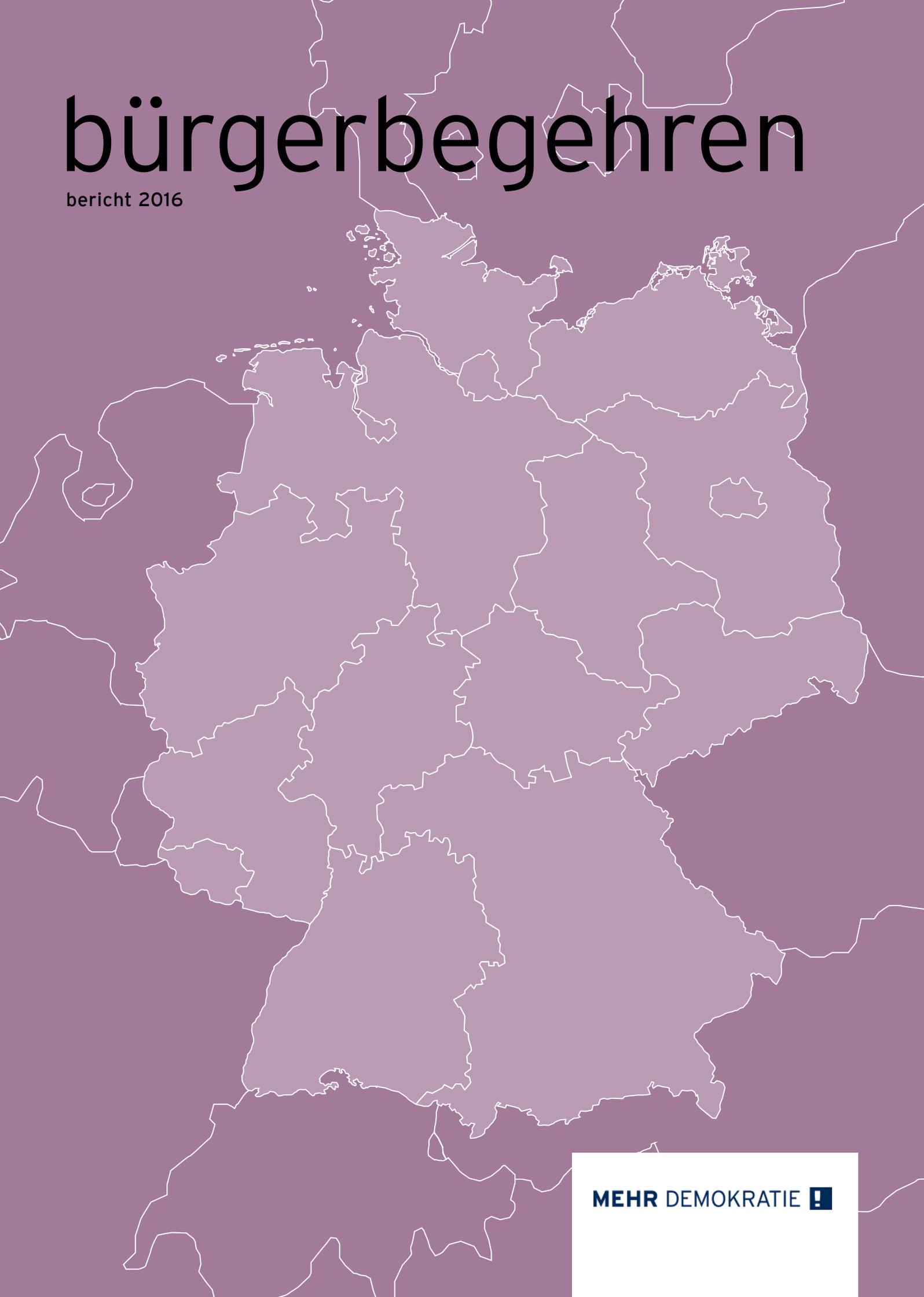


# bürgerbegehren

bericht 2016



**MEHR DEMOKRATIE !**

## MEHR DEMOKRATIE

### **MEHR DEMOKRATIE E. V.**

Mehr Demokratie ist die größte Nichtregierungsorganisation für direkte Demokratie. Wir starten Kampagnen, beraten Initiator/innen von Bürgerbegehren und erarbeiten wissenschaftliche Studien und Gesetzentwürfe zu Demokratiethematik – seit über 25 Jahren.

Zu unseren Erfolgen zählen mehr als 20 von uns initiierte Volksinitiativen und Volksbegehren, insgesamt fünf Millionen gesammelte Unterschriften und die Aktivierung von 37.000 Unterstützer/innen für eine der größten Verfassungsbeschwerden in der Geschichte der Bundesrepublik („Europa braucht mehr Demokratie“ gegen ESM und Fiskalvertrag).

#### **Wissenschaftlicher Koordinator von Mehr Demokratie:** Frank Rehmet

Am Bürgerbegehrensbericht 2016 haben neben Frank Rehmet viele Personen aus den Landesverbänden und aus dem Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie mitgearbeitet.

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



**BERGISCHE  
UNIVERSITÄT  
WUPPERTAL**

### **INSTITUT FÜR DEMOKRATIE- UND PARTIZIPATIONSFORSCHUNG DER BERGISCHEN UNIVERSITÄT WUPPERTAL**

Das Institut für Partizipations- und Demokratieforschung der Bergischen Universität Wuppertal (IDPF) existiert seit 1975; es wurde seinerzeit als „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung“ errichtet. Hier wurde u.a. das auf Zufallsauswahl aufbauende Beteiligungsverfahren der Planungszelle entwickelt und systematisiert.

Das Institut erforscht und evaluiert direktdemokratische und partizipative Verfahren in ihren Effekten und analysiert die praktische Durchführung partizipativer Verfahren in ihrer engen Verzahnung dieser Bürgerbeteiligung mit den Erfordernissen und Routinen herkömmlicher Politikprozesse.

Das Team des Instituts verfügt über umfangreiche Erfahrungen in der Organisation, Durchführung und Auswertung von Planungszellen, Bürgerforen, ‚citizen juries‘, von Zukunftswerkstätten sowie Open Space, World Café, Whole Social Change usw. Es verfügt deshalb auch über umfassende Kenntnisse der Organisation von Großveranstaltungen. Zur reibungslosen Abwicklung außeruniversitärer Veranstaltungen arbeitet das IDPF eng mit dem Institut für bürgerschaftliche Politik in Europa / Institute for European Citizenship Politics (EuCiP e. V.) zusammen.

#### **Leiter der Forschungsstelle:** Prof. Dr. Hans Lietzmann

Am Bürgerbegehrensbericht 2016 haben zudem Dr. Volker Mittendorf und Jana Kúdelová maßgeblich mitgearbeitet.

[www.buergerbeteiligung.uni-wuppertal.de](http://www.buergerbeteiligung.uni-wuppertal.de)

Philipps



**Universität  
Marburg**

### **FORSCHUNGSSTELLE BÜRGERBETEILIGUNG UND DIREKTE DEMOKRATIE DER PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG**

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

#### **Leiter der Forschungsstelle:** Prof. Dr. Theo Schiller.

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

# BÜRGERBEGEHRENSBERICHT 2016

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

## **IMPRESSUM**

### **Herausgeber**

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

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

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

### **Autoren**

Frank Rehmert,  
Volker Mittendorf (Datenverantwortlicher),  
Ergün Malci, André Schmale (Kapitel Flüchtlingsunterkünfte)

### **Lektorat**

Neelke Wagner, Anne Dänner

### **Layout**

Liane Haug, Neelke Wagner

### **Konzeption & Gestaltung**

www.agapihamburg.de

## Inhalt

1. <b>Einleitung</b> .....	6
2. <b>Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze</b> .....	7
2.1 Anzahl und Häufigkeit .....	7
2.2 Themen .....	7
2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen .....	7
2.4 Bürgerentscheide .....	8
2.5 Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften .....	8
3. <b>Fragestellungen und Datengrundlage</b> .....	9
3.1 Verfahrenstypen und Verfahrensablauf .....	9
3.2 Verwendete Begrifflichkeiten .....	10
4. <b>Regelungen: Übersicht und neuere Entwicklungen</b> .....	12
4.1 Regelungen .....	12
4.2 Neuere Regelungsentwicklungen .....	13
5. <b>Praxis: Daten und Analysen 1956-2015</b> .....	15
5.1 Anzahl und Häufigkeit, regionale Verteilung .....	15
5.2 Themen .....	22
5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote .....	23
6. <b>Spezial: Bürgerbegehren und Flüchtlingsunterkünfte</b> .....	33
6.1 Einleitung .....	33
6.2 Analyse der Praxis .....	33
6.3 Ergebnisse .....	36
6.4 Bürgerbegehren im Vergleich mit gewalttätigen Angriffen auf Unterkünfte .....	37
6.5 Fazit .....	39
6.6 Literaturhinweise .....	39
7. <b>Fazit und Ausblick</b> .....	40
7.1 Regelungen werden zunehmend bürgerfreundlich .....	40
7.2 Praxis in den Bundesländern wächst, aber sehr ungleichzeitig .....	41
7.3 Ausblick .....	41
Literatur und Links .....	42

## 1. Einleitung

Mehr Demokratie e.V., das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal und die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg legen hiermit einen aktualisierten Bürgerbegehrensbericht für Deutschland vor. Nach den Berichten aus den Jahren 2008, 2011 und 2014 ist dies die vierte umfassende Darstellung der kommunalen direkten Demokratie und umfasst den Zeitraum von 1956 bis Ende 2015.

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

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

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

In den letzten beiden Jahren wurden pro Jahr 292 beziehungsweise 348 Bürgerbegehren und Ratsreferenden verzeichnet. Die Gesamtzahl der Bürgerbegehren bis Ende 2015 liegt bei 6.958 Verfahren. Den größten Anteil an allen Verfahren hat nach wie vor Bayern mit knapp 40 Prozent. In den letzten Jahren hat sich die Gesetzgebung erfreulich entwickelt: Seit 2011 haben mehrere Bundesländer ihre Gemeinde- und Kreisordnungen reformiert. In jüngerer Zeit wagten Schleswig-Holstein (2013) und Baden-Württemberg (2015) bedeutende Reformschritte. Für 2016 sind in Thüringen größere sowie in Niedersachsen kleinere Verbesserungen geplant. Die Anzahl der Bundesländer mit restriktiven Regelungen und geringer Praxis sinkt somit.

Der vorliegende Bericht wertet die Häufigkeit, die Gegenstände und die Ergebnisse von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in allen Bundesländern aus. Ein eigenes Kapitel widmet sich der Thematik von Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften.

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

Der Bürgerbegehrensbericht 2016 liefert wertvolle Daten und Informationen, auf deren Grundlage direktdemokratische Prozesse fundiert beurteilt werden können und die darüber hinaus die Diskussionen über die Weiterentwicklung der kommunalen Regelungen bereichern können.

## 2. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze

### 2.1 Anzahl und Häufigkeit

- Von 1956 bis 2015 gab es insgesamt 6.958 Verfahren auf kommunaler Ebene, von denen 3.491 in einen Bürgerentscheid mündeten. Mehr als die Hälfte davon fand zwischen 2003 und 2015 statt. Im Jahr 2015 wurden 348 Verfahren neu eingeleitet. Das ist etwas mehr als in den Jahren zuvor.
- Diese 6.958 Verfahren unterteilen sich in zwei Verfahrenstypen: 5.788 Bürgerbegehren wurden per Unterschriftensammlung durch die Bürger/innen eingeleitet, 1.170 Ratsreferenden wurden vom Gemeinderat initiiert.
- Nahezu 40 Prozent (2.727) aller erfassten Verfahren fanden nach 1995 in Bayern statt.
- Für die relative Häufigkeit (durchschnittliche Verfahrenszahl pro Gemeinde) müssen zusätzlich die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland sowie die Praxisjahre berücksichtigt werden. Hier landet Bayern auf Platz 5 hinter den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen sowie knapp hinter Nordrhein-Westfalen. Spitzenreiter Hamburg verzeichnete pro Stadtbezirk etwa ein Verfahren pro Jahr. Bürger/innen in Rheinland-Pfalz müssen durchschnittlich 268 Jahre warten, bis in ihrer Gemeinde ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum stattfindet.

### 2.2 Themen

Die thematischen Schwerpunkte bildeten Wirtschaftsprojekte mit 18,9 Prozent, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen mit 18,3 Prozent sowie Verkehrsprojekte mit 16,6 Prozent. Welches Thema wie häufig auftritt, variiert zum Teil stark von Bundesland zu Bundesland. Ein wichtiger Grund dafür: In einigen Ländern ist die kommunale Bauleitplanung als Thema für Bürgerbegehren nicht oder nur eingeschränkt zulässig.

### 2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen

- Es gab zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren. Insgesamt 1.665 der 5.788 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt (29 Prozent). Den niedrigsten Anteil hat Bayern mit 16 Prozent. Fünf Bundesländer (Sachsen-Anhalt, Sachsen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland) verzeichnen Werte von mehr als 40 Prozent. Das liegt zu einem großen Teil an den gesetzlichen Regelungen. Die meisten Begehren wurden wegen Fristüberschreitung/zu wenigen Unterschriften (21 Prozent) oder wegen des Ausschlusses von Themen, etwa Fragen der Bauleitplanung (20 Prozent), für unzulässig erklärt.
- 38,7 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Vorlage. Für einen Erfolg braucht es nicht zwingend einen Bürgerentscheid: 804 der 5.788 Bürgerbegehren (13,9 Prozent) gelang es, den Gemeinderat zu einem Beschluss im Sinne der Initiator/innen zu bewegen.
- Betrachtet man hingegen nur die Verfahren mit Bürgerentscheid, so waren 52 Prozent von ihnen erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten mit 58 Prozent eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 49 Prozent.

## **2.4 Bürgerentscheide**

- Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug 50,4 Prozent. Die Beteiligung in kleinen Gemeinden liegt deutlich über der in größeren Städten und Landkreisen.
- 12,8 Prozent aller Bürgerentscheide, in denen die Vorlage der Initiator/innen die Mehrheit der Stimmen erhielt, erreichten das Zustimmungsquorum nicht (so genanntes „unechtes Scheitern“). Ein solches Quorum gilt in den meisten Bundesländern.

## **2.5 Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften**

- Von 1996 bis 2015 wurden 33 Verfahren zu Flüchtlingsunterkünften gezählt, davon fanden die meisten im Jahr 2015 statt.
- Verfahren zu Flüchtlingsunterkünften machen im Vergleich zu allen Verfahren 0,5 Prozent aus. Betrachtet man nur das Jahr 2015, stieg der Anteil allerdings auf sechs Prozent aller Verfahren.
- Von diesen 33 Verfahren gelangten drei zum Bürgerentscheid, keiner der drei Bürgerentscheide sprach sich gegen die Flüchtlingsunterkunft aus.
- In nur 6 von 16 Bundesländern kam es überhaupt zu Bürgerbegehren über Flüchtlingsunterkünfte.

### 3. Fragestellungen und Datengrundlage

Der vorliegende Bericht erläutert zunächst die Regelungen in den einzelnen Bundesländern (Kapitel 4). Kapitel 5 stellt die bisherige Praxis für alle Länder dar und analysiert sie:

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

Ausführlicher wird dann in Kapitel 6 der Frage nachgegangen, wie viele Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zum Thema Flüchtlingsunterkünfte angestoßen wurden und welche Aussagen man zur bisherigen Praxis treffen kann.

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die in den Jahren 1956 bis 2015 (Stichtag: 31. Dezember) eingeleitet wurden. Da es von Beginn der Unterschriftensammlung bis zu einem Ergebnis in der Regel sechs Monate und länger dauert, sind für das Jahr 2015 noch einige Fälle ohne Ergebnis – mit Verfahrensausgang „offen“ – vorhanden. Der vorliegende Bericht stützt sich auf die an der Philipps-Universität Marburg entstandene und zusammen mit der Bergischen Universität Wuppertal und Mehr Demokratie weiterentwickelte „Datenbank Bürgerbegehren“, die zur Vereinheitlichung von Datenbeständen und für eine erleichterte Recherche und Auswertung von Daten geschaffen wurde. Die Datenbank ist öffentlich zugänglich und wird beständig aktualisiert.<sup>1</sup>

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

Die Verfahren werden in der Regel dem Jahr zugeordnet, in dem sie eingereicht wurden. Dies bedeutet, dass ein Bürgerbegehren, das 2011 angekündigt und 2012 eingereicht wurde, aber erst 2013 zum Bürgerentscheid gelangte, im Jahr 2012 gezählt wird. Bürgerbegehren, bei denen die gesammelten Unterschriften nicht eingereicht wurden, werden im Jahr des Sammelstarts eingeordnet, Ratsreferenden in dem Jahr, in dem der Rat die Durchführung des Bürgerentscheids beschloss. Zudem gibt es Fälle, in denen Bürgerbegehren lediglich angekündigt oder öffentlich diskutiert werden, ohne dass eine Unterschriftensammlung erfolgt. Solche Fälle werden in der Datenbank teilweise erfasst, bleiben aber in dieser Auswertung unberücksichtigt.

#### 3.1 Verfahrenstypen und Verfahrensablauf

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

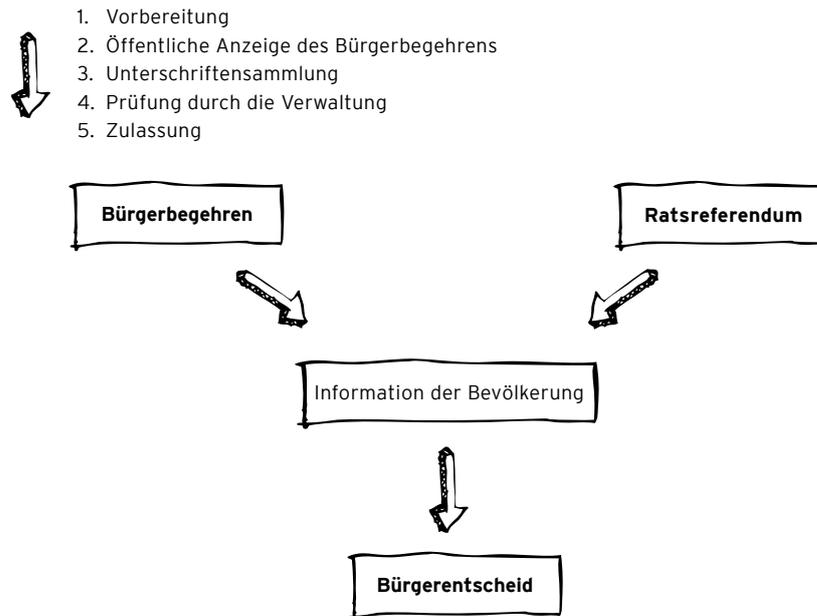
- durch eine Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung heraus (= Bürgerbegehren).
- durch einen Beschluss des Gemeinderats (= Ratsreferendum).

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

1 Die Datenbank ist online erreichbar unter [www.datenbank-buergerbegehren.info](http://www.datenbank-buergerbegehren.info) und [www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html](http://www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html)

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

**Abbildung 1: Ablauf eines erfolgreichen Bürgerbegehrens**



### 3.2 Verwendete Begrifflichkeiten

#### Abstimmungsquorum

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

#### Bürgerbegehren

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

#### Direktdemokratische Verfahren

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

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

**Gemeinderat/Rat**

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

**Initiativbegehren**

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

**Korrekturbegehren**

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

**Kostendeckungsvorschlag**

Vorschlag, wie Kosten, die durch die Umsetzung einer Beschlussvorlage entstehen, gedeckt werden können. Mehrere Gemeindeordnungen verlangen bei Bürgerbegehren einen umsetzbaren Kostendeckungsvorschlag. In fünf Bundesländern (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) muss die Gemeinde eine Kostenschätzung erstellen. In Bayern und Hamburg ist kein Kostendeckungsvorschlag notwendig, da die finanziellen Auswirkungen ohnehin ausführlich vor einem Bürgerentscheid diskutiert werden.

**Obligatorisches Referendum**

Verpflichtend vorgeschriebener Bürgerentscheid zu bestimmten Beschlüssen des Gemeinderats. Auf der bundesdeutschen Kommunalebene existiert dies nur in den Städten Bremen und Bremerhaven bei Privatisierungen.

**Ratsreferendum**

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

**Themenausschluss**

Einschränkung der Themen, über die ein Bürgerentscheid stattfinden kann. Findet sich in allen Gemeindeordnungen. Die Materien, über die nicht abgestimmt werden darf, sind seit 2014 in allen Bundesländern in Form eines Ausschlusskatalogs definiert, dem Negativkatalog. Dieser ist je nach Bundesland unterschiedlich umfangreich.

**Unterschriftenquorum**

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

**Zustimmungsquorum**

Siehe → Abstimmungsquorum.

## 4. Regelungen: Übersicht und neuere Entwicklungen

### 4.1 Regelungen

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

**Tabelle 1: Verfahrensregelungen**

Bundesland	Zulässige Themen <sup>1</sup>	Bürgerbegehren (Unterschriftenquorum)	Bürgerentscheid (Zustimmungsquorum)	Ratsmehrheit zur Einleitung eines Ratsreferendums
Baden-Württemberg	4-	4,5 – 7 %	20 %	2/3-Mehrheit
Bayern	2+	3 – 10 %	10 – 20 %	Einfache Mehrheit
Berlin (Bezirke)	1	3 %	10 %	2/3-Mehrheit
Brandenburg	5	10 %	25 %	Einfache Mehrheit <sup>2</sup>
Bremen (Stadt)	2+	5 %	20 %	Einfache Mehrheit
Stadt Bremerhaven	3	5 %	20 %	2/3-Mehrheit
Hamburg (Bezirke)	1-	2 – 3 %	kein Quorum	Einfache Mehrheit <sup>3</sup>
Hessen	3	3 – 10 %	15 – 25 %	2/3-Mehrheit <sup>2</sup>
Mecklenburg-Vorpommern	5+	2,5 – 10 %	25 %	Einfache Mehrheit
Niedersachsen	5+	10 %	25 %	Einfache Mehrheit <sup>4</sup>
Nordrhein-Westfalen	4	3 – 10 %	10 – 20 %	2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	5+	6 – 10 %	20 %	Einfache Mehrheit
Saarland	5+	5 – 15 %	30 %	nicht vorhanden
Sachsen	2	(5 – ) 10 % <sup>5</sup>	25 %	2/3-Mehrheit
Sachsen-Anhalt	5+	4,5 – 10 %	25 %	2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	3+	4 – 10 %	8 – 20 %	Einfache Mehrheit
Thüringen	2	4,5 – 7 % <sup>6</sup>	10 – 20 %	nicht vorhanden

#### Quellen:

Stets aktualisierte Verfahrensübersicht unter [www.mehr-demokratie.de/5968.html](http://www.mehr-demokratie.de/5968.html) sowie eigene Recherchen. Für die Benotung der zulässigen Themen wurde der Bewertungsmaßstab des Volkstscheids-Rankings von Mehr Demokratie verwendet (vgl. Mehr Demokratie e.V. 2013, S. 27).

#### Anmerkungen:

- <sup>1</sup> 1 = sehr viele, 6 = sehr wenige
- <sup>2</sup> In Hessen und Brandenburg nur bei Gemeindefusionen möglich.
- <sup>3</sup> In Hamburg beschränkt auf eine Alternativvorlage zu einem bürgerinitiierten Bürgerentscheid.
- <sup>4</sup> In Niedersachsen beschränkt auf den Sonderfall, dass der Rat einen Bürgerentscheid innerhalb der Sperrfrist von zwei Jahren aufheben will.
- <sup>5</sup> In Sachsen kann das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren von den Gemeinden auf ein Minimum von fünf Prozent gesenkt werden.
- <sup>6</sup> In Thüringen beträgt das Unterschriftenquorum bei Amtseintragung sechs Prozent.

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

## 4.2 Neuere Regelungsentwicklungen

Seit ihrer Einführung wurden die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden verbessert. Auch seit Veröffentlichung des Bürgerbegehrensberichts 2014 hat sich diese Tendenz zu bürgerfreundlicheren Regelungen fortgesetzt.

### Baden-Württemberg: Was lange währt...

Die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg hat nach langjährigen Verhandlungen im Dezember 2015 die Regelungen für Bürgerbegehren deutlich verbessert. Die wichtigsten Reformen betrafen dabei folgenden Aspekte:

- Bürgerbegehren zu Aufstellungsbeschlüssen (leitet ein Bauleitplanverfahren ein) oder – wenn es keinen Aufstellungsbeschluss gibt – zum jeweils nächstfolgenden Beschluss sind jetzt möglich.
- Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren wurde von 10 auf 7 Prozent gesenkt, in der Landeshauptstadt Stuttgart beträgt es 4,5 Prozent.
- Die Frist für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse wurde von 6 Wochen auf 3 Monate verlängert.
- Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide wurde von 25 auf 20 Prozent gesenkt.
- Künftig erhalten alle Haushalte vor einem Bürgerentscheid eine Abstimmungsbroschüre oder eine vergleichbare schriftliche Information.

### Rheinland-Pfalz: Zaghafte Reform verabschiedet

Nach Beratungen im Rahmen einer Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ hat der Landtag von Rheinland-Pfalz im Dezember 2015 die Regelungen für Bürgerbegehren verbessert, wobei die Reformen erst zum 1. Juli 2016 in Kraft treten. Deshalb sind sie in der obigen Tabelle noch nicht enthalten.

- Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren wurde leicht auf 5 bis 9 Prozent und für die Landkreisebene auf 5 bis 6 Prozent gesenkt.
- Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide wurde von 20 auf 15 Prozent gesenkt.
- Statt eines Kostendeckungsvorschlags wird zukünftig eine Kostenschätzung der Gemeinde in Abstimmung mit der Kommunalaufsichtsbehörde erfolgen.

Die Reform ist dennoch als zaghaft zu bezeichnen, da der Themenausschlusskatalog bestehen bleibt. Bürgerbegehren zur gesamten kommunalen Bauleitplanung (Bebauungs- und Flächennutzungspläne) sind in Rheinland-Pfalz auch weiterhin ausgeschlossen.

### Thüringen: Reform 2016 geplant

Thüringen wird im Sommer oder Herbst 2016 seine bereits recht bürgerfreundlichen Regelungen weiter verbessern. Folgende Reformen sind geplant:

- Der Gemeinderat kann bei einem Bürgerentscheid eine Alternativvorlage mit zur Abstimmung stellen.
- Ein Ratsreferendum wird eingeführt, die erforderliche Mehrheit beträgt zwei Drittel des Gemeinderates.
- Bei mehreren Abstimmungsvorlagen wird zukünftig – wie in Bayern – eine Stichfrage entscheiden.
- Die Amtseintragung, die statt der freien Sammlung gewählt werden konnte, jedoch nie genutzt wurde, wird abgeschafft.
- Eine schriftliche Information vor einem Bürgerentscheid an alle Abstimmungsberechtigten wird gesetzlich verankert.

- Bürgerbegehren zu Beteiligungen von Gemeinden an kommunalen Unternehmen sind zukünftig möglich.
- Die Abwahl einer Bürgermeisterin/eines Bürgermeisters kann künftig per Bürgerbegehren beantragt werden.
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind auch in Ortsteilen und Ortschaften möglich.
- Gegen einen Ratsbeschluss, der einen Bürgerentscheid aufhebt, ist ein erneutes Bürgerbegehren mit halbem Unterschriftenquorum möglich (fakultatives Referendum).
- Wahlen und Bürgerentscheide können gemeinsam am Wahltag durchgeführt werden.
- Es wird eine (geringe) Kostenerstattung für Initiatoren eines Bürgerbegehrens geben, die ab einer gewissen Gemeindegröße greift.

### **Niedersachsen: Kleine Verbesserungen geplant**

In Niedersachsen wird es im November 2016 eine Reform geben, die voraussichtlich folgende Punkte umfasst:

- Das Unterschriftenquorum für sehr große Städte/Landkreise wird leicht gesenkt.
- Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide sinkt von 25 auf 20 Prozent.
- Der bislang erforderliche Kostendeckungsvorschlag wird wie in Bayern gestrichen.
- Eine aufschiebende Wirkung für zulässige Bürgerbegehren wird eingeführt.
- Eine Beratung für Initiatoren wird eingeführt.
- Leider zeichnet sich ab, dass der restriktive Themenausschluss nicht reformiert werden wird, so dass auch zukünftig die Bauleitplanung ausgeschlossen bleibt.
- Außerdem sollen Gemeinden künftig nicht mehr verpflichtet sein, die Stimmberechtigten vor einer Abstimmung schriftlich zu benachrichtigen.

## 5. Praxis: Daten und Analysen 1956-2015

In den folgenden Abschnitten werden die Verfahren hinsichtlich Anzahl, Häufigkeit, regionaler Verteilung, Themenbereichen und Erfolgen untersucht. Berücksichtigt sind eingeleitete Verfahren, bei denen Unterschriften gesammelt wurden. Nicht berücksichtigt sind Verfahren, die nur angekündigt wurden, ohne dass es zu einer Unterschriftensammlung kam.

### 5.1 Anzahl und Häufigkeit, regionale Verteilung

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

**Tabelle 2a: Verfahrensanzahl (1956 bis 2015)**

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	BE gesamt
Bayern	2.727	2.260	467	1.651
Baden-Württemberg	806	595	211	370
Nordrhein-Westfalen	721	704	17	214
Schleswig-Holstein	461	407	54	262
Hessen	428	426	2	155
Sachsen	317	227	90	164
Niedersachsen	303	301	2	94
Brandenburg	259	148	111	166
Sachsen-Anhalt	249	95	154	183
Rheinland-Pfalz	200	184	16	89
Thüringen	179	179	0	50
Mecklenburg-Vorpommern	127	92	35	55
Hamburg	118	108	10	25
Berlin	38	37	1	12
Saarland	16	16	0	0
Bremen	9	9	0	1
<b>Gesamt</b>	<b>6.958</b>	<b>5.788</b>	<b>1.170</b>	<b>3.491</b>

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

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

#### Anzahl gesamt

Auf kommunaler Ebene gab es bis Ende 2015 insgesamt 6.958 Verfahren, davon gelangten 3.491 zum Bürgerentscheid. Nach Verfahrenstyp differenziert handelte es sich um 5.788 (83,2 Prozent) Bürgerbegehren und 1.170 (16,8 Prozent) Ratsreferenden. Ein Ratsreferendum wird stets als eigenständiges Verfahren gezählt, auch wenn es eine Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren darstellt und beide Verfahren eng miteinander verzahnt sind.

#### Jahr 2015

Neben der Gesamtbetrachtung ist ferner interessant, wie sich die Verfahren im Jahr 2015 verteilten. Dies illustriert die folgende Tabelle.

**Tabelle 2b: Verfahrensanzahl 2015**

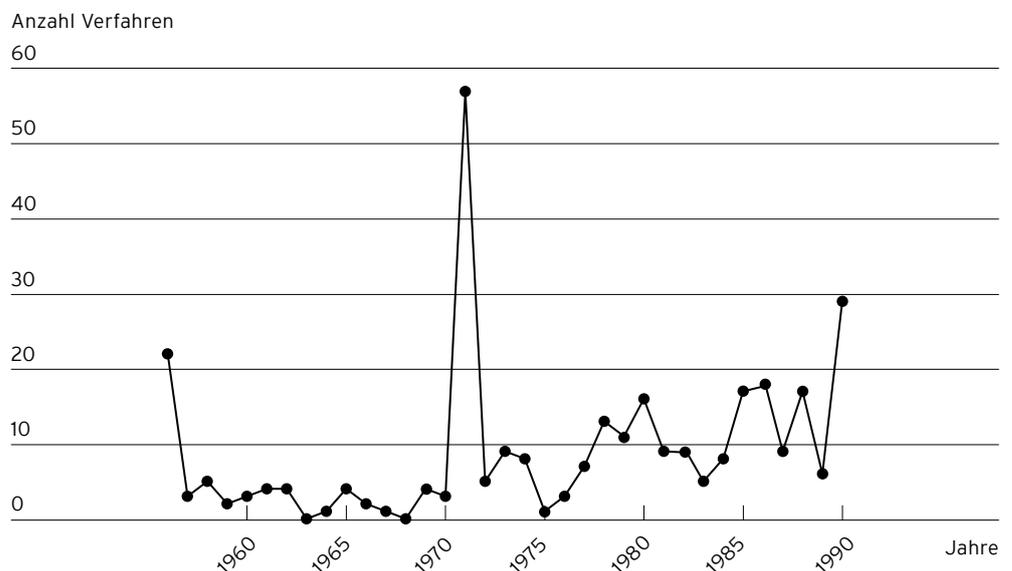
Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	BE gesamt
Bayern	139	112	27	55
Baden-Württemberg	37	32	5	23
Nordrhein-Westfalen	33	29	4	11
Schleswig-Holstein	30	24	6	19
Hessen	22	20	2	9
Niedersachsen	18	18	0	5
Brandenburg	14	14	0	4
Sachsen	14	14	0	3
Thüringen	13	13	0	2
Rheinland-Pfalz	10	8	2	2
Mecklenburg-Vorpommern	8	7	1	2
Hamburg	6	5	1	2
Bremen	2	2	0	0
Berlin	1	1	0	0
Sachsen-Anhalt	1	1	0	0
Saarland	0	0	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>348</b>	<b>300</b>	<b>48</b>	<b>137</b>

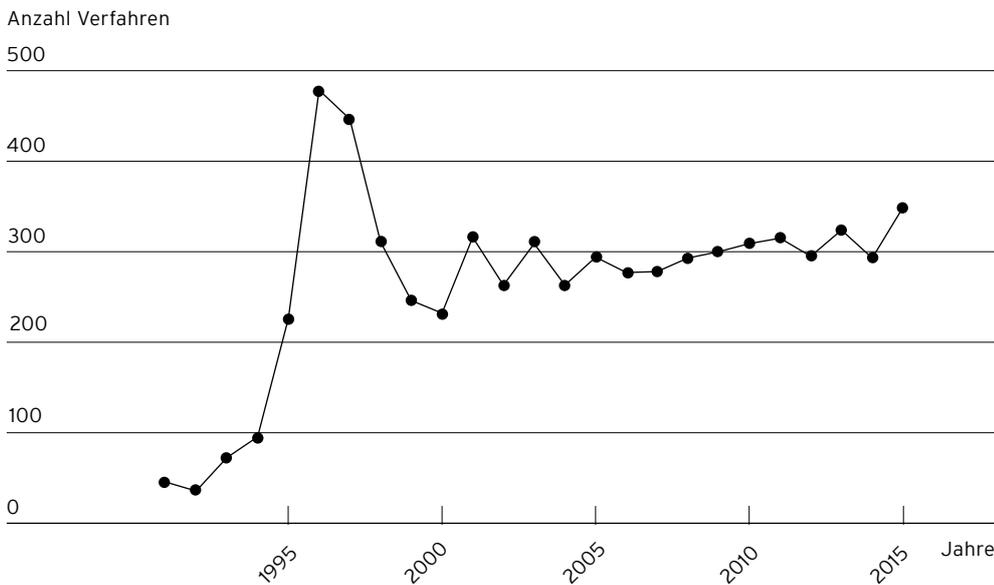
**Abkürzungen:** BB = Bürgerbegehren, RR=Ratsreferenden, BE = Bürgerentscheide

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

Im Jahr 2015 konnten wir mit 348 neu eingeleiteten Verfahren eine leichte Zunahme gegenüber den Jahren 2013 (323) und 2014 (292) beobachten. Die neuen Verfahren sind regional ähnlich verteilt wie in der Gesamtübersicht: Bayern führt vor Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Wie in der Gesamtbetrachtung bilden auch hier die Flächenländer mit den restriktivsten Regelungen das Schlusslicht: Saarland, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz. Alle vier Länder schließen zum Beispiel die Bauleitplanung als Thema für Bürgerbegehren aus.

**Abbildung 2: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1956 bis 1990**



**Abbildung 3: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1990 bis 2013**

Der Zeitraum von 1956 bis 2015 lässt sich in zwei Zeitabschnitte unterteilen: In den Jahren von 1956 bis 1990 waren Bürgerbegehren und Ratsreferenden nur in Baden-Württemberg möglich (Abbildung 2). In den Jahren ab 1991 werden die Daten für alle Bundesländer dargestellt (Abbildung 3). Vor 1990 blieb die Verfahrenszahl sehr gering – außer im Jahr 1971, in dem aufgrund der Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg zahlreiche Ratsreferenden stattfanden.

Abbildung 3 verdeutlicht, dass die Bedeutung der direkten Demokratie in den Gemeinden seit 1995/1996 enorm zugenommen hat. Im gesamten Zeitraum von 1956 bis 1990 gab es insgesamt 317 Verfahren – ein Wert, der in den letzten Jahren pro Kalenderjahr erreicht wird.

Der Anstieg seit 1990 beruht zunächst darauf, dass in immer mehr Bundesländern direktdemokratische Verfahren überhaupt möglich wurden. Bis zum Jahr 2000 hatten 15 der 16 Bundesländer Bürgerbegehren und -entscheide eingeführt, seit 2005 alle Länder.

Die Jahre mit den meisten Verfahren – so veranschaulicht Abbildung 3 – waren 1996 und 1997, als sich die Anzahl auf je fast 500 Verfahren belief. Dies waren die ersten beiden Jahre nach Einführung des Instruments im Oktober 1995 in Bayern, wo die meisten Verfahren stattfanden. Dort bestand ein Reformstau, der 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 Bundesländern ließ sich ein solcher Einführungseffekt nicht in gleichem Umfang beobachten.

Seit 1998 beträgt die Zahl der Verfahren rund 250 bis 350 pro Jahr. Neben dem abgebauten Reformstau ist für das leichte Sinken seit Mitte der 1990er Jahre auch eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs verantwortlich. Sie führte 1999 unter anderem dazu, dass ein Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide eingeführt wurde.

### Regionale Verteilung

Wie Tabelle 2 zeigt, fanden nahezu 40 Prozent aller Verfahren (2.727) in Bayern und etwa 12 Prozent (806) in Baden-Württemberg statt. Etwa die Hälfte aller Verfahren konzentrieren sich also auf lediglich zwei Bundesländer – wenngleich zwei bevölkerungsreiche.

Nach Bayern und Baden-Württemberg folgen Nordrhein-Westfalen mit 721, Schleswig-Holstein mit 461 und Hessen mit 428 Verfahren. Die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen bilden neben dem Saarland die Schlussgruppe der Bundesländer, wenn man die absolute Verfahrenszahl betrachtet. Dies liegt an der im Vergleich zu den Flächenländern geringeren Anzahl

an Gemeinden/Stadtbezirken in den Stadtstaaten. Für einen aussagekräftigen Vergleich der Bundesländer muss man die Anzahl der Gemeinden/Stadtbezirke sowie die Praxisjahre berücksichtigen (siehe unten, Anwendungshäufigkeit).

**Anteil Ratsreferenden**

Wenn man den Blick zurück auf den Gesamtzeitraum 1956 bis 2015 richtet, waren insgesamt 1.170 von 5.788 aller eingeleiteten Verfahren Ratsreferenden. Dies entspricht einem Anteil von 16,8 Prozent an allen Verfahren.<sup>2</sup> Daran hat sich in den letzten fünf Jahren (2011 bis 2015) nichts geändert (16,7 Prozent Ratsreferenden im Vergleich zu 83,3 Prozent bürgerinitiierten Verfahren).

Einige Bundesländer verzeichnen hier deutlich höhere Werte, allen voran Sachsen-Anhalt mit 61,8 Prozent und Brandenburg mit 42,9 Prozent, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern mit 27,6 Prozent. In allen diesen Bundesländern gab es viele Ratsreferenden zu Fragen der Gemeindegebietsreform, etwa zum Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde. In den ostdeutschen Bundesländern mit Ausnahme Thüringens, wo es keine Ratsreferenden gab, spielte das Thema Gebietsreform generell eine wichtige Rolle.

**Spitzenreiter**

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

**Tabelle 3: Top 10 der Städte mit den meisten Bürgerbegehren und Ratsreferenden**

	Stadt	Bundesland	Anzahl Verfahren (BB und RR)	Anzahl BE
1-2	München	Bayern	29	10
1-2	Augsburg	Bayern	29	7
3	Regensburg	Bayern	20	11
4-6	Ingolstadt, Donau	Bayern	18	4
4-6	Landshut	Bayern	18	6
4-6	Passau	Bayern	18	8
7	Erlangen	Bayern	17	12
8	Dresden	Sachsen	16	3
9-10	Nürnberg	Bayern	15	2
9-10	Würzburg	Bayern	15	9

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

**Anmerkung:** Es wurden nur Städte und keine Stadtbezirke der Stadtstaaten Hamburg und Berlins ausgewertet.

Ratsreferenden als Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren wurden als eigenes Verfahren gewertet.

2 In Kapitel 6 des vorherigen Bürgerbegehrensberichts 2014 hat Fabian Reidinger diese Verfahren ausführlich behandelt.

Angesichts des hohen Anteils bayerischer Bürgerbegehren an der Gesamtzahl verwundert es nicht, dass unter den zehn Städten mit der intensivsten Praxis neun aus Bayern sind. Spitzenreiter sind München und Augsburg mit jeweils 29 Verfahren. Bei einem Zeitraum von 21 Jahren bedeutet dies, dass in diesen Städten eine recht rege Nutzung der Instrumente zu beobachten ist.

### Verteilung der Verfahren nach Gemeindegröße

Inwieweit die Gemeindegröße einen Einfluss auf die Anwendungshäufigkeit hat, zeigt Tabelle 4.

**Tabelle 4: Verfahren nach Gemeindegrößenklasse**

Gemeindegröße (Einw.zahl)	Anzahl Verfahren	Anteil (%)	Anzahl Gemeinden/Kreise in Deutschland	Anteil (%)
bis 5.000	2.703	38,8	8.346	72,5
5.001 bis 10.000	1.073	15,4	1.317	11,4
10.001 bis 20.000	1.078	15,5	887	7,7
20.001 bis 50.000	907	13,0	489	4,2
50.001 bis 100.000	424	6,1	157	1,4
100.001 bis 200.000	294	4,2	185	1,6
200.001 bis 500.000	376	5,4	115	1,0
mehr als 500.000	103	1,5	19	0,2
<b>Gesamt</b>	<b>6.958</b>	<b>100,0</b>	<b>11.515</b>	<b>100,0</b>

**Quelle:** Statistisches Bundesamt (Anzahl Gemeinden/Kreise zum 31. Dezember 2012)

Tabelle 4 zeigt, dass in größeren Städten überdurchschnittlich häufig Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt fanden: In Deutschland wohnen in 72,5 Prozent aller Gemeinden weniger als 5.000 Menschen. In diesen wurden aber nur 38,8 Prozent aller Verfahren durchgeführt. In größeren Städten und Landkreisen mit mehr als 50.000 Einwohner/innen (das sind 4,2 Prozent aller Gemeinden) kam es zu 17,2 Prozent aller Verfahren (siehe Tabelle 4, Zeilen 5 bis 8). Drei Faktoren wirken hier zusammen:

- In kleineren Gemeinden haben die Bürger/innen bessere Einflussmöglichkeiten auf die „etablierte“ Politik als in größeren Städten, so dass sich in kleinen Gemeinden Bürgerbegehren erübrigen.
- Ergebnisse der politischen Kulturforschung legen nahe, dass in vielen kleineren Gemeinden Pflicht- und Akzeptanzwerte dominieren. Für die eher unkonventionellen direktdemokratischen Instrumente bedeutet dies, dass sie seltener angewendet werden.
- Drittens spielen die mit der Einwohnerzahl wachsenden Aufgaben einer Kommune und komplexere Problemstellungen eine Rolle, etwa in Bezug auf die öffentliche Infrastruktur, kommunale Bäder, Schulen oder Jugendeinrichtungen.

### Anwendungshäufigkeit

Die absolute Anzahl der Verfahren wurde bereits dargestellt. Um jedoch die Bundesländer genauer miteinander vergleichen zu können, müssen zusätzlich die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland und die Anzahl der Praxisjahre berücksichtigt werden. Zunächst wird der gesamte Zeitraum seit 1956 betrachtet, anschließend die letzten fünf Jahre.

**Tabelle 5a: Anwendungshäufigkeit (1956 bis 2015)**

	Bundesland	Verfahren gesamt	Jahre <sup>1</sup>	Verfahren pro Jahr	Anzahl Gemein- den/Kreise <sup>2</sup>	Mittlerer Zeitab- stand in Jahren <sup>3</sup>
1	Hamburg	118	18	6,6	7	1
2	Berlin	38	11	3,5	12	3
3	Bremen	9	22	0,4	2	5
4	Nordrhein-Westfalen	721	22	32,8	426	13
5	Bayern	2.727	21	129,9	2.127	16
6	Sachsen-Anhalt	249	23	10,8	230	21
7	Hessen	428	23	18,6	447	24
8	Sachsen	317	24	13,2	448	34
9	Brandenburg	259	23	11,3	433	38
10	Schleswig-Holstein	461	26	17,7	1.132	64
11	Saarland	16	19	0,8	57	68
12	Niedersachsen	303	20	15,2	1.044	69
13	Baden-Württemberg	806	60	13,4	1.101	82
14	Thüringen	179	23	7,8	878	113
15	Mecklenburg- Vorpommern	127	23	5,5	786	142
16	Rheinland-Pfalz	200	23	8,7	2.330	268
	<b>Gesamt/Durchschnitt</b>	<b>6.958</b>	<b>60</b>	<b>116,0</b>	<b>11.460</b>	<b>99</b>

**Quelle:** Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland (Stand: 31. Dezember 2013)

**Hinweis:** In den letzten Jahren reduzierte sich insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern die Anzahl der Gemeinden, was die Vergleichbarkeit etwas einschränkt.

**Anmerkungen:**

- <sup>1</sup> Anzahl der Jahre seit Einführung der Bürgerbegehrensregelung.
- <sup>2</sup> In der Gesamtzahl der Gemeinden sind Landkreise enthalten, sofern Bürgerbegehren dort zulässig sind. Dies trifft für alle Länder mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Thüringen zu.
- <sup>3</sup> Pro Gemeinde findet im Durchschnitt alle X Jahre ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum statt.

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

Die Tabelle zeigt auch, dass Bayern die meisten Verfahren pro Jahr verzeichnet – durchschnittlich 130 Verfahren pro Jahr (Spalte 4). Nordrhein-Westfalen mit 33 und Hessen mit 19 Verfahren pro Jahr folgen mit einigem Abstand. Die Platzierung Bayerns erklärt sich zum einen mit den anwendungsfreundlichen Regelungen – zum Beispiel geringer Themenauschluss, Zulässigkeit der gesamten Bauleitplanung sowie moderate Quoren – zum andern durch die sehr hohe Anzahl der Gemeinden (mehr als 2.000). Berücksichtigt man diese Gemeindeanzahl, findet in einer einzelnen bayerischen Gemeinde etwa alle 16 Jahre ein Bürgerbegehren oder ein Ratsreferendum statt. Bayern liegt damit auf Platz 5.

Vor Bayern steht Nordrhein-Westfalen auf Platz 4 und ist damit das Flächenland mit der höchsten Anwendungshäufigkeit. Alle 13 Jahre findet dort in einer Gemeinde ein Verfahren statt. Dies

liegt an den befriedigenden Regelungen und der hohen durchschnittlichen Gemeindegröße von etwa 40.000 Einwohner/innen pro Gemeinde/Stadt. Auf Platz 6 und 7 der Häufigkeit folgen Sachsen-Anhalt und Hessen. In Sachsen-Anhalt sind hierfür die zahlreichen Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform verantwortlich. Dass Hessen noch einigermaßen gut abschneidet, hat mehrere Gründe: Dort war von 1993 bis 2011 die gesamte Bauleitplanung zulässig. Zudem gibt es auch in Hessen wenige kleine Gemeinden und mehr mittelgroße oder große Städte als in anderen Flächenländern.

Schlusslichter der relativen Anwendungshäufigkeit sind mit Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen jene Länder, in denen lange sehr restriktive Verfahrensregelungen galten – etwa ein umfangreicher Themenausschluss und hohe Quoren. Dort blieben Bürgerbegehren und Bürgerentscheide lange Zeit exotische Ausnahmereischeinungen. In Mecklenburg-Vorpommern etwa wurde in einer Gemeinde durchschnittlich nur alle 142 Jahre ein Verfahren eingeleitet, in Rheinland-Pfalz (mit deutlich mehr kleineren Gemeinden) sogar nur alle 268 Jahre.

#### Betrachtung der letzten fünf Jahre

Um die historischen Einflüsse auf die Gesamtwerte zu eliminieren, wurde zusätzlich die Anwendungshäufigkeit der letzten fünf Jahre – also die Jahre 2011 bis 2015 – ausgewertet. Tabelle 5b ist somit eine aktuellere Momentaufnahme, die insbesondere durch den Vergleich mit dem Gesamtzeitraum interessante Erkenntnisse liefert.

**Tabelle 5b: Anwendungshäufigkeit (2011 bis 2015)**

Bundesland	Verfahren gesamt	Jahre	Verfahren pro Jahr	Anzahl Gemeinden/ Kreise <sup>1</sup>	Mittlerer Zeitabstand in Jahren <sup>2</sup>	Mittlerer Zeit- abstand 1956 bis 2015
1 Hamburg	30	5	6,0	7	1	1
2 Bremen	3	5	0,6	2	3	5
3 Berlin	8	5	1,6	12	8	3
4 Nordrhein-Westfalen	150	5	30,0	426	14	13
5 Bayern	629	5	125,8	2.127	17	16
6 Hessen	108	5	21,6	447	21	24
7 Sachsen	72	5	14,4	448	31	34
8 Baden-Württemberg	130	5	26,0	1.101	42	82
9 Brandenburg	48	5	9,6	433	45	38
10 Schleswig-Holstein	113	5	22,6	1.132	50	64
11 Niedersachsen	91	5	18,2	1.044	57	69
12 Thüringen	76	5	15,2	878	58	113
13 Sachsen-Anhalt	18	5	3,6	230	64	21
14 Saarland	2	5	0,4	57	143	68
15 Mecklenburg- Vorpommern	26	5	5,2	786	151	142
16 Rheinland-Pfalz	67	5	13,4	2.330	174	268
<b>Gesamt/Durchschnitt</b>	<b>1.571</b>	<b>5</b>	<b>314,2</b>	<b>11.460</b>	<b>36</b>	<b>99</b>

**Quelle:** Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland (Stand: 31. Dezember 2013)

#### Anmerkungen:

- <sup>1</sup> In der Gesamtzahl der Gemeinden sind Landkreise enthalten, sofern Bürgerbegehren dort zulässig sind. Dies trifft für alle Länder mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Thüringen zu.
- <sup>2</sup> Pro Gemeinde findet im Durchschnitt alle X Jahre ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum statt.

Im Vergleich zwischen dem gesamten Zeitraum und den letzten fünf Jahren wird deutlich, wie stark sich die Praxis verändert hat: 314 Verfahren pro Jahr (2011 bis 2015) stehen 116 Verfahren pro Jahr (1956 bis 2015) gegenüber. Auch in den letzten Jahren gab es in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland noch immer nur relativ wenige Bürgerbegehren.

Baden-Württemberg ist seit 2011 sehr viel weiter vorne platziert als im gesamten Zeitraum, da hier besonders großer „historischer Ballast“ nicht ins Gewicht fällt. Die ostdeutschen Länder hingegen – bis auf Thüringen – sind aktuell weiter hinten, da die Gemeindegebietsreformen zum Teil in den Jahren vor 2011 stattfanden. Am deutlichsten ist dies anhand von Sachsen-Anhalt zu beobachten (gesamter Zeitraum: Platz 6, Jahre 2011 bis 2015: Platz 13).

Thüringen liegt weiter vorn: Im Zeitraum 2011 bis 2015 kam es auf 15 Verfahren pro Jahr, im gesamten Untersuchungszeitraum auf nur acht Verfahren pro Jahr. Dies erklärt sich mit der Reform im Jahr 2009, die – nach jahrelanger spärlicher Praxis – deutlich bürgerfreundlichere Regelungen verankerte.

**5.2 Themen**

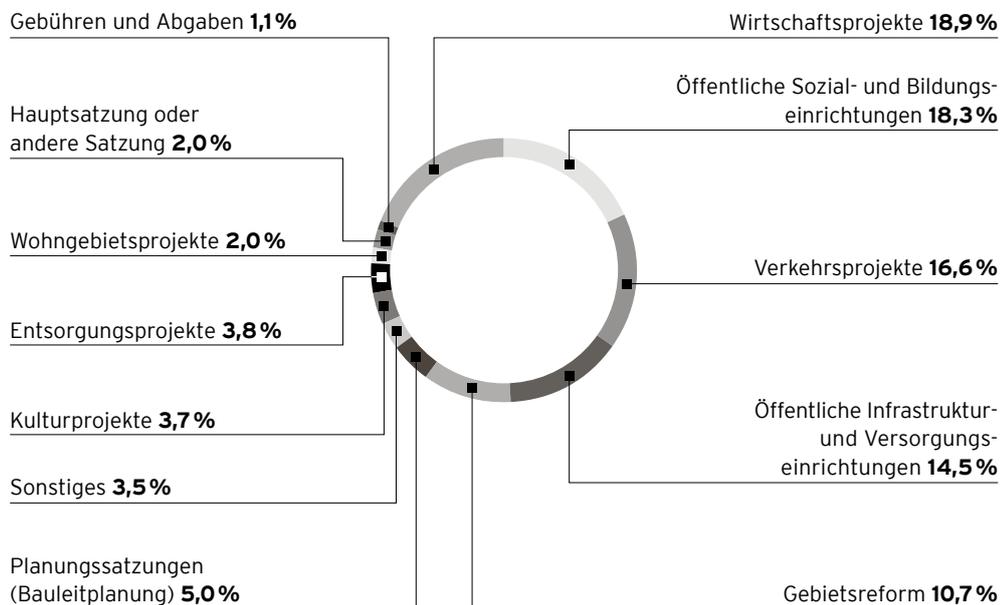
Kommunalpolitik beschäftigt sich mit den unterschiedlichsten Themen. Dies spiegelt sich selbstverständlich auch in den Themen der Bürgerbegehren und Ratsreferenden wider. Die thematischen Schwerpunkte des gesamten Untersuchungszeitraums bildeten Wirtschaftsprojekte mit 18,9 Prozent, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen mit 18,3 Prozent sowie Verkehrsprojekte mit 16,6 Prozent. Jeweils mehr als zehn Prozent erreichten auch die Bereiche Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen sowie Fragen der kommunalen Gebietsreform:

**Tabelle 6: Themen eingeleiteter Verfahren**

Thema	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil (%)
Wirtschaftsprojekte	Hotels, Einkaufszentren, Windparks	1.314	18,9
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	1.272	18,3
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	1.156	16,6
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	1.010	14,5
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	744	10,7
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Gebäudehöhe	348	5,0
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	266	3,8
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	255	3,7
Sonstiges	Straßennamen	241	3,5
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	137	2,0
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt- oder ehrenamtliche/r Bürgermeister/in, Baumschutzsatzung	136	2,0
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	79	1,1
<b>Gesamt</b>		<b>6.958</b>	<b>100,0</b>

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

**Abbildung 4: Themenbereiche**



**5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote**

**Tabelle 7: Ergebnisse**

Ergebniskategorie	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil (%)	Anteil an BB, die nicht zum BE gelangten (%)
Offen/unbekannt	Offen	99	1,4	2,9
	Unbekannt	115	1,7	3,3
BB gelangt nicht zum BE	BB nicht eingereicht	512	7,4	14,8
	BB zurückgezogen	163	2,3	4,7
	Kompromiss	101	1,5	2,9
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	804	11,6	23,2
	Unzulässig	1.665	23,9	48,0
	Versandet	8	0,1	0,2
	BE im Sinne des Begehrens	1.605	23,1	
BB gelangt zum BE/ RR findet statt	BE in Stichentscheid angenommen	196	2,8	
	BE nicht im Sinne des Begehrens	1.036	14,9	
	BE in Stichentscheid gescheitert	206	3,0	
	BE unecht gescheitert	448	6,4	
<b>Gesamt</b>		<b>6.958</b>	<b>100,00</b>	
Gesamte Zahl der BB, die nicht zum BE gelangten		3.467		

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

Bürgerbegehren haben direkte und indirekte Erfolge und Wirkungen. Während indirekte Wirkungen – zum Beispiel auf die Berichterstattung in den Medien – nur schwer zu messen und zu quantifizieren sind, ist die „direkte Erfolgsquote“ als messbare Größe darstellbar. Erfolg heißt hier: Entscheidung im Sinne der Vorlage. Dies umfasst die Ergebnisse „positiv erledigt durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss“, „Erfolg im Bürgerentscheid“ und „Erfolg im Stichtscheid“. Als halber Erfolg wurde das Ergebnis „Teilerfolg/Kompromiss“ gewertet.

Die Erfolgsquote liegt bei 38,7 Prozent (2.655,5 von 6.859 abgeschlossenen Verfahren). Etwa vier von zehn eingeleiteten Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatoren. Diese formale Erfolgsquote bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass alle in ihr erfassten Verfahren tatsächlich erfolgreich im Sinne der Vorlage enden. Zum Beispiel kam es in Einzelfällen dazu, dass Bürgerentscheide nicht umgesetzt wurden. Umgekehrt können aber auch formal erfolglose Verfahren de facto erfolgreich sein – etwa wenn ein Bürgerbegehren zwar formell unzulässig ist, aber dazu führt, dass ein Projekt aufgrund des offenkundig gewordenen Protests abgeändert oder neu überdacht wird.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebniskategorien betrachtet: zunächst die unzulässigen Fälle, dann die Begehren, bei denen der Gemeinderat die Forderungen des Bürgerbegehrens übernahm. Ein vertiefender Blick auf die Ergebnisse der Bürgerentscheide sowie deren Abstimmungsbeteiligung rundet diesen Abschnitt ab.

### 5.3.1 Unzulässige Bürgerbegehren

Bürgerbegehren müssen für ihre Zulassung bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllen: Die Gemeinde muss für die Angelegenheit zuständig sein, es muss über eine entscheidbare Frage abgestimmt werden, das Geforderte muss rechtlich und tatsächlich umsetzbar sein und das Bürgerbegehren benötigt genügend Unterstützung in Form von Unterschriften.

Obwohl die Entscheidung, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist, im Unterschied zum jeweiligen Anliegen eine Rechtsfrage ohne Ermessensspielraum ist, wird sie in der Regel vom Gemeinderat beziehungsweise bei Kreisangelegenheiten vom Kreistag getroffen. Zuvor wird häufig, in Mecklenburg-Vorpommern zwingend, die Kommunalaufsicht eingeschaltet. In Hamburg und Berlin entscheidet das Bezirksamt, in Schleswig-Holstein die Rechtsaufsichtsbehörde. Gegen eine Ablehnung kann die Initiative das zuständige Verwaltungsgericht anrufen. Immerhin sehen immer mehr Bundesländer inzwischen eine Beratung der Initiatoren vor.

Die Wirkungen von restriktiven oder unfairen Verfahren geht jedoch über die Zahlen unzulässiger Bürgerbegehren hinaus. Denn je besser die Menschen über diese Anforderungen Bescheid wissen, desto eher erkennen sie die Zwecklosigkeit eines Bürgerbegehrens und nehmen Abstand davon. Solche Fälle des bereits im Keim erstickten Wunsches nach einem Bürgerentscheid sind nicht erfassbar und finden deshalb in den hier vorgestellten Zahlen keinen Niederschlag.

### Gesamtzahl

Die Auswertung ergab, dass insgesamt 1.665 der 5.788 bürgerinitiierten Verfahren (28,8 Prozent) unzulässig waren. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Mängel und unfaire Regelungen wie etwa ein hohes Unterschriftenquorum oder ein weit reichender Themenausschluss, restriktive Rechtsprechung, fehlende Information und Beratung durch die Kommunalverwaltung sowie fehlende Erfahrung und Sorgfalt der Initiatoren, oft in Kombination mit großem Zeitdruck bei Korrekturbegehren. Diese Gründe werden im Folgenden noch genauer untersucht.

### Betrachtung der letzten fünf Jahre

Im Zeitraum 2011 bis 2015 betrug diese Unzulässigkeitsquote 26,7 Prozent und war somit etwas geringer als im gesamten Zeitraum. Dies sollte zukünftig noch genauer analysiert werden, denn in einigen Ländern wurden und werden durch Reformen die Voraussetzungen geschaffen, dass mehr Begehren zulässig sind: Mehr Themen werden zugelassen, die Verwaltung in immer mehr Ländern zur Beratung verpflichtet. Ebenfalls nicht zu unterschätzen: Der von den Initiator/innen auszuarbeitende Kostendeckungsvorschlag – eine große „Unzulässigkeitsfalle“ – wird zunehmend durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.

### Regionale Verteilung

**Tabelle 8: Unzulässige Bürgerbegehren nach Bundesland**

Bundesland	Anzahl BB gesamt	Anzahl unzulässige BB	Anteil (%)
Bayern	2.260	370	16,4
Hamburg	108	23	21,3
Berlin	37	9	24,3
Schleswig-Holstein	407	120	29,5
Hessen	426	137	32,2
Bremen	9	3	33,3
Rheinland-Pfalz	184	63	34,2
Brandenburg	148	54	36,5
Nordrhein-Westfalen	704	258	36,6
Thüringen	179	69	38,5
Baden-Württemberg	595	233	39,2
Sachsen-Anhalt	95	40	42,1
Sachsen	227	98	43,2
Niedersachsen	301	130	43,2
Mecklenburg-Vorpommern	92	49	53,3
Saarland	16	9	56,3
<b>Gesamt</b>	<b>5.788</b>	<b>1.665</b>	<b>28,8</b>

**Abkürzungen:** BB = Bürgerbegehren

Ein Blick auf die Werte der einzelnen Bundesländer bestätigt die bisherigen Überlegungen. Generell gilt: Je bürgerfreundlicher das Verfahren geregelt ist, desto niedriger die Unzulässigkeitsquote. Bayern hat mit 16,4 Prozent die niedrigste Unzulässigkeitsquote, gefolgt von Hamburg (21,3 Prozent) und Berlin (24,3 Prozent). In allen drei Bundesländern sind die Regelungen recht bürgerfreundlich. Auf den hinteren Plätzen finden sich Länder, in denen ein restriktiver Themenkatalog und/oder hohe Unterschriftenquoten gelten (Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen).

**Tabelle 9: Unzulässigkeitsgründe für Bürgerbegehren**

Gründe	Anzahl	Anteil (%)
Frist überschritten / zu wenige Unterschriften	354	21,2
Themenausschluss	329	19,7
Formfehler allgemein (keine Details bekannt)	257	15,4
Kostendeckungsvorschlag (unzureichend oder fehlend)	248	14,8
Mehrere Gründe (keine Details bekannt)	191	11,4
Mängel der Fragestellung (suggestiv / nicht entscheidbar / zu unbestimmt)	90	5,4
Rechtswidriges Ziel	88	5,3
Irreführende Begründung	60	3,6
Falscher Adressat	27	1,6
Zu viele / zu wenige Vertrauenspersonen	15	0,9
Einheit der Materie	10	0,6
<b>Gesamt</b>	<b>1.672</b>	<b>100,0</b>

**Anmerkung:** Mehrfachnennungen waren möglich.

Die drei wichtigsten Unzulässigkeitsgründe waren Fristüberschreitung beziehungsweise zu wenig Unterschriften (354 Fälle), Themenausschluss (329 Fälle), Formfehler (257) sowie Mängel beim Kostendeckungsvorschlag (248 Fälle), wobei sich letztere in 185 unzureichende und 63 fehlende Kostendeckungsvorschläge unterteilen.<sup>3</sup>

Dass nicht genügend Unterschriften zusammenkamen und die Frist nicht eingehalten wurde, hängt üblicherweise zusammen. Denn eine kurze Frist von wenigen Wochen bei Korrekturbegehren führt häufig dazu, dass sich nicht genügend Unterzeichner/innen finden. Die Auswertung ergab, dass insgesamt 354 Verfahren hieran scheiterten, davon 132 mit Fristüberschreitung und 222 mit mangelnder Unterschriftenzahl.

Der zweite wichtige Grund für eine Unzulässigkeit: der Themenausschluss. Er kann entweder als Positivkatalog gefasst sein – es wird gelistet, zu welchen Themen Bürgerbegehren erlaubt sind – oder als Negativkatalog – das Gesetz nennt, was nicht zulässig ist. Lange Jahre galt in einigen Ländern – insbesondere in Baden-Württemberg – ein Positivkatalog, der bürgerentscheidsfähige Fragen auflistete, zudem durch unpräzise Formulierungen noch Spielraum für Interpretationen ließ und somit zu vielen Unzulässigkeitserklärungen und Rechtsstreitigkeiten führte. Fast alle Verfahren, die aufgrund des Positivkatalogs für unzulässig erachtet wurden, stammen aus Baden-Württemberg vor dem Jahr 2005. Mit den Reformen in Baden-Württemberg (2005), Rheinland-Pfalz (2010), Bremerhaven (2012) und Sachsen-Anhalt (2014) ist der Positivkatalog inzwischen Geschichte. Alle Bundesländer regeln nun ausschließlich in Negativkatalogen die unzulässigen Themen.

Die Negativkataloge sind sehr unterschiedlich. Sechs Länder halten ihn kurz: In Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Thüringen sind viele Themen, insbesondere die kommunale Bauleitplanung, bürgerentscheidsfähig. In den anderen Ländern sind Flächennutzungs- und Bauungspläne – neben den Finanzen das wichtigste kommunale Steuerungsinstrument in Deutschland – ganz oder teilweise von Bürgerbegehren ausgeschlossen. In vier Ländern – in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein – ist nur ein Teil der Bauleitplanung zugelassen: Dort sind zumindest Bürgerbegehren über den Aufstellungsbeschluss beziehungsweise den verfahrenseinleitenden Beschluss zulässig. Am restriktivsten sind hier Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, das Saarland und Sachsen-Anhalt, die die Bauleitplanung komplett ausschließen.

3 Ausführliche Erläuterungen zu allen Gründen: Mehr Demokratie (Hg.) Bürgerbegehrensbericht 2012, Berlin 2012, S. 27 ff.

### 5.3.2 Ergebnis: Gemeinderat übernimmt das Anliegen der Initiatoren

Die Auswertung ergab, dass ein nicht geringer Anteil von Bürgerbegehren zu einem Umdenken des Gemeinderats führte. Durch einen neuen Ratsbeschluss übernahm er das Anliegen des Bürgerbegehrens und ein Bürgerentscheid entfiel. Dies kam mehr als 800 Mal und somit bei 13,9 Prozent aller eingeleiteten Bürgerbegehren vor. Tabelle 10 stellt dies differenziert nach Bundesländern dar.

**Tabelle 10: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen**

Bundesland	Bürgerbegehren gesamt	Anzahl positiv erledig- ter Bürgerbegehren	Anteil (%)
Hamburg	108	40	37,0
Saarland	16	3	18,8
Nordrhein-Westfalen	704	115	16,3
Sachsen	227	37	16,3
Berlin	37	6	16,2
Brandenburg	148	23	15,5
Hessen	426	63	14,8
Rheinland-Pfalz	184	27	14,7
Bayern	2.260	329	14,6
Mecklenburg-Vorpommern	92	13	14,1
Thüringen	179	22	12,3
Bremen	9	1	11,1
Schleswig-Holstein	407	44	10,8
Sachsen-Anhalt	95	10	10,5
Niedersachsen	301	31	10,3
Baden-Württemberg	595	40	6,7
<b>Gesamt</b>	<b>5.788</b>	<b>804</b>	<b>13,9</b>

Die Tabelle zeigt, dass nur wenige Bundesländer vom Durchschnittswert 13,9 Prozent wesentlich abweichen. In Hamburg und im Saarland wurden überdurchschnittlich viele Begehren vom Rat übernommen, in Baden-Württemberg hingegen relativ wenig. Woran liegt das?

Für das Saarland ist die Fallzahl mit 16 zu gering, als dass sie aussagekräftig wäre. Den hohen Wert Hamburgs mit 37 Prozent erklärt vor allem eine hanseatische Besonderheit: In mehreren Fällen ist eine „Scheinübernahme“ des Bürgerbegehrens dokumentiert: Um einen Bürgerentscheid zu verhindern, übernahm die gewählte Bezirksversammlung ein zustande gekommenes Bürgerbegehren, obwohl sie inhaltlich dagegen war. Anschließend hat die Regierung (der Senat) der Stadt Hamburg diesen Bezirks-Beschluss „evoziert“, das heißt an sich gezogen und dann einen anderen Beschluss gefasst. Der Senat darf dies rein rechtlich. Mit dem Verweis auf ein gesamtstädtisches Interesse (etwa, wenn es um ein Wohnungsbauprojekt geht) kann er jeden Beschluss einer Bezirksversammlung ohne Begründung aufheben und an sich ziehen.

Baden-Württemberg weist den bundesweit niedrigsten Wert (6,7 Prozent) auf. Dies liegt sehr wahrscheinlich daran, dass jahrzehntelang sehr viele Bürgerbegehren unzulässig waren oder nur sehr geringe Erfolgsaussichten hatten, so dass der Gemeinderat keine Niederlage im Bürgerentscheid befürchten musste. Die Betrachtung der letzten fünf Jahre bestätigt dies. Von 2011 bis 2015 betrug der Wert 10,4 Prozent und weicht daher nicht so stark ab vom Durchschnittswert 13,9 Prozent.

### Betrachtung der letzten fünf Jahre

Die Betrachtung der Jahre 2011 bis 2015 ergab keine wesentlichen Unterschiede zum Gesamtzeitraum. Insgesamt wurden 13,3 Prozent der 1.309 Bürgerbegehren vom Gemeinderat übernommen.

### 5.3.3 Bürgerentscheide

**Tabelle 11: Ergebnisse von Bürgerentscheiden**

	BE nach BB	RR	Gesamt
BE im Sinne des Begehrens	1.089	516	1.605
BE in Stichentscheid angenommen	98	98	196
BE nicht im Sinne des Begehrens	745	291	1.036
BE in Stichentscheid gescheitert	111	95	206
BE unecht gescheitert	391	57	448
<b>Gesamt</b>	<b>2.434</b>	<b>1.057</b>	<b>3.491</b>

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

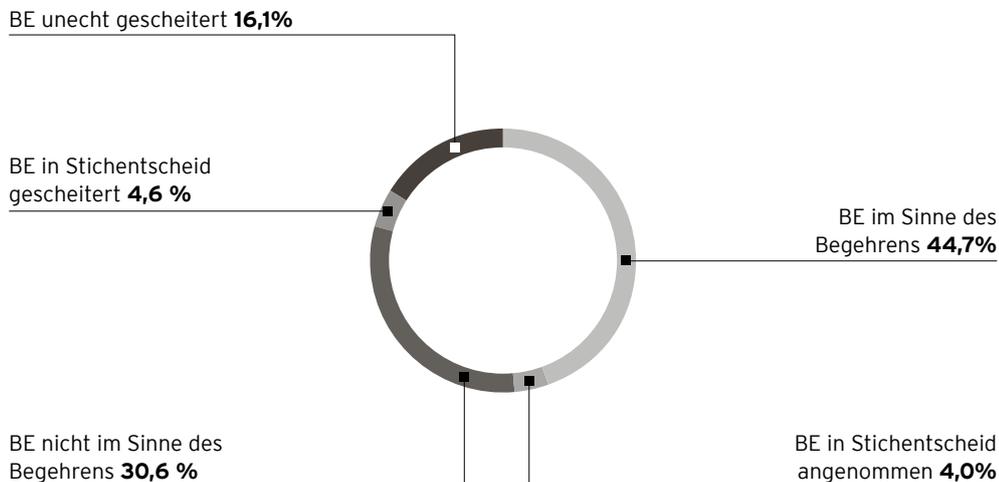
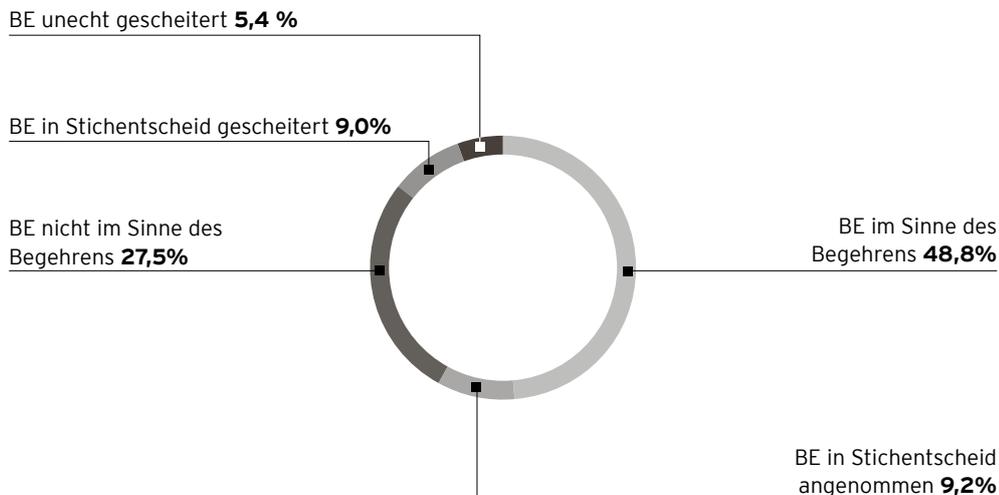
Insgesamt war mehr als die Hälfte (51,6 Prozent) aller kommunalen Abstimmungen erfolgreich im Sinne der Initiatoren (1.801 von 3.491). Ratsreferenden hatten mit 58,1 Prozent (614 von 1.057 Fälle) eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide, von denen 48,8 Prozent erfolgreich im Sinne der Initiatoren war (1.187 von 2.434 Verfahren). Dies bestätigt die Beobachtungen aus Staaten mit intensiver Praxis wie der Schweiz und den US-Bundesstaaten. Dort haben Vorlagen, die von der Parlaments-/Ratsmehrheit empfohlen werden oder obligatorisch zur Abstimmung gelangen, eine höhere Erfolgchance als bürgerinitiierte Abstimmungsvorlagen.

Bürgerentscheide, die keine Abstimmungsmehrheit erhielten, werden hier als „nicht im Sinne des Begehrens“ bezeichnet. Sie werden auch echt gescheiterte Verfahren genannt. Als unecht gescheitert gelten hingegen Bürgerentscheide, die zwar eine Abstimmungsmehrheit erreichten, jedoch aufgrund des geltenden Zustimmungsquorums nicht wirksam waren. Von den 3.491 Bürgerentscheiden scheiterten 448 (12,8 Prozent) unecht.

Wenn man nur die letzten fünf Jahre von 2011 bis 2015 betrachtet, dann ist dieser Wert mit 13,3 Prozent ungefähr gleich hoch wie im gesamten Zeitraum. Das Sinken des Zustimmungsquorums in einigen Bundesländern in 2015 und 2016<sup>4</sup> wird sich vermutlich erst in den nächsten Jahren niederschlagen.

Ebenfalls interessant ist eine Differenzierung nach Verfahrenstyp: Ratsreferenden scheiterten seltener am Zustimmungsquorum (5,4 Prozent) als bürgerinitiierte Abstimmungen (16,0 Prozent). Die folgenden beiden Abbildungen illustrieren dies.

4 2013: Schleswig-Holstein, 2015: Baden-Württemberg und Hessen, 2016: Rheinland-Pfalz und Niedersachsen.

**Abbildung 5: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren - Ergebnisse****Abbildung 6: Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden - Ergebnisse**

Die Unterschiede könnten dadurch zustande kommen, dass vor allem bei bürgerinitiierten Verfahren – unter anderem aufgrund des zum Teil hohen Zustimmungsquorums – Behinderungen seitens der Exekutive oder der Ratsmehrheit möglich sind. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der Termin für einen Bürgerentscheid in die Ferien gelegt wird oder andere administrative Maßnahmen getroffen werden, welche die Abstimmung erschweren. Ebenso kommt es vor, dass die Mehrheitsfraktionen im Rat oder der/die Bürgermeister/in eine aktive Diskussion vor dem Bürgerentscheid verweigern und so hoffen, dass der Entscheid an der mangelnden Beteiligung und somit am Zustimmungsquorum scheitert.

#### **Abstimmungsbeteiligung**

Wie hoch ist die Beteiligung bei Bürgerentscheiden? Die folgende Auswertung geht dieser Frage nach und differenziert nach der Größe einer Gemeinde/Stadt.

**Tabelle 12: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße**

Gemeindegröße (Einw.zahl)	Anzahl BE gesamt	Durchschn. Beteiligung alle BE (%)	Durchschn. Beteiligung bürger- initiierte BE (%)	Durchschn. Beteiligung RR (%)
bis 5.000	1.604	63,1	61,2	66,6
5.001 bis 10.000	562	50,4	49,4	53,8
10.001 bis 20.000	538	44,0	42,2	50,1
20.001 bis 30.000	233	41,8	40,8	45,7
30.001 bis 50.000	179	36,3	33,3	47,4
50.001 bis 100.000	155	30,4	29,6	33,6
100.001 bis 200.000	113	32,1	30,0	40,8
200.001 bis 500.000	87	29,0	29,0	28,8
mehr als 500.000	20	22,7	20,4	30,6
<b>Gesamt</b>	<b>3.491</b>	<b>50,4</b>	<b>47,6</b>	<b>57,3</b>

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

Die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug im Durchschnittlich 50,4 Prozent. Die Beteiligung sank, wie auch bei Kommunalwahlen, mit zunehmender Einwohnerzahl: Wie aus der Tabelle ersichtlich, betrug die Beteiligung in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner/innen durchschnittlich 63,1 Prozent, in Städten mit 50.000 bis 100.000 durchschnittlich 30,4 Prozent und in Großstädten über 500.000 Einwohner/innen 22,7 Prozent. Die Zahlen erklären sich teilweise dadurch, dass die Problemstruktur die Beteiligung beeinflusst. Wenn beispielsweise in Großstädten nur bestimmte Stadtteile von einer Maßnahme betroffen sind, dann wird die Beteiligung dort höher sein, in der gesamten Stadt jedoch eher niedrig.

Ebenso wurde deutlich, dass der Verfahrenstyp die Beteiligung beeinflusst. Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren erreichten eine durchschnittliche Beteiligung von 47,6 Prozent, Ratsreferenden hingegen 57,3 Prozent der Stimmberechtigten. Dies dürfte daran liegen, dass Ratsreferenden häufiger mit Wahlen zusammengelegt wurden. Zudem betrafen viele Ratsreferenden in kleinen Gemeinden Themen von sehr großer Bedeutung, zum Beispiel die Gemeindegebietsreform. Sowohl die geringe Gemeindegröße als auch das Thema selbst bewirkten eine vergleichsweise hohe Abstimmungsbeteiligung.

Nur die durchschnittliche Beteiligung je Bürgerentscheid zu betrachten, reicht allerdings für ein umfassenderes Bild der Beteiligung nicht aus. Der Schweizer Forscher Dr. Uwe Serdült hat für die Stadt St. Gallen nachgewiesen, dass sich nicht immer dieselben Menschen an den unterschiedlichen Abstimmungen beteiligen. Er hat untersucht, wie viele Bürger/innen an mindestens einer von sieben Abstimmungen innerhalb von zwei Jahren teilnahmen. Das Ergebnis: Während die durchschnittliche Beteiligung an einer einzelnen Abstimmung in St. Gallen bei 45 bis 50 Prozent („durchschnittliche Beteiligung“) lag, hatten sich an mindestens einer von zwei Abstimmungen 66 Prozent beteiligt und an mindestens einer von sieben Abstimmungen sogar rund 75 Prozent („kumulierte Beteiligungsquote“).<sup>5</sup>

### **Bürgerentscheide: Erfolgchancen und Quorum**

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

5 Vgl. Serdült, Uwe (2013).

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

Tabelle 13 zeigt, dass bisher rund jeder achte Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum gescheitert ist (12,8 Prozent). Betrachtet man alle Bundesländer ohne Bayern (das ungefähr die Hälfte der Fälle auf sich vereint), so betrug der Wert sogar 19,1 Prozent.

**Tabelle 13: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide**

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Davon unecht gescheitert	Anteil unecht gescheiterter BE (%)
Hamburg	keines	25	0	0,0
Bremen (Stadt)	bis 1997: 50 %-Bet.quorum 1997 bis 2009: 25 % seit 2009: 20 %	0	0	0,0
Saarland	30 %	0	0	0,0
Sachsen	25 %	164	9	5,5
Bayern	bis 1999: keines, seit 1999: 10-20 %	1.651	97	5,9
Thüringen	bis 2002: 25 % 2002 bis 2009: 20-25 %, seit 2009: 10-20 %	50	3	6,0
Sachsen-Anhalt	bis 1997: 30 % seit 1997: 25 %	183	12	6,6
Brandenburg	25 %	166	18	10,8
Mecklenburg-Vorpommern	25 %	55	6	10,9
Schleswig-Holstein	bis 2002: 25 % 2002 bis 2013: 20 %, seit 2013: 8-20 %	262	30	11,5
Rheinland-Pfalz	bis 2010: 30 %, 2010 bis 2016: 20 % seit 2016: 15 %	89	15	16,9
Baden-Württemberg	bis 1975: 50 %-Bet.quorum, 1975 bis 2005: 30 %, 2005 bis 2015: 25 % seit 2016: 20 %	370	82	22,2
Hessen	bis 2016: 25 % seit 2016: 15-25 %	155	40	25,8
Niedersachsen	25 %	94	31	33,0
Berlin	bis 2011: 15 %-Bet.quorum, seit 2011: 10 %	12	5	41,7
Nordrhein-Westfalen	bis 2000: 25 %, 2000 bis 2011: 20 %, seit 2012: 10-20 %	214	99	46,3
Bremerhaven (Stadt)	bis 2012: 30 %, seit 2012: 20 %	1	1	100,0
<b>Gesamt</b>		<b>3.491</b>	<b>448</b>	<b>12,8</b>
<b>Gesamt ohne Bayern</b>		<b>1.840</b>	<b>351</b>	<b>19,1</b>

**Abkürzung:** BE = Bürgerentscheide

Länder mit wenigen und großen Städten und/oder Länder mit hohem Zustimmungsquorum weisen einen erhöhten Wert auf. Lässt man Bremerhaven wegen der geringen Fallzahl außer Acht, dann befinden sich mit Nordrhein-Westfalen das Bundesland mit der größten durchschnittlichen Gemeindegröße und mit Berlin ein Stadtstaat auf den letzten Plätzen. Auch Hessen mit eher weniger, dafür tendenziell größeren Gemeinden und Städten verzeichnet einen erhöhten Wert mit etwa 26 Prozent. Wie bereits oben gezeigt wurde, sinkt die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße. Somit steigt auch das Risiko, am Zustimmungsquorum zu scheitern.

Bei anderen Bundesländern (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) kann man den hohen Anteil an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden auf jahrelang geltende hohe Abstimmungsquoten (30 Prozent) zurückführen. Übrigens scheiterte auch der bislang einzige Bürgerentscheid in Bremerhaven am 30-Prozent-Zustimmungsquorum.

Trotz hoher Zustimmungsquoren belegen Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt vordere Platzierungen. Doch die Durchschnittswerte sind dem hohen Anteil an Ratsreferenden in kleinen und kleinsten Gemeinden mit hohen Abstimmungsbeteiligungen geschuldet. Dies belegt die Betrachtung der Jahre 2013 und 2014, in denen es keine Bürgerentscheide zur Gebietsreform gab. Damals betrug der Anteil unecht gescheiterter Bürgerentscheide in Brandenburg 25,0 Prozent, in Sachsen 20,0 Prozent und in Sachsen-Anhalt 33,3 Prozent und lag damit deutlich höher als die Durchschnittswerte.

## 6. Spezial: Bürgerbegehren und Flüchtlingsunterkünfte

von Ergün Malci und André Schmale, Universität Wuppertal

### 6.1 Einleitung

Seit dem Sommer 2015 polarisiert ein Thema europaweit die öffentliche und politische Debatte: die Zuwanderung von Flüchtlingen aus Krisengebieten wie Syrien und den besetzten Gebieten des sogenannten Islamischen Staates. Als Folge haben der Bau von Flüchtlingsunterkünften oder die Umnutzung vorhandener Gebäude zu Kontroversen innerhalb vieler Gemeinden und Städte in Deutschland geführt. Vielfach wurde der Begriff „Krise“ verwendet: Allein in der Bundesrepublik im Jahr 2015 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 1,1 Millionen Asylsuchende im EDV-System EASY registriert. Das entspricht etwa einem Prozent der Bevölkerung (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2016a). Infolge dieser Entwicklung entstanden und entstehen neue Unterkünfte für Flüchtlinge in allen Teilen der Republik.

Dieses Kapitel widmet sich in den ersten Abschnitten den Fragen, ob, wo und mit welchen Ergebnissen es Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften gab. Im letzten Abschnitt wird dann versucht, die Anzahl von Bürgerbegehren und gewalttätigen Angriffen auf Flüchtlingsunterkünfte miteinander zu vergleichen und deren geografische Verteilung zu visualisieren.

### Datengrundlage

Ausgewertet wurde die Datenbank Bürgerbegehren. Zum untersuchten Thema erscheint für 1996 der erste Eintrag in die Datenbank, so dass der Zeitraum der Untersuchung 1996 bis 2015 = 20 Jahre betrug. Dabei wurden alle Fälle ausgewählt, in denen Bürgerbegehren initiiert, angekündigt oder nur öffentlich diskutiert wurden. Diese Auswahl ist somit etwas umfassender als im restlichen Bürgerbegehrensbericht – dort wurden nur Begehren ausgewählt, die auch tatsächlich gestartet wurden. Die weiter gehende Fallauswahl gründet darauf, dass auch öffentliche Diskurse über Bürgerbegehren einen Indikator für gesellschaftliche Konflikte darstellen und in diesem Kapitel der Konfliktcharakter stärker im Vordergrund steht. Stand der Erhebungen ist der 15. März 2016.

### 6.2 Analyse der Praxis

Tabelle 14 listet zunächst die Fälle zu Flüchtlingsunterkünften auf.

**Tabelle 14: Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften**

Nr.	Ort	Bundesland	Jahr	Thema	Ergebnis
1	Schwalmtal	Nordrhein-Westfalen	1996	Gegen die Unterbringung von Flüchtlingen an der "Reitersäge"	unzulässig
2	Kürten	Nordrhein-Westfalen	2001	Standort einer Flüchtlingsunterkunft	BB nicht eingereicht
3	Erkrath	Nordrhein-Westfalen	2003	Gegen eine Unterkunft für Flüchtlinge	nur angekündigt
4	Saerbeck	Nordrhein-Westfalen	2003	Gegen ein Mehrfamilienhaus für Flüchtlinge, Aussiedler und Obdachlose	unzulässig
5	Schöppingen	Nordrhein-Westfalen	2009	Zur Schließung der zentralen Unterbringungseinrichtung für Asylbewerber (ZUE)	versendet
6	Kamenz	Sachsen	2011	Gegen eine Unterkunft für Flüchtlinge	unzulässig
7	Sachsenheim	Baden-Württemberg	2013	Gegen den Bau einer Sammelunterkunft für Flüchtlinge	BB nur öffentlich diskutiert
8	Putzbrunn	Bayern	2013	Gegen eine Sammelunterkunft für Flüchtlinge in der Waldkolonie	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss

<b>Nr.</b>	<b>Ort</b>	<b>Bundesland</b>	<b>Jahr</b>	<b>Thema</b>	<b>Ergebnis</b>
9	Weinheim	Baden-Württemberg	2014	Gegen ein großes Flüchtlingsheim an der Theodor-Heuss-Straße	BB nur öffentlich diskutiert
10	Fladungen	Bayern	2014	Für den Bau einer Seniorenwohnstätte anstatt eines Flüchtlingsheims	unzulässig
11	Kirchheim	Bayern	2014	Gegen eine Unterkunft für Flüchtlinge an der Räterstraße	unzulässig
12	Bautzen	Sachsen	2014	Gegen das geplante Containerdorf für 260 Flüchtlinge	BB nur öffentlich diskutiert
13	Au	Baden-Württemberg	2015	Für die Bebauung des „Brunnengrundstücks“ mit einem Flüchtlingsheim	BE im Sinne des Ratsreferendums
14	Au	Baden-Württemberg	2015	Gegen Bebauung des „Brunnengrundstücks“ (Flüchtlingsheim)	unzulässig
15	Sachsenheim	Baden-Württemberg	2015	Gegen eine geplante Flüchtlingsunterkunft	BB nur öffentlich diskutiert
16	Eisingen	Baden-Württemberg	2015	Gegen den geplanten Standort der Notunterkunft für Flüchtlinge	BE nicht im Sinne des Begehrens
17	Halfing	Bayern	2015	Gegen eine Flüchtlingsunterkunft als Großprojekt	offen
18	Kühbach	Bayern	2015	Gegen eine geplante Flüchtlingsunterkunft im Kühbacher Gewerbegebiet	BB zurückgezogen
19	Lenggries	Bayern	2015	Gegen die Unterbringung von Flüchtlingen an der "Reitersäge"	BB nur öffentlich diskutiert
20	Mertingen	Bayern	2015	Gegen eine Unterbringung von Flüchtlingen in Wohncontainern am südlichen Bolzplatz	unzulässig
21	Essen	Nordrhein-Westfalen	2015	Gegen den Bau von Flüchtlingsunterkünften auf Freiflächen	nur angekündigt
22	Isselburg	Nordrhein-Westfalen	2015	Gegen eine Flüchtlingsunterkunft auf dem Stromberggelände	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss
23	Sprockhövel	Nordrhein-Westfalen	2015	Gegen Flüchtlingsunterkünfte am Bolzplatz Waldweg und am Gedulderweg	offen
24	Arnsdorf	Sachsen	2015	Gegen die Verpachtung einer Fläche an den Landkreis für Flüchtlingsunterkünfte	offen
25	Frankenberg	Sachsen	2015	Für eine Mitbestimmung der Anzahl von Flüchtlingen bei der Unterbringung	offen
26	Königsbrück	Sachsen	2015	Gegen eine Flüchtlingsunterkunft im Gewerbegebiet am Heideweg	offen
27	Oberlungwitz	Sachsen	2015	Gegen ein Flüchtlingsheim	unzulässig
28	Pulsnitz	Sachsen	2015	Gegen Liegenschaften für Flüchtlingsunterkünfte	BB zurückgezogen
29	Weißkeißel	Sachsen	2015	Gegen die Unterbringung von Flüchtlingen	offen
30	Zschopau	Sachsen	2015	Gegen eine Unterkunft für Flüchtlinge	offen

Nr.	Ort	Bundesland	Jahr	Thema	Ergebnis
31	Rohlstorf	Schleswig-Holstein	2015	Gegen den Kauf des Gasthof Warder zur Unterbringung von Flüchtlingen	unzulässig
32	Wedel	Schleswig-Holstein	2015	Für den Erhalt einer Grünanlage / Gegen Bebauung mit Flüchtlingsunterkunft	BE nicht im Sinne des Begehrens
33	Rudolstadt	Thüringen	2015	Gegen Pläne für Nutzung des ehemaligen Krankenhauses als Erstaufnahmestelle für Flüchtlinge	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderats- beschluss

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

### Anzahl

In der Datenbank Bürgerbegehren sind insgesamt 33 Verfahren in den Jahren 1996 bis 2015 (20 Jahre) erfasst, davon 32 Bürgerbegehren und ein Ratsreferendum. Zum Vergleich: In diesem Zeitraum fanden insgesamt 6.173 Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt, der Anteil der Verfahren zu Flüchtlingsunterkünften betrug somit 0,5 Prozent. Betrachtet man das Jahr 2015 mit den meisten Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften, so betrug der Anteil 21 von 348, also 6,0 Prozent.

Über die Gründe, warum trotz der massiven öffentlichen Debatte relativ wenig Bürgerbegehren diskutiert, angekündigt oder begonnen wurden, kann nur spekuliert werden. Ein Grund für diese recht geringe Anzahl könnte sein, dass oft Landkreise für die politische Entscheidung zuständig sind. Für ein Bürgerbegehren zu einem bestimmten Standort in einer bestimmten Gemeinde zu mobilisieren und fünf oder zehn Prozent des Landkreises zu einer Unterschrift zu bewegen, ist generell sehr schwierig. Außerdem dauern Bürgerbegehren längere Zeit. Menschen, die gegen eine Unterkunft mobilisieren, wählen gegebenenfalls eher kurzfristige, emotionalisierende Aktionsformen wie Demonstrationen, Kundgebungen oder auch illegale/gewalttätige Aktionen wie gewalttätige Angriffe.<sup>6</sup> Anders formuliert: Das Thema Flüchtlingsunterkünfte eignet sich für Bürgerbegehren nicht unbedingt, da es zu kurzlebig ist, um als prozessierter andauernder Konflikt (vgl. Dahrendorf 1992) „mühselig“ und über einen längeren Zeitraum bearbeitet zu werden.

### Geografische Verteilung

In lediglich sechs der 16 Bundesländer kam es überhaupt zu einem Bürgerbegehren. 9 der 33 Verfahren (27,3 Prozent) fanden in Sachsen statt, 8 in Nordrhein-Westfalen, 7 in Bayern, 6 in Baden-Württemberg, 2 in Schleswig-Holstein und eines in Thüringen.

### Fragestellungen

Hier lassen sich zwei große Schwerpunkte erkennen: 18 von 33 Begehren bezogen sich auf die Bebauung einer Fläche oder die Nutzung einer Fläche oder eines Gebäudes für eine Flüchtlingsunterkunft. Weitere 14 hatten einen bestimmten Standort der Unterkunft beziehungsweise dessen Alternative zum Thema. Ein einziges Begehren bezog sich auf die Mitsprache bei der Anzahl der unterzubringenden Menschen.

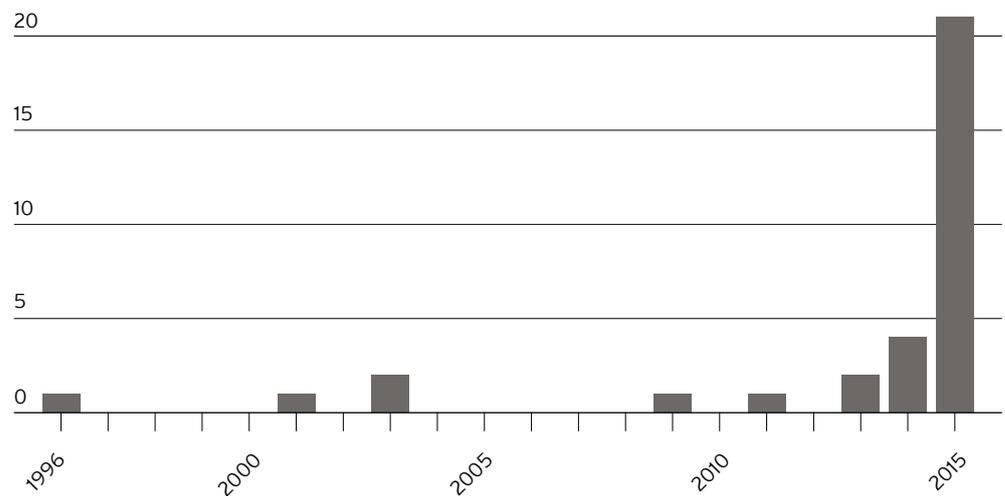
Interessant ist ferner die Betrachtung der formalen Fragestellungen: Kein Begehren hatte in seiner formalen Fragestellung die Ablehnung einer Flüchtlingsunterkunft unmittelbar ausformuliert. Die Fragestellungen beziehen sich vor allem auf die Bebauung oder Nicht-Bebauung von Grundstücken, auf Standortfragen oder auf eine alternative Nutzung der Flächen oder Gebäude.

6 Vgl. hierzu Middelhoff, Paul (2015): Karte der Gewalt, in Die ZEIT.

**Zeitliche Verteilung**

Interessant ist auch die zeitliche Verteilung der Verfahren, welche Abbildung 7 illustriert.

**Abbildung 7: Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften, Verteilung nach Jahren**

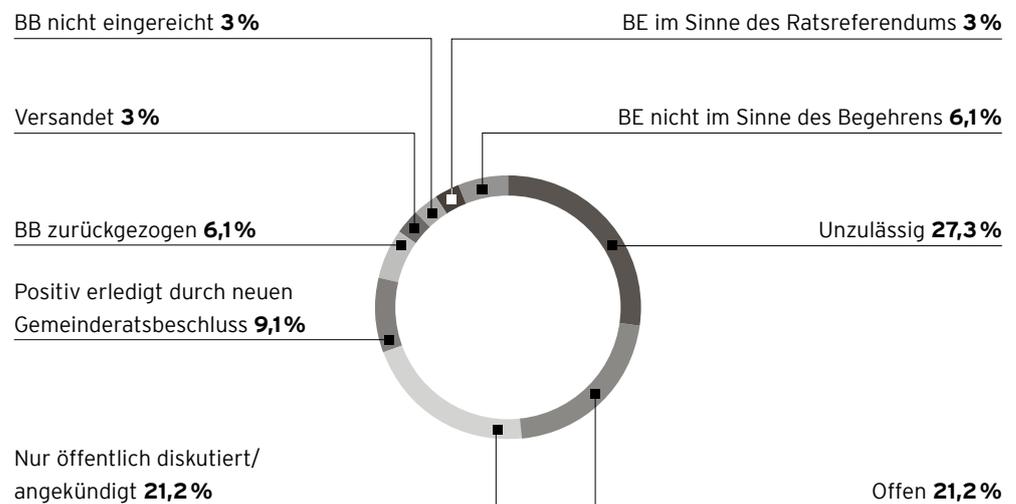


Das erste Verfahren fand im Jahr 1996 statt. Danach gab es viele Jahre lang nur vereinzelt Verfahren. Dies änderte sich erst im Jahr 2015, als die Zahl der Verfahren auf 21 stark anstieg. Somit fanden 63,6 Prozent aller Verfahren in 2015 statt. Zudem kam es auch erst im Jahr 2015 zum ersten Bürgerentscheid. Dies lässt sich selbstverständlich mit dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen erklären.

**6.3 Ergebnisse**

In Abbildung 8 sind die Ergebnisse der Verfahren dargestellt.

**Abbildung 8: Ergebnisse der Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften**



Von den 33 Verfahren haben sieben das Ergebnis „nur angekündigt“ oder „nur diskutiert“. In diesen sieben Fällen wurden öffentliche Diskussionen geführt, ein Bürgerbegehren angedroht oder öffentlich überlegt. Diese Diskussionen mündeten dann aber nicht in ein Bürgerbegehren. Die restlichen 26 Verfahren wurden tatsächlich eingeleitet. Das heißt, es wurden Unterschriften gesammelt. Hiervon sind sieben noch offen und 19 abgeschlossen. Neun Verfahren wurden für unzulässig erklärt, drei vom Gemeinderat übernommen („positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss“, zwei zurück gezogen und ein Bürgerbegehren wurde nicht eingereicht.

Insgesamt betrug der Anteil unzulässiger Bürgerbegehren 47,3 Prozent, wenn man als Bezugsgröße alle abgeschlossenen und tatsächlich eingeleiteten Verfahren heranzieht (9 von 19). Dieser hohe Wert erklärt sich nicht – wie man vermuten könnte – mit dem Themenausschluss der Bauleitplanung in den Bundesländern, da die Hälfte dieser Begehren in Bayern und Sachsen statt fand und dort die Bauleitplanung komplett zulässig ist. Vielmehr sind andere Faktoren verantwortlich, die noch vertiefend zu untersuchen sind und hier nur angedeutet werden können: Formale Hürden und das Versäumnis von Fristen sind denkbar. Sehr wichtig erscheint auch, dass die Gemeinde gar nicht für die Entscheidung zur Unterbringung treffen kann, da sie von der Landesgesetzgebung abhängt. Damit laufen Bürgerbegehren tendenziell ins Leere oder werden für unzulässig erklärt.

Nur vier von 19 abgeschlossenen Fällen verzeichneten einen formalen Erfolg: Drei Begehren bewegten den Gemeinderat dazu, das Anliegen des Bürgerbegehrens zu übernehmen – diese finden sich in der Tabelle mit dem Vermerk „positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss“ in der letzten Spalte. Zudem ging ein Bürgerentscheid im Sinne des Begehrens aus, dieser war als Ratsreferendum pro Flüchtlingsunterkunft formuliert.

Bislang fanden drei Bürgerentscheide zu Flüchtlingsunterkünften statt: Im baden-württembergischen Au kam es zu einem Ratsreferendum, das ein unzulässiges Bürgerbegehren aufgriff, und das pro Flüchtlingsunterkunft (im Sinne des Begehrens) ausging. Die zwei bürgerinitiierten Bürgerentscheide in Eisingen, Baden-Württemberg (gegen bestimmten Standort einer Unterkunft) und Wedel, Schleswig-Holstein (für Erhalt Grünanlage/für alternativen Standort), fanden keine Mehrheit. Festgehalten werden kann somit, dass es noch keinen erfolgreichen Bürgerentscheid gegen eine Flüchtlingsunterkunft gab.

#### **6.4 Bürgerbegehren im Vergleich mit gewalttätigen Angriffen auf Unterkünfte**

Neben Bürgerbegehren wurden auch andere Aktionsformen gewählt, um auf legalem Wege Flüchtlingsunterkünfte zu verhindern, darunter Demonstrationen und Kundgebungen. Illegale, kriminelle Maßnahmen wie gewalttätige Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte gab es ebenso. Wie häufig kam es zu Gewalt und wie verteilen sich dokumentierte gewalttätige Angriffe geografisch? Ein Artikel aus der ZEIT vom 3. Dezember 2015<sup>7</sup> lieferte die Informationen hinsichtlich Anzahl und Häufigkeitsverteilung von gewalttätigen Angriffen in den Bundesländern für das Jahr 2015.

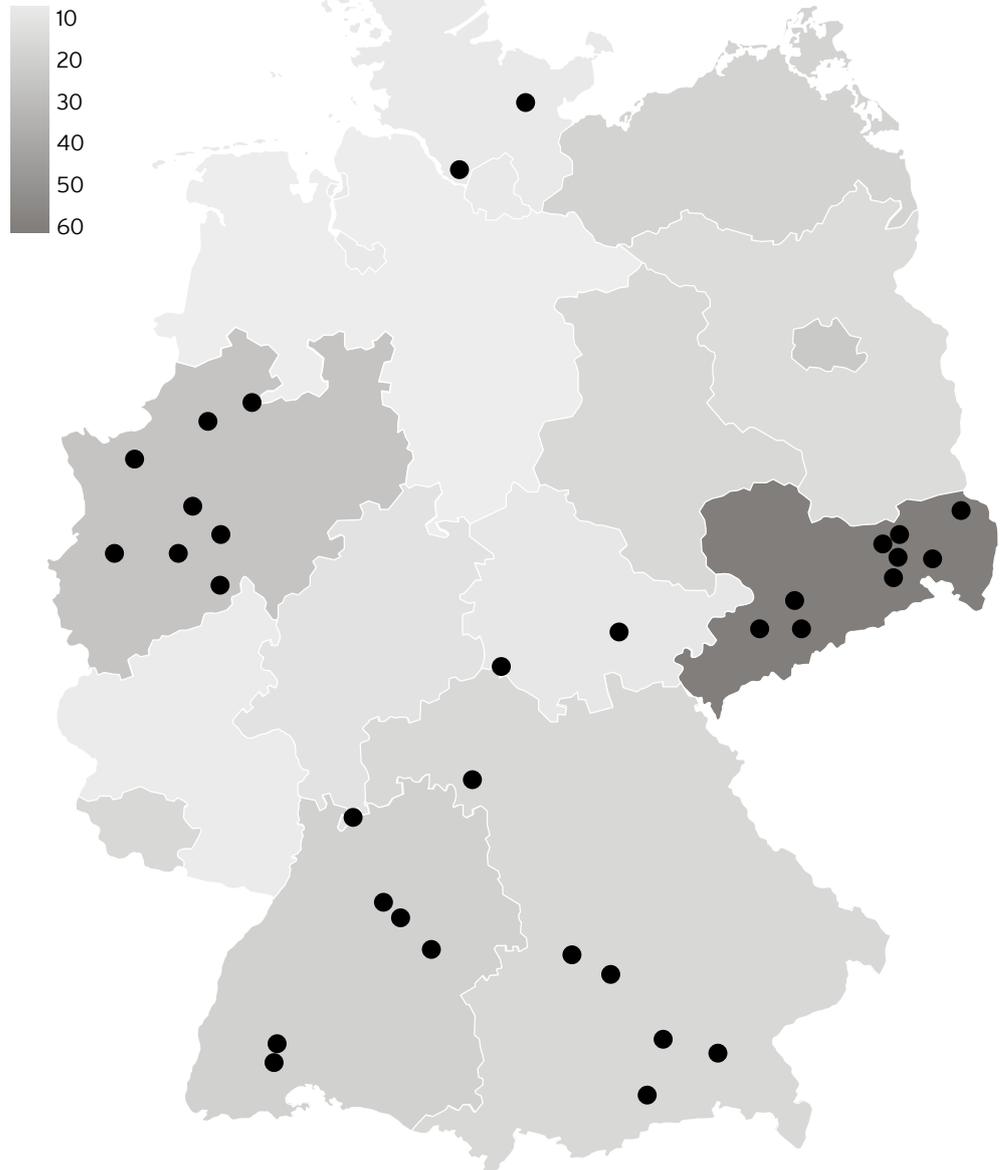
Insgesamt zählte das Rechercheteam der ZEIT, basierend auf den Statistiken des Bundeskriminalamts, im vergangenen Jahr 222 gewalttätige Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte, darunter 93 Brandanschläge. Damit ist ein erster Versuch eines geografischen Vergleichs zwischen den 33 Bürgerbegehren und den 222 gewalttätigen Angriffen möglich.

Abbildung 9 illustriert, wo sich welche Aktionsformen ereignet haben. Die Färbungen der Bundesländer bilden die Anzahl der gewalttätigen Angriffe ab. Die Geo-Markierungen bilden die Orte der Bürgerbegehren ab.

7 Blickle, Paul et al. 2015, Es brennt in Deutschland, in: Die ZEIT vom 3.12.2015

**Abbildung 9: Gewalttätige Angriffe (2015) und Bürgerbegehren (1996 - 2015)**

Anzahl der Anschläge



Quelle: Blickle et. al. (2015), Es brennt in Deutschland.

Im Vergleich der Bürgerbegehren mit den Anschlägen auf Flüchtlingsunterkünfte zeigt sich, dass Sachsen jeweils die meisten Verfahren und den höchsten Anteil in Deutschland aufweist: In Sachsen fanden 27,3 Prozent aller Bürgerbegehren (9 von 33) zum Thema Flüchtlingsunterkünfte und 28,8 Prozent aller gewalttätigen Angriffe (64 von 222) statt. Abbildung 9 verdeutlicht dies grafisch.

Bei den gewalttätigen Angriffen folgt auf Platz 2 Nordrhein-Westfalen mit 21 und auf Platz 3 Berlin mit 20 Verfahren. Die Bundesländer mit den wenigsten gewalttätigen Angriffen auf Unterkünfte sind Bremen, Hamburg sowie das Saarland (je 2). Auch bei den Bürgerbegehren rangiert Nordrhein-Westfalen auf Platz 2 mit acht Verfahren (24,2 Prozent), gefolgt von Bayern (sieben), Baden-Württemberg (sechs), Schleswig-Holstein (zwei) und Thüringen (ein Verfahren).

Ferner wurde untersucht, ob es in einer Stadt einen Brandanschlag und ein Bürgerbegehren gab. Dies war nicht der Fall. Jedoch konnten zwei Städte identifiziert werden, in denen es ein Bürgerbegehren und einen gewalttätigen Angriff auf eine Flüchtlingsunterkunft (jedoch keinen Brandanschlag) gegeben hat: Diese Städte sind Frankenberg (Sachsen) und Essen (Nordrhein-Westfalen).

### 6.5 Fazit

Im Zeitraum von 1996 bis 2015 wurden 33 Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften initiiert oder öffentlich diskutiert, die meisten davon (21) im Jahr 2015. Die Untersuchung ergab ferner, dass es bis 2015 nur in sechs Bundesländern zu Begehren gegen Flüchtlingsunterkünften kam: 9 Verfahren in Sachsen, 8 in Nordrhein-Westfalen, 7 in Bayern, 6 in Baden-Württemberg, 2 in Schleswig-Holstein und eines in Thüringen.

Neben der Anzahl und der geografischen Verteilung wurden auch die Ergebnisse der Bürgerbegehren untersucht. Waren Bürgerbegehren erfolgreich und konnten sie den Bau von Flüchtlingsunterkünften verhindern? Die Untersuchung ergab, dass die meisten Verfahren bisher zu keinem Erfolg im Sinne der Initiatoren führten; es gab keinen einzigen erfolgreichen Bürgerentscheid gegen eine Flüchtlingsunterkunft. Sehr viele der Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt: Die Quote liegt bei 47,3 Prozent (9 von 19 abgeschlossenen und tatsächlich eingeleiteten Verfahren). Insgesamt gelangten von den 33 Verfahren nur drei zu einem Bürgerentscheid. Und auch diese scheiterten: In keinem der drei sprachen sich die Bürger/innen gegen eine Flüchtlingsunterkunft aus.

Die Untersuchung verglich abschließend noch die Anzahl und geografische Verteilung von Bürgerbegehren mit gewalttätigen Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünfte. Die von der ZEIT im Jahr 2015 ermittelten 222 gewalttätigen Angriffe übertrafen die 33 Begehren bei weitem. Dies lässt darauf schließen, dass die Gegner von Flüchtlingsunterkünften eher Gewalt als ein Bürgerbegehren als Aktionsform bevorzugen. Geografisch gesehen ist Sachsen das dominierende Land, sowohl was die Bürgerbegehren als auch was gewalttätige Angriffe angeht.

### 6.6 Literaturhinweise

Blickle, Paul et al. (2015): *Es brennt in Deutschland*, in: Die ZEIT vom 3.12.2015, online verfügbar unter: [www.zeit.de/politik/deutschland/2015-11/rechtsextremismus-fluechtlingsunterkuenfte-gewalt-gegen-fluechtlinge-justiz-taeter-urteile](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-11/rechtsextremismus-fluechtlingsunterkuenfte-gewalt-gegen-fluechtlinge-justiz-taeter-urteile) (letzter Zugriff am 04.04.2016).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016a), 2015: *Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor*, online verfügbar unter: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html) (letzter Zugriff am 06.01.2016).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016b): *Verteilung der Asylbewerber*, online verfügbar unter: [www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlingeAsylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html](http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlingeAsylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html) (letzter Zugriff am 15.01.2016).

Dahrendorf, Ralf (1992): *Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit*, Stuttgart.

Middelhoff, Paul (2015): *Karte der Gewalt*, in: Die ZEIT vom 26.08.2015, online verfügbar unter: [www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/gewalt-gegen-fluechtlinge-rassismus-deutschland-anschlaege-koerpverletzung](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/gewalt-gegen-fluechtlinge-rassismus-deutschland-anschlaege-koerpverletzung) (letzter Zugriff am 04.04.2016)

## 7. Fazit und Ausblick

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

Dieses Misstrauen ist im Jahr 2015 nach fast 5.800 Bürgerbegehren und 1.170 Ratsreferenden zwar noch vereinzelt vorhanden, doch insgesamt einer realistischeren Einschätzung der Potenziale und Möglichkeiten von Bürgerentscheiden gewichen. Alle Parteien in Deutschland schätzen inzwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als ein sinnvolles Mittel, um die Kommunalpolitik zu beleben und die Bürger/innen stärker an politischen Sachentscheidungen zu beteiligen. Zunehmend rücken weitere Vorteile von Bürgerentscheiden ins Blickfeld: Eine hohe Akzeptanz und Legitimation, mehr und sachlichere Informationen und Diskussionen sowie die Suche und die Abwägung von konkreten Politik-Alternativen sind hier zu nennen.

Folglich haben sich inzwischen die Diskussionen um die direktdemokratischen Regelungen verlagert. Es geht nicht mehr um das „Ob“, sondern um das „Wie“ und um das „Wieviel“ an direkter Mitbestimmung der Bürger/innen.

### 7.1 Regelungen werden zunehmend bürgerfreundlich

Der Trend der letzten Jahrzehnte setzte sich in jüngster Zeit fort, so zeigt der vorliegende Bericht. Die Regelungen gestalten sich bürger- und anwendungsfreundlicher. Besonders hervorzuheben sind die teilweise weitreichenden Reformen in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Thüringen (geplant für 2016). Andere Länder wie etwa Rheinland-Pfalz reformierten zwar auch, jedoch zögerlicher. An wichtigen Verfahrenselementen soll der Wandel verdeutlicht werden.

#### Themenausschluss

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

#### Quoren und Fristen beim Bürgerbegehren

Die Unterschriftenquoren werden gesenkt, die Fristen für Korrekturbegehren verlängert.

#### Quorum beim Bürgerentscheid

Galten einst fast überall Zustimmungsquoren von 25 Prozent und mehr, sind solche hohen Hürden nur noch vereinzelt anzutreffen: Saarland sieht als einziges Land noch 30 Prozent vor, 25 Prozent gelten noch in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt – und in Niedersachsen, das aber für 2016 eine Reform geplant hat. Das sonst eher zögerliche Rheinland-Pfalz setzt hier neue Standards für Flächenländer mit 15 Prozent für alle Städte und Gemeinden.

#### Kostendeckungsvorschlag

Immer weniger Länder fordern von Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag. Wo er nicht ganz wegfällt, wurde er durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.

Weitere positive Verfahrenselemente, etwa die schriftliche Information aller Haushalte vor einem Bürgerentscheid oder die Möglichkeit, dass Initiatoren von Bürgerbegehren sich von der Verwaltung beraten lassen können, finden immer mehr Verbreitung.

## 7.2 Praxis in den Bundesländern wächst, aber sehr ungleichzeitig

Der vorliegende Bericht hat aufgezeigt, wie viele Verfahren zu welchen Themen und mit welchem Ergebnis es in allen Bundesländern gab. Bis Ende 2015 zählten wir fast 7.000 Verfahren, davon rund 5.800 Bürgerbegehren und rund 1.200 Ratsreferenden. Pro Jahr kommen etwa 320 Verfahren hinzu. Dies belegt, dass die Bürger/innen großes Interesse an direkter Mitbestimmung zwischen den Wahlen haben.

Der Bericht zeigt auch, dass es sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt: In Bayern, Nordrhein-Westfalen und den drei Stadtstaaten sind direktdemokratische Verfahren schneller bekannt geworden und wurden häufiger genutzt als in anderen Bundesländern. Das Saarland, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern sind diesbezüglich die bundesweiten Schlusslichter. Dort sind Bürgerbegehren noch Ausnahmeerscheinungen.

Innerhalb der Flächenländer ereignen sich Bürgerbegehren in kleineren Gemeinden nur selten. In größeren Städten hingegen kann man inzwischen schon von einer größeren Bekanntheit des Instruments sprechen. Der Bericht wies zum Beispiel für einige bayerische Städte mehr als 14 Verfahren in 21 Jahren Praxis nach.

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung liegt weit höher als bei Volksentscheiden auf Landesebene: Sie beträgt 50,4 Prozent, in kleineren Gemeinden noch höher. Insgesamt sind Bürgerbegehren und -entscheide aus der politischen Landschaft nicht mehr wegzudenken. Was die Ausgestaltung der Verfahren angeht, besteht in den meisten Bundesländern aber weiterhin Reformbedarf.

## 7.3 Ausblick

Die Reformen der jüngeren Zeit werden in den nächsten Jahren zu mehr Verfahren führen. Ebenso wird es einen gewissen Reformdruck auf jene Länder geben, die bislang nicht oder nur zögerlich reformiert haben (zum Beispiel Brandenburg, das Saarland oder Mecklenburg-Vorpommern). Es steht zu erwarten, dass weniger Bürgerbegehren für unzulässig erklärt werden oder an anderen formalen Hürden scheitern. Und schließlich werden weniger Bürgerentscheide dem Zustimmungsquorum zum Opfer fallen.

Wichtig bleibt, auch künftig die Qualität weiter zu verbessern. Noch immer gelten in vielen Bundesländern hohe Hürden, der Ausschluss der Bauleitplanung bleibt ein Ärgernis.

Der nächste Bürgerbegehrensbericht ist für 2018 geplant. Spannend wird sein, ob sich positive Auswirkungen der Reformen – von denen einige sich eher langfristig entfalten – in einem relativ kurzen Zeitraum bis 2018 schon nachweisen lassen.

## Literatur und Links

Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie e.V. (2016): Positionspapier Nr. 12, *Themenausschlüsse bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden*, Berlin 2016: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen12\\_Themenausschluesse\\_Buergerbegehren\\_Buergerentscheid.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen12_Themenausschluesse_Buergerbegehren_Buergerentscheid.pdf) (Zugriff am 30.04.2016).

Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie e.V. (2016), Positionspapier Nr. 13, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in anwendungsfreundlicher Regelung*, Berlin 2016: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen13\\_Anwendungsfreundliche\\_Buergerbegehren\\_und\\_Buergerentscheide.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen13_Anwendungsfreundliche_Buergerbegehren_und_Buergerentscheide.pdf) (Zugriff am 29.04.2016).

Mehr Demokratie e.V. (2012): *Bürgerbegehrensbericht 2012*, Berlin 2012, abrufbar unter: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-09-04\\_BB-Bericht2012.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-09-04_BB-Bericht2012.pdf) (Zugriff am 04.04.2016)

Mehr Demokratie e.V. (2014): *Bürgerbegehrensbericht 2014*, Berlin 2014, abrufbar unter: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht2014.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht2014.pdf) (Zugriff am 04.04.2016)

Mehr Demokratie e.V. (2013): *Volksentscheid-Ranking 2013*, Berlin 2013, abrufbar unter: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheid-ranking\\_2013.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheid-ranking_2013.pdf) (Zugriff am 04.04.2016).

Mittendorf, Volker (2009): *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland. Regelungen – Nutzungen – Analysen*, in: Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar (Hg.), *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*, München 2009, S. 327-342.

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

Schiller, Theo (2011): *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden 2011.

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

**Datenbank Bürgerbegehren:**

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

[www.datenbank-buergerbegehren.info](http://www.datenbank-buergerbegehren.info)

## Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Ablauf eines erfolgreichen Bürgerbegehrens .....	10
Abbildung 2: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1956 bis 1990 .....	16
Abbildung 3: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1990 bis 2013 .....	17
Abbildung 4: Themenbereiche.....	23
Abbildung 5: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren - Ergebnisse.....	29
Abbildung 6: Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden - Ergebnisse .....	29
Abbildung 7: Verteilung der Verfahren zu Flüchtlingsunterkünften nach Jahren .....	36
Abbildung 8: Ergebnisse der Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften .....	36
Abbildung 9: Gewalttätige Angriffe (2015) und Bürgerbegehren (1996 - 2015).....	38
Tabelle 1: Verfahrensregelungen.....	12
Tabelle 2a: Verfahrenszahl (1956 bis 2015) .....	15
Tabelle 2b: Verfahrenszahl 2015 .....	16
Tabelle 3: Top 10 der Städte mit den meisten Bürgerbegehren und Ratsreferenden .....	18
Tabelle 4: Verfahren nach Gemeindegrößenklasse.....	19
Tabelle 5a: Anwendungshäufigkeit (1956 bis 2015) .....	20
Tabelle 5b: Anwendungshäufigkeit (2011 bis 2015).....	21
Tabelle 6: Themen eingeleiteter Verfahren.....	22
Tabelle 7: Ergebnisse .....	23
Tabelle 8: Unzulässige Bürgerbegehren nach Bundesland.....	25
Tabelle 9: Unzulässigkeitsgründe für Bürgerbegehren .....	26
Tabelle 10: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen.....	27
Tabelle 11: Ergebnisse von Bürgerentscheiden .....	28
Tabelle 12: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße .....	30
Tabelle 13: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide .....	31
Tabelle 14: Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften .....	33



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

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

**Ich werde Förderer und möchte spenden.**

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

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname		
Adresse		
Tel.	E-Mail	Geburtsdatum

Partner  
Bitte senden Sie die Antwortkarte an: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder per Fax an 07957-9249 992

**SEPA-Lastschriftmandat**

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

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

IBAN
BIC
Bank

Der Einzug erfolgt:  
 1/4jährlich  1/2jährlich  jährlich  einmalig  
 **Ich zahle per Rechnung**