

bürgerbegehren

bericht 2023



**MEHR
DEMOKRATIE**



MEHR DEMOKRATIE E. V.

Mehr Demokratie e.V. setzt sich für den Ausbau der direkten Demokratie, für Reformen des Wahlrechts und der Informationsfreiheit ein. Wir starten Kampagnen, beraten Initiativen von Bürger- und Volksbegehren, erarbeiten wissenschaftliche Studien und Gesetzentwürfe zu Demokratiethematen – seit mehr als 30 Jahren.

Zu unseren Erfolgen zählen 39 von uns initiierte Volksinitiativen und Volksbegehren, insgesamt rund sechs Millionen gesammelte Unterschriften und die Initiierung der größten Verfassungsbeschwerde („Nein zu CETA“) in der deutschen Geschichte, an der sich 125.000 Menschen beteiligt haben (gemeinsam mit Campact und foodwatch).

Wissenschaftlicher Koordinator von Mehr Demokratie: Frank Rehmet

Am Bürgerbegehrensbericht haben neben Frank Rehmet, Lea Johannsen und Steffen Krenzer viele Personen aus den Landesverbänden und aus dem Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie mitgearbeitet.

www.mehr-demokratie.de



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. Detlef Sack

Am Bürgerbegehrensbericht haben zudem Dr. Volker Mittendorf, Joel Müller und Steffen Kroll maßgeblich mitgearbeitet.

www.idpf.eu



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.

BÜRGERBEGEHRENSBERICHT 2023

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

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

1. Auflage

Autoren

Frank Rehmert
Lea Johannsen und Steffen Krenzer (Kapitel 6: Bürgerbegehren und Klimaschutz)
Volker Mittendorf, Joel Müller, Steffen Kroll (Datenverantwortliche)

Lektorat

Anselm Renn, Hannah Katinka Beck

Layout

Liane Haug

Inhalt

1. Einleitung	6
2. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze	7
2.1 Anzahl und Häufigkeit	7
2.2 Themen	7
2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen	7
2.4 Bürgerentscheide	8
2.5 Bürgerbegehren und Klimaschutz	8
3. Fragestellungen und Datengrundlage	9
3.1 Verfahrenstypen und Verfahrensablauf	9
3.2 Verwendete Begrifflichkeiten	10
4. Regelungen: Übersicht und neuere Entwicklungen	12
4.1 Regelungen	12
4.2 Neuere Regelungsentwicklungen	13
5. Praxis von 1956 bis 2022: Daten und Analysen	14
5.1 Anzahl, Häufigkeit, regionale Verteilung	14
5.2 Themen	22
5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote	23
6. Spezial: Bürgerbegehren und Klimaschutz	32
6.1 Einleitung	32
6.2 Methode und Kodierung	32
6.3 Anzahl, Zielrichtung und Häufigkeitsverteilungen	34
6.4 Themen	38
6.5 Ausgang der Verfahren in Bezug auf Klimaschutz	41
6.6 Windkraft im Fokus	48
6.7 Einordnung der Ergebnisse und Fazit	51
7. Fazit	53
7.1 Praxis in den Bundesländern wächst	53
7.2 Belebung und Qualifizierung der Kommunalpolitik	53
7.3 Qualifizierungs-Ausblick: Kombination mit losbasierten Bürgerräten	54
Literatur und Links	55

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 einen aktualisierten Bürgerbegehrensbericht für Deutschland vor. Dies ist die siebte umfassende Darstellung der kommunalen direkten Demokratie und ihrer Praxis in den Jahren 1956 bis 2022.

Seit Mitte der 1990er-Jahre sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Gemeinden, Städten und Landkreisen zunehmend verbreitet, inzwischen wurden knapp 9.000 Verfahren beobachtet.

Vor 1990 kannte lediglich Baden-Württemberg die direktdemokratische Beteiligung durch Bürgerbegehren, wenngleich die Regelung prohibitiv und die Praxis gering war. Zudem wurden viele der Verfahren für unzulässig erklärt. 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. 2005 schloss Berlin als letztes Bundesland diesen Prozess ab. Seitdem ist die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene in ganz Deutschland verbreitet.

Diese Fortschritte hat der 1988 gegründete Verein Mehr Demokratie e.V. mitgeprägt – unter anderem durch Gespräche, Informationen und Beratungsangebote. Besonders hervorzuheben sind mehrere Initiativen zur Einführung von direkter Demokratie in den Kommunen durch landesweite Volksbegehren und -entscheide. Am bekanntesten sind die Initiativen in Bayern (1995) und Hamburg (1998), mit denen in Volksentscheiden anwendungsfreundliche Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide beschlossen wurden.

Seit den frühen 1990er Jahren kooperierte Mehr Demokratie e. V. mit den Universitäten Marburg und Wuppertal, um Bürgerbegehren und Bürgerentscheide deutschlandweit zu erfassen und auszuwerten: die „Datenbank Bürgerbegehren“¹ entstand. Sie liefert Daten für Forschungsarbeiten und die Datengrundlage für den vorliegenden Bericht.

In den vergangenen Jahren wurden etwa 300 Bürgerbegehren und Ratsreferenden pro Jahr eingetragen, heute umfasst sie eine Gesamtzahl von nahezu 9.000 Verfahren.

Der vorliegende Bericht stellt die Regelungen und Praxis dar und ist wie folgt gegliedert: Die wichtigsten Ergebnisse haben wir im zweiten Kapitel (nach dieser Einleitung) übersichtlich zusammengefasst. Im dritten Kapitel stellen wir Fragestellungen und die Datengrundlage unserer Untersuchung vor. Die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sind in Kapitel vier dargestellt. Kapitel fünf ist das Herzstück unseres Berichts – hier widmen wir uns der Praxis der kommunalen direkten Demokratie. Unter anderem untersuchen wir zentrale Aspekte wie die Häufigkeit, die geografische Verteilung nach Bundesländern sowie die Ergebnisse von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Abschließend befasst sich der Bericht mit „Bürgerbegehren und Klimaschutz“ – einem hochrelevanten Thema, dem wir aufgrund seiner Bedeutung und Aktualität ein eigenes Kapitel eingeräumt haben.

Unser besonderer Dank gilt den Mitarbeitenden des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal sowie den Kolleginnen und Kollegen von Mehr Demokratie e. V., die die Datenbank gepflegt und weiterentwickelt haben. Auch dem Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie e. V. sei an dieser Stelle für zahlreiche wertvolle Hinweise und die Mitarbeit am gemeinsamen Projekt gedankt.

¹ Die Datenbank kann hier abgerufen werden: www.datenbank-buergerbegehren.info.

2. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze

2.1 Anzahl und Häufigkeit

- Von 1956 bis 2022 gab es insgesamt 8.958 Verfahren auf kommunaler Ebene. Daraus folgten 4.503 Bürgerentscheide.
- In den vergangenen fünf Jahren wurden durchschnittlich 300 neue Verfahren pro Jahr eingeleitet. Im Jahr 2022 waren es mit 245 etwas weniger als in den Jahren zuvor. Hierfür ist wahrscheinlich die Corona-Pandemie, die unter anderen das Sammeln von Unterschriften erschwerete, verantwortlich.
- Die 8.958 Verfahren unterteilen sich in zwei Verfahrenstypen: 7.448 Bürgerbegehren wurden durch die Bürgerinnen und Bürger „von unten“ eingeleitet, 1.510 Ratsreferenden wurden „von oben“ durch den jeweiligen Gemeinderat initiiert.
- Etwa 40 Prozent aller erfassten Verfahren fanden in Bayern statt.
- Anwendungshäufigkeit: Für die *relative Anwendungshäufigkeit* (durchschnittliche Verfahrenszahl pro Gemeinde) müssen zusätzlich die *Anzahl der Gemeinden pro Bundesland* sowie die *Praxisjahre* berücksichtigt werden. Hier landet Bayern auf Platz 5 hinter Hamburg, Berlin, Bremen und Nordrhein-Westfalen. Spitzenreiter Hamburg verzeichnet pro Stadtbezirk etwa ein Verfahren pro Jahr. Schlusslicht ist Rheinland-Pfalz mit einem Verfahren alle 218 Jahre pro Gemeinde.

2.2 Themen

- Die meisten Verfahren betrafen Wirtschaftsprojekte (20,1 Prozent), öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (19,6 Prozent) und Verkehrsprojekte (16,0 Prozent). Welches Thema wie häufig auftritt, variiert von Bundesland zu Bundesland. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass in mehreren Ländern die kommunale Bauleitplanung, die viele Themenbereiche betrifft, nicht oder nur eingeschränkt zulässig ist.

2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen

- 39,2 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren. Für einen Erfolg ist nicht zwingend ein Bürgerentscheid nötig: 1.039 der 7.448 Bürgerbegehren (14,0 Prozent) bewegten den Gemeinderat zu einer Übernahme der Forderungen des Begehrens.
- Betrachtet man nur die Bürgerentscheide, so waren 52,0 Prozent von ihnen erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten dabei mit 56,3 Prozent eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Entscheide mit 50,1 Prozent.
- 2.126 der 7.448 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt (28,5 Prozent).
- Im bundesweiten Vergleich hat Berlin mit 10,6 Prozent den niedrigsten Anteil an unzulässigen Bürgerbegehren. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beträgt der Anteil mehr als 35 Prozent. Diese Unterschiede sind auf die unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern zurückzuführen, zum Beispiel den Themenausschluss.

2.4 Bürgerentscheide

- Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug 50,9 Prozent. Die Beteiligung in kleinen Gemeinden liegt dabei deutlich über der in größeren Städten und Landkreisen.
- Deutschlandweit erreichte jeder achte Bürgerentscheid (12,0 Prozent) das Zustimmungsquorum nicht. Die Vorlage der Initiatorinnen und Initiatoren erhielt zwar die Mehrheit der Stimmen, das Anliegen scheiterte jedoch daran, dass das Zustimmungsquorum nicht erreicht wurde. Ein solches Zustimmungsquorum gilt in den meisten Bundesländern.

2.5 Bürgerbegehren und Klimaschutz

- Zu Klimaschutzfragen fanden im Untersuchungszeitraum von 2013 bis 2022 insgesamt 387 Verfahren statt. Dies sind 13 Prozent der Verfahren insgesamt.
- 244 der 387 klimaschutzbezogenen Verfahren (63,8 Prozent) hatten eine positive Zielrichtung für den Klimaschutz, 140 eine bremsende Zielrichtung (36,2 Prozent) und drei Ratsreferenden hatten keine Zielrichtung.
- Die Anzahl der Verfahren mit positiver Zielrichtung nahm über die Jahre zu. Von 2013 bis 2015 gab es durchschnittlich elf solcher Verfahren pro Jahr, 2020 bis 2022 wurden im Durchschnitt 48 Verfahren pro Jahr initiiert.
- Von den Verfahren mit positiver Zielrichtung waren 47,1 Prozent erfolgreich, sie hatten also einen beschleunigenden Ausgang für den Klimaschutz. Von den Verfahren mit bremsender Zielrichtung waren 46,3 Prozent erfolgreich, sie hatten also einen bremsenden Effekt für den Klimaschutz.
- In Bezug auf den Erfolg der Verfahren gab es eine große Veränderung im Laufe der Jahre: Im Zeitraum von 2013 bis 2017 waren von den Verfahren mit positiver Zielrichtung 42,9 Prozent erfolgreich, Verfahren mit bremsender Zielrichtung waren in 51,8 Prozent der Fälle erfolgreich. Von 2018 bis 2022 waren 49 Prozent der Verfahren mit positiver Zielrichtung erfolgreich und nur noch 35,3 Prozent der Verfahren mit bremsender Zielrichtung.
- Bei Verfahren zum viel diskutierten Windkraftthema war diese Entwicklung noch deutlicher, insbesondere wenn es zu Bürgerentscheiden kam. 2013 bis 2017 fielen 70 Prozent der Bürgerentscheide zu diesem Thema gegen Windkraft aus, 2018 bis 2022 hingegen 74 Prozent für Windkraft.

3. Fragestellungen und Datengrundlage

Dieser Bericht widmet sich insbesondere den folgenden Fragen:

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

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die „Datenbank Bürgerbegehren“, die zur Vereinheitlichung von Datenbeständen und für eine erleichterte Recherche und Auswertung der Daten geschaffen wurde. Die Datenbank ist öffentlich zugänglich und wird ständig aktualisiert.²

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 und Verfahren nicht offiziell erfasst werden. Zum Erheben und zur Pflege der Daten besteht eine Kooperation von Mehr Demokratie e. V. mit dem Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal sowie der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg. Gemeinsam verwalten und gestalten wir die Datenbank Bürgerbegehren. Sie ist zugleich ein Citizens Science Project: auch Privatpersonen können Bürgerbegehren und Bürgerentscheide melden.

Der Untersuchungsgegenstand dieses Berichts umfasst die Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die in den Jahren 1956 bis 2022 (Stichtag: 31. Dezember 2022) eingeleitet wurden. Da zwischen dem Beginn der Unterschriftensammlung bis zu einem Ergebnis in der Regel sechs Monate oder mehr liegen, sind einige der hier berücksichtigten Fälle noch ohne Ergebnis (mit Verfahrensausgang „offen“).

Die Verfahren werden jeweils dem Jahr zugeordnet, in dem die Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren begann. Ein Bürgerbegehren, das 2011 angekündigt und 2012 gestartet wurde, aber erst 2013 zum Bürgerentscheid gelangte, ist also dem Jahr 2012 zugeordnet. Ratsreferenden werden dem Jahr zugeordnet, in dem der Rat die Durchführung des Bürgerentscheids beschließt. 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 diesem Bericht unberücksichtigt.

3.1 Verfahrenstypen und Verfahrensablauf

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

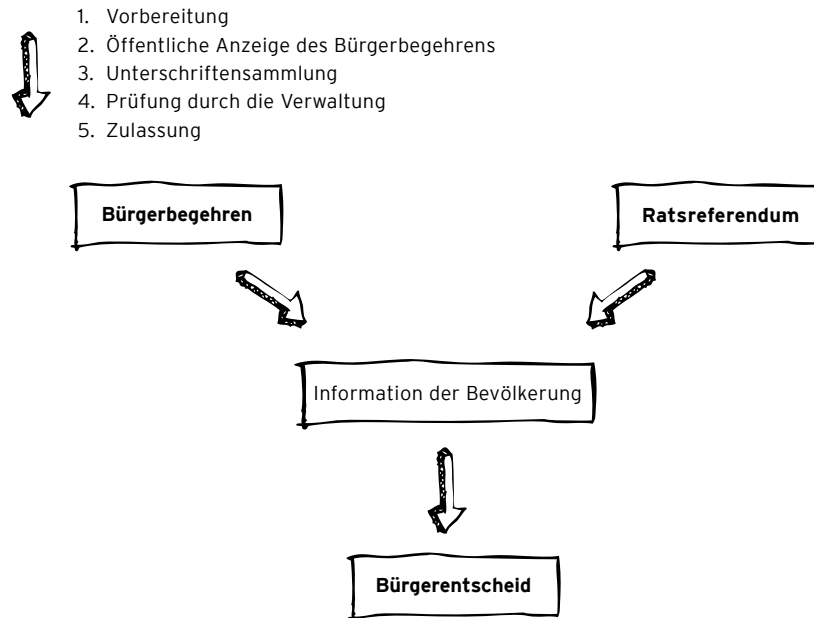
- durch eine Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung heraus „von unten“ (= Bürgerbegehren) sowie
- durch einen Beschluss des Gemeinderats „von oben“ (= Ratsreferendum).

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

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

Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten erscheint es sinnvoll, die beiden Verfahren zu unterscheiden. Im Folgenden wird daher von „Bürgerbegehren“ oder „Ratsreferendum“ gesprochen. Für eine kommunale Volksabstimmung über eine Sachfrage wird der Oberbegriff „Bürgerentscheid“ jedoch beibehalten.

Abbildung 1: Ablauf eines Bürgerbegehrens/Ratsreferendums



3.2 Verwendete Begrifflichkeiten

Abstimmungsquorum

Legt fest, dass sich ein politisch bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten sich am Bürgerentscheid beteiligen muss (Beteiligungsquorum), oder dass ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten einer Vorlage zustimmen muss (Zustimmungsquorum), damit der Entscheid gültig ist. In Bundesländern mit Abstimmungsquoren genügt es nicht, wenn die einfache Mehrheit der Abstimmenden sich für eine Vorlage ausspricht. Nur wenn das Abstimmungsquorum erreicht wird, sich also eine qualifizierte Mehrheit für die Abstimmungsvorlage entscheidet, ist das Ergebnis auch bindend und muss umgesetzt werden.

Bürgerbegehren

Bezeichnet einen Antrag auf Bürgerentscheid aus den Reihen der Bürgerschaft. Eine Mindestzahl von Bürgerinnen und Bürgern muss das Bürgerbegehren per Unterschrift unterstützen, damit es zum Bürgerentscheid kommt.

Direktdemokratische Verfahren

Sammelbegriff für Verfahren, in denen die Bürgerinnen und Bürger 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 Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Landrätinnen und Landräten werden nicht als direktdemokratische Verfahren gewertet. Es werden drei verschiedene Verfahrenstypen unterschieden:

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

Gemeinderat/Rat

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

Initiativbegehren

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

Korrekturbegehren

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

Kostendeckungsvorschlag/Kostenschätzung

Vorschlag, wie Kosten, die durch die Umsetzung einer Beschlussvorlage entstehen, gedeckt werden können. Mehrere Gemeindeordnungen verlangen bei Bürgerbegehren einen umsetzbaren Kostendeckungsvorschlag, was zu vielen unzulässigen Bürgerbegehren führt.

In einigen Bundesländern ist dies daher anders geregelt: Entweder muss die Gemeinde eine Kostenschätzung erstellen (wie in Nordrhein-Westfalen) oder es ist gar kein Kostendeckungsvorschlag notwendig (wie in Bayern und Hamburg), da die finanziellen Auswirkungen vor einem Bürgerentscheid ohnehin ausführlich diskutiert werden.

Obligatorisches Referendum

Verpflichtend vorgeschriebener Bürgerentscheid zu bestimmten Beschlüssen des Gemeinderats. In der Schweiz ist dieses direktdemokratische Verfahren weitverbreitet. Auf der Kommunalebene in Deutschland existiert dieses Verfahren nur in den Städten Bremen und Bremerhaven bei Privatisierungen.

Ratsreferendum

Bürgerentscheid, der vom Gemeinderat „von oben“ anberaumt wird. Je nach Bundesland ist hierfür eine einfache Mehrheit oder eine Zweidrittelmehrheit im Gemeinderat erforderlich. Das Verfahren heißt auch „Ratsbegehren“ oder „Ratsbürgerentscheid“. In Bayern dient das Ratsreferendum häufig als Gegenvorschlag zu bürgerinitiierten Entscheiden.

Themenausschluss

Einschränkung der Themen, über die ein Bürgerbegehren/Bürgerentscheid stattfinden kann. Ein Themenausschluss findet sich in allen Gemeindeordnungen. Die Materien, über die nicht abgestimmt werden darf, sind in allen Bundesländern in Form eines Ausschlusskatalogs definiert. Dieser sogenannte „Negativkatalog“ ist je nach Bundesland unterschiedlich umfangreich. Besonders einschränkend ist der Ausschluss der Bauleitplanung, den sechs Bundesländer vorsehen.

Unterschriftenquorum

Anteil der Wahlberechtigten, die ein Bürgerbegehren unterschrieben haben müssen, damit es zum Bürgerentscheid kommen kann. Seltener 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 (Stand: 15.02.2023)

Bundesland	Zulässige Themen Schulnote ¹	Bürgerbegehren (Unterschriften- quorum)	Bürgerentscheid (Zustimmungs- quorum)	Ratsmehrheit zur Einleitung eines Ratsreferendums
Baden-Württemberg	2-	4,5 - 7 %	20 %	2/3-Mehrheit
Bayern	1-	3 - 10 %	10 - 20 %	Einfache Mehrheit
Berlin	1	3 %	10 %	2/3-Mehrheit
Brandenburg	5+	10 %	25 %	Einfache Mehrheit ²
Bremen (Stadt)	2+	5 %	20 %	Einfache Mehrheit
Stadt Bremerhaven	2-	5 %	20 %	2/3-Mehrheit
Hamburg	1	2 - 3 %	kein Quorum	Einfache Mehrheit ³
Hessen	2-	3 - 10 %	15 - 25 %	2/3-Mehrheit
Mecklenburg- Vorpommern	5+	2,5 - 10 %	25 %	Einfache Mehrheit
Niedersachsen	5+	5 - 10 %	20 %	2/3-Mehrheit bzw. einfache Mehrheit ⁴
Nordrhein-Westfalen	3-	3 - 10 %	10 - 20 %	2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	5+	5 - 9 %	15 %	Einfache Mehrheit
Saarland	5+	13,1 - 15 %	30 %	Einfache Mehrheit
Sachsen	2+	5 %	15 - 25 %	2/3-Mehrheit
Sachsen-Anhalt	5+	4,5 - 10 %	20 %	2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	2-	4 - 10 %	8 - 20 %	Einfache Mehrheit
Thüringen	1-	4,5 - 7 %	10 - 20 %	2/3-Mehrheit

Quellen:

<https://www.mehr-demokratie.de/themen/buergerbegehren-in-den-kommunen/verfahrensregelungen> sowie eigene Recherchen. Für die Benotung der zulässigen Themen wurde der Bewertungsmaßstab des Volksentscheids-Rankings von Mehr Demokratie e. V. verwendet.

Anmerkungen:

- ¹ 1 = sehr viele zulässige Themen, 6 = sehr wenige zulässige Themen.
- ² Nur bei Gemeindefusionen möglich.
- ³ In Hamburg beschränkt auf eine Alternativvorlage zu einem bürgerinitiierten Bürgerentscheid.
- ⁴ Eine einfache Mehrheit gilt nur für den Sonderfall, dass der Rat einen Bürgerentscheid innerhalb der Sperrfrist von zwei Jahren aufheben will.

In der Stadt Bremen muss vor dem Bürgerbegehren noch eine weitere Verfahrensstufe mit einer Unterschriftensammlung durchlaufen werden. Für diesen Antrag auf Zulassung eines Bürgerbegehrens werden 4.000 Unterschriften (etwa 0,94 Prozent der Stimmberechtigten) benötigt. Diese Unterschriften können seit 2018 auf die nächste Verfahrensstufe – das Bürgerbegehren – angerechnet werden.

4.2 Neuere Regelungsentwicklungen

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden überwiegend in den 1990er-Jahren eingeführt. Die oftmals hohen Hürden wurden seitdem in vielen Bundesländern bürger- bzw. anwendungsfreundlicher reformiert – in unterschiedlicher Ausprägung. In den Jahren 2021 und 2022 wurden folgende Änderungen beschlossen:

Niedersachsen: Reformen reduzieren Bürgerfreundlichkeit

2021 gab es in Niedersachsen Änderungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.

- Der ohnehin umfangreiche Themenausschluss wurde nochmals erweitert: Bürgerbegehren zur Krankenhaus- und Rettungsdienstplanung sind seitdem nicht mehr möglich.
- Eine amtliche Kostenschätzung wurde eingeführt, jedoch ohne die Nennung einer Frist.
- Ratsreferendum: Mit einer Zweidrittelmehrheit kann der Gemeinderat selbst einen Bürgerentscheid anberaumen. Die bislang vorhandene zweite Möglichkeit für ein Ratsreferendum bleibt bestehen: Mit einfacher Mehrheit kann der Rat einen Bürgerentscheid initiieren: wenn er innerhalb der Sperrfrist von zwei Jahren einen bestehenden Bürgerentscheid-Beschluss aufheben will.

Sachsen: Reformen erleichtern Bürgerbegehren

Im Jahr 2022 wurden in Sachsen die Regelungen wie folgt reformiert:

- Das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren für Gemeinden und Städte wurde auf fünf Prozent gesenkt. Vorher galten zehn Prozent, die durch die Hauptsatzung einer Gemeinde auf bis zu fünf Prozent gesenkt werden konnten.
- Das Unterschriftenquorum für Landkreise wurde ebenfalls von zehn auf fünf Prozent gesenkt.
- Für Landkreise und die drei kreisfreien Städte Sachsens wurde eine Reform des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden beschlossen: Generell beträgt dieses 25 Prozent, neu ist, dass es per Hauptsatzungsänderung auf bis zu 15 Prozent gesenkt werden kann. Das 25 Prozent-Zustimmungsquorum gilt jedoch unverändert für 415 der 418 Gemeinden Sachsens.
- Eine große Hürde, der Kostendeckungsvorschlag, wurde leider nicht reformiert.

Nordrhein-Westfalen: Transparenz-/Offenlegungspflicht eingeführt

In NRW gelten seit 2022 Transparenzpflichten für Bürgerbegehren für Zuwendungen von Dritten. Eine namentliche Nennung ist ab einer Summe von 10.000 Euro verpflichtend.

Schleswig-Holstein: Deutliche Einschränkungen geplant

Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses (15. Februar 2023) plant Schleswig-Holstein Verschlechterungen der Regelungen. Ohne eine empirisch nachvollziehbare Begründung plant die Regierungskoalition aus CDU und GRÜNEN:

- eine deutliche Einschränkung der zulässigen Themen. Zur Bauleitplanung sollen Bürgerbegehren überhaupt nicht mehr möglich sein, wenn sie mit einer Zweidrittel-Mehrheit im Gemeinderat beschlossen wurden.
- eine Erhöhung des Unterschriftenquorums für Bürgerbegehren in größeren Städten.
- eine Erhöhung des Zustimmungsquorums für Bürgerentscheide in größeren Städten.
- die Einführung einer Frist für Korrekturbegehren, die sich gegen Gemeinderatsbeschlüsse wenden, von 3 Monaten.

5. Praxis von 1956 bis 2022: Daten und Analysen

In diesem Kapitel werden die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit Blick auf ihre Anzahl, Häufigkeit, regionale Verteilung, Themenbereiche und Erfolge untersucht. Nicht berücksichtigt sind Verfahren, die nur angekündigt oder nur öffentlich diskutiert wurden.

5.1 Anzahl, Häufigkeit, regionale Verteilung

Die folgende Tabelle listet die Anzahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf, die von 1956 bis 2022 initiiert wurden.

Tabelle 2: Verfahrensanzahl, 1956 bis 2022

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	BE gesamt
Bayern	3.485	2.805	680	2.161
Baden-Württemberg	1.105	852	253	520
Nordrhein-Westfalen	943	911	32	283
Schleswig-Holstein	591	523	68	349
Hessen	524	504	20	193
Niedersachsen	453	449	4	140
Sachsen	357	262	95	182
Rheinland-Pfalz	309	267	42	139
Brandenburg	294	183	111	175
Sachsen-Anhalt	270	119	151	188
Thüringen	233	228	5	67
Mecklenburg-Vorpommern	161	125	36	62
Hamburg	157	145	12	29
Berlin	48	47	1	13
Saarland	17	17	-	-
Bremen	11	11	-	2
Gesamt	8.958	7.448	1.510	4.503

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

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

Anzahl der Verfahren seit 1956

Auf kommunaler Ebene gab es bis Ende 2022 insgesamt 8.958 Verfahren, davon gelangten 4.503 zum Bürgerentscheid. Nach Verfahrenstyp differenziert handelte es sich um 7.448 Bürgerbegehren (83,1 Prozent aller Verfahren) und 1.510 Ratsreferenden (16,9 Prozent aller Verfahren). Ein Ratsreferendum wird stets als eigenständiges Verfahren gezählt, auch wenn es eine Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren darstellt und beide Verfahren eng miteinander verzahnt sind.

Verfahren im Jahr 2022

Neben der Gesamtbetrachtung ist interessant, wie sich die Verfahren im Jahr 2022 räumlich verteilten. Dies veranschaulicht die folgende Tabelle.

Tabelle 3: Verfahrensanzahl im Jahr 2022

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	davon BE
Bayern	94	64	30	48
Baden-Württemberg	37	31	6	9
Nordrhein-Westfalen	32	31	1	5
Schleswig-Holstein	29	26	3	16
Hessen	9	9	0	2
Niedersachsen	8	7	1	0
Rheinland-Pfalz	8	8	0	1
Thüringen	8	7	1	3
Sachsen	6	6	0	0
Brandenburg	4	4	0	1
Mecklenburg-Vorpommern	4	4	0	0
Sachsen-Anhalt	3	3	0	0
Hamburg	2	2	0	0
Berlin	1	1	0	0
Saarland	0	0	0	0
Bremen	0	0	0	0
Gesamt	245	203	42	85

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

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

In den vergangenen fünf Jahren wurden durchschnittlich 300 neue Verfahren pro Jahr eingeleitet. Im Jahr 2022 waren es mit 245 etwas weniger als in den Jahren zuvor. Hierfür ist wahrscheinlich die Corona-Pandemie, die unter anderen das Sammeln von Unterschriften erschwerte, verantwortlich.

Die neu eingeleiteten Verfahren des Jahres 2022 sind regional ähnlich verteilt wie die Gesamtheit der Verfahren seit 1956: Bayern führt vor Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Schlusslichter sind das Saarland und Bremen (kein Verfahren).

Anzahl der Verfahren nach Zeitabschnitten

Zwei Zeiträume können unterschieden werden:

- 1956 bis 1989 (Abbildung 2): Bürgerbegehren und Ratsreferenden waren nur in Baden-Württemberg möglich. Die Verfahrensanzahl war gering, zumal sehr restriktive Regelungen galten. Das Jahr 1971 stellt eine Ausnahme dar: Aufgrund der Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg fanden in diesem Jahr zahlreiche Ratsreferenden statt.
- 1990 bis 2022 (Abbildung 3): Immer mehr Bundesländer ermöglichten Bürgerbegehren. Die Anzahl der Verfahren wuchs daraufhin stark an.

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

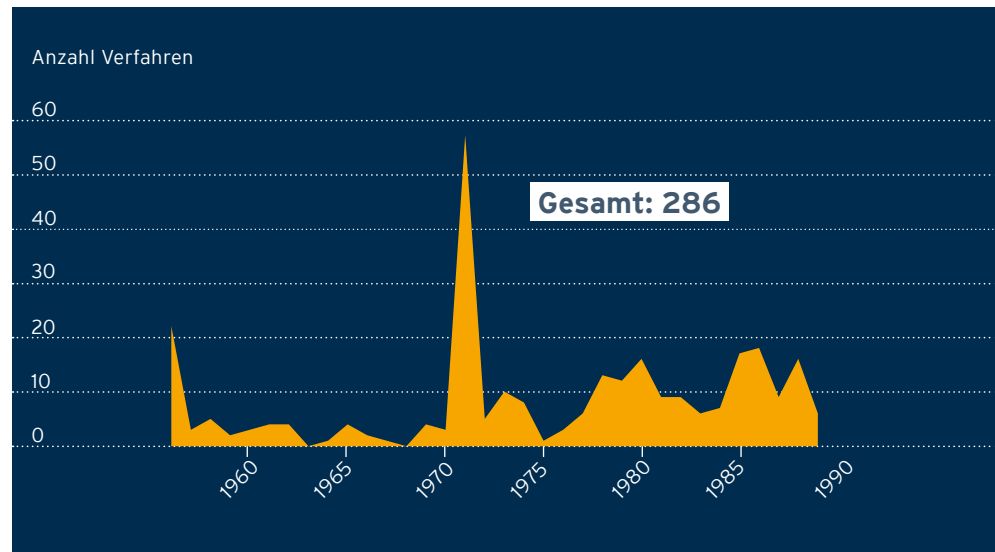
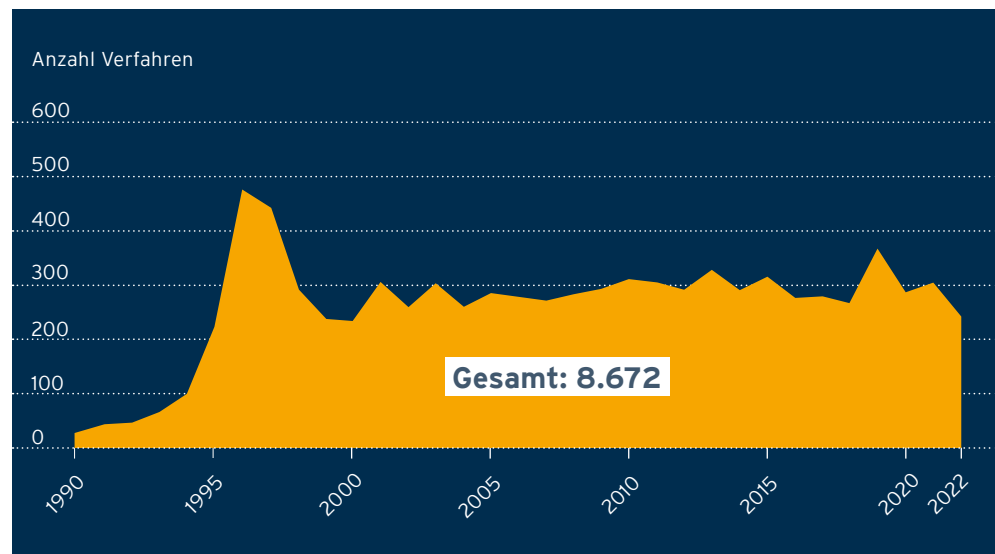


Abbildung 3: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1990 bis 2022



Von 1956 bis 1989 wurden insgesamt 286 Verfahren eingeleitet (heute verzeichnen wir solche Werte innerhalb eines einzigen Jahres). Die viel größere Anzahl direktdemokratischer Verfahren seit 1990 beruht zunächst darauf, dass sie in immer mehr Bundesländern überhaupt erst möglich gemacht wurden. Bis zum Jahr 2000 hatten 15 Bundesländer Bürgerbegehren und -entscheide eingeführt, seit 2005 sind entsprechende Verfahren in allen 16 Ländern möglich.

1996 und 1997 wurden bisher die meisten Verfahren innerhalb eines Jahres initiiert, was auf die rege Praxis in Bayern zurückzuführen ist. Im Oktober 1995 wurden Bürgerbegehren und -entscheide in Bayern durch einen landesweiten Volksentscheid eingeführt. Damals gab es einen Reformstau, der durch zahlreiche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Jahren 1996 und 1997 abgebaut werden konnte. Hinzu kam der hohe Bekanntheitsgrad des Instruments, das schon im Volksbegehren und in den Monaten vor dem Volksentscheid intensiv diskutiert wurde. In den anderen Bundesländern ließ sich ein solcher Einführungseffekt nicht in vergleichbarem Umfang beobachten. Seit 1998 werden deutschlandweit rund 250 bis 350 Verfahren pro Jahr eingeleitet.

Regionale Verteilung der Verfahren

Etwa die Hälfte aller Verfahren konzentriert sich auf zwei Bundesländer: Bayern (3.485 Verfahren – 40 Prozent) und Baden-Württemberg (1.105 Verfahren – 12 Prozent).

Nach Bayern und Baden-Württemberg folgen Nordrhein-Westfalen mit 943, Schleswig-Holstein mit 591 und Hessen mit 524 Verfahren. Berlin, das Saarland und Bremen bilden die Schlussgruppe der Bundesländer. Hier gibt es deutlich weniger Gemeinden beziehungsweise Stadtbezirke als in den Flächenländern, was die geringere Verfahrenszahl teilweise erklärt. Um die 16 Bundesländer besser vergleichen zu können, muss man daher die Anzahl der Gemeinden/ Stadtbezirke sowie die Praxisjahre für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide berücksichtigen. Dies geschieht weiter unten im Abschnitt Anwendungshäufigkeit. Zuvor werfen wir jedoch noch einen Blick auf das Verhältnis von Bürgerbegehren zu Ratsreferenden.

Anteil Ratsreferenden

Insgesamt waren 1.510 der 8.958 Verfahren Ratsreferenden. Dies entspricht einem Anteil von 16,9 Prozent an allen Verfahren. Dieser Wert ist für die letzten Jahre relativ konstant.

Einige Bundesländer verzeichnen allerdings deutlich höhere Werte, vor allem Sachsen-Anhalt mit einem 55,9-prozentigen Anteil und Brandenburg mit einem 37,8-prozentigen Anteil von Ratsreferenden an der Gesamtzahl der Verfahren. Hier gab es viele Ratsreferenden zu Gemeindegebietsreformen, zum Beispiel über den Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde. In den ostdeutschen Bundesländern, mit Ausnahme Thüringens, wo bis vor einigen Jahren keine Ratsreferenden möglich waren, beeinflusste das Thema Gebietsreform den höheren Anteil von Ratsreferenden an der Gesamtzahl der Verfahren.

Spitzenreiter

Während einige Gemeinden und Städte noch gar keine Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gemacht haben, fanden in anderen bereits eine Vielzahl von Verfahren statt. In einigen Großstädten wurden bereits mehr als zehn Verfahren eingeleitet; dort hat sich zum Teil eine gewisse direktdemokratische Kultur herausbilden können. Tabelle 4 listet die 21 Städte mit den meisten Verfahren auf.

Tabelle 4: Top 21 der Städte, deutschlandweit

	Stadt	Bundesland	Anzahl Verfahren (BB und RR)	Anzahl BE
1	Augsburg	Bayern	37	7
2	München	Bayern	35	11
3	Landshut	Bayern	25	10
4	Ingolstadt	Bayern	24	7
5 bis 6	Regensburg	Bayern	23	12
5 bis 6	Erlangen	Bayern	23	15
7 bis 8	Lindau (Bodensee)	Bayern	22	13
7 bis 8	Würzburg	Bayern	22	13
9	Landsberg am Lech	Bayern	21	16
10 bis 11	Bonn	Nordrhein-Westfalen	20	3
10 bis 11	Nürnberg	Bayern	20	2
12 bis 13	Dresden	Sachsen	19	3
12 bis 13	Passau	Bayern	19	8
14	Traunreut	Bayern	18	15
15 bis 16	Frankfurt am Main	Hessen	17	1

Stadt	Bundesland	Anzahl Verfahren (BB und RR)	Anzahl BE
15 bis 16 Coburg	Bayern	17	13
17 bis 18 Essen	Nordrhein-Westfalen	16	4
17 bis 18 Stuttgart	Baden-Württemberg	16	1
19 bis 21 Bielefeld	Nordrhein-Westfalen	15	1
19 bis 21 Wiesbaden	Hessen	15	2
19 bis 21 Garmisch-Partenkirchen	Bayern	15	12

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

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

Angesichts des hohen Anteils bayerischer Bürgerbegehren an der Gesamtzahl verwundert es nicht, dass die meisten der 21 Städte mit der intensivsten Praxis in Bayern liegen. Bundesweiter Spitzenreiter ist Augsburg mit 37 Verfahren. Bei den Bürgerentscheiden liegt Landsberg am Lech mit 16 Abstimmungen vorne.

Für die Flächenländer, die nicht in Tabelle 4 aufgeführt sind, wurden folgende Gemeinden/Städte mit der höchsten Verfahrenszahl ermittelt:

- Mecklenburg-Vorpommern: Rostock (12 Verfahren)
- Schleswig-Holstein: Lübeck (11 Verfahren)
- Thüringen: Erfurt (11 Verfahren)
- Brandenburg: Potsdam (10 Verfahren)
- Niedersachsen: Lüneburg und Delmenhorst (je 8 Verfahren)
- Rheinland-Pfalz: Bad Kreuznach (8 Verfahren)
- Sachsen-Anhalt: Halle/Saale und Bernburg (je 5 Verfahren)
- Saarland: Namborn (3 Verfahren)

Verteilung der Verfahren nach Gemeindegröße

Sehr interessant ist die Frage, ob Bürgerbegehren eher in kleineren Gemeinden oder in Großstädten stattfinden. Inwieweit die Gemeindegröße einen Einfluss auf die Anwendungshäufigkeit hat, zeigt Tabelle 5.

Tabelle 5: Verfahren nach Gemeindegröße

Einwohnerzahl	Anteil Verfahren (%)	Anteil Gemeinden/Kreise (%)
bis 5.000	36,9	70,7
5.001 - 10.000	16,4	12,2
10.001 - 20.000	15,4	8,2
20.001 - 50.000	13,7	4,6
50.001 - 100.000	6,3	1,5
100.001 - 200.000	4,1	1,6
200.001 - 500.000	5,3	1,1
mehr als 500.000	1,9	0,2
Gesamt	100,0	100,0

Quelle: Anzahl der Gemeinden/Kreise: Statistisches Bundesamt, Verwaltungsgliederung in Deutschland am 31.12.2021.

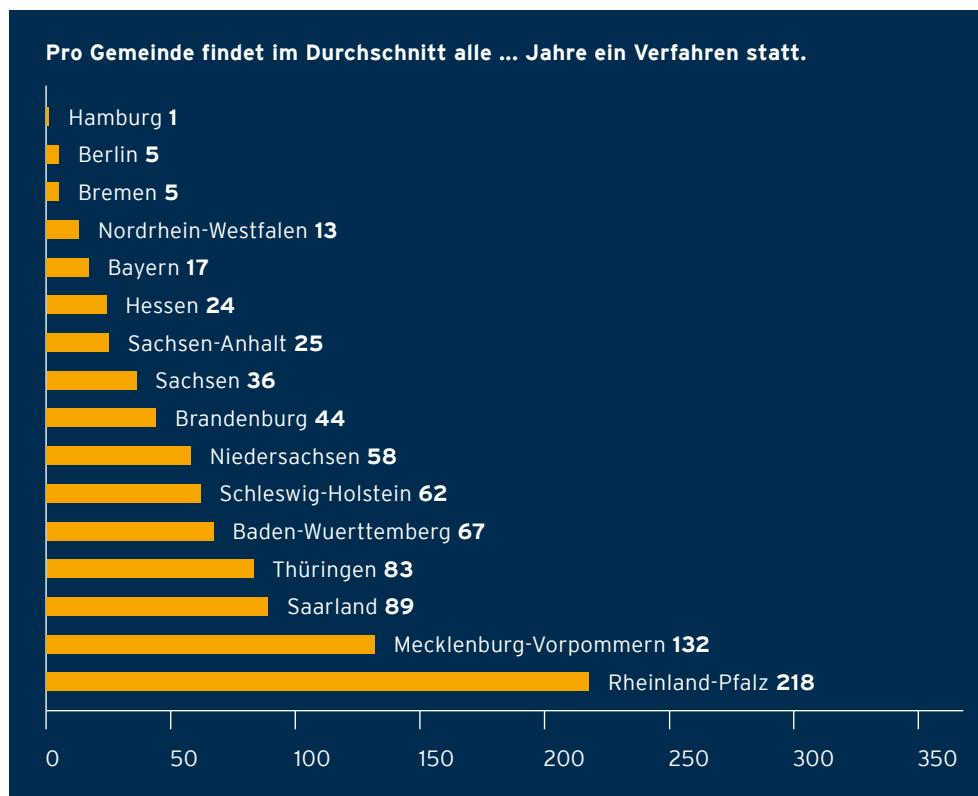
In größeren Städten fanden bisher überdurchschnittlich häufig Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt. Die Tabelle zeigt dies genauer: In Deutschland haben 70,7 Prozent aller Gemeinden weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner. In diesen kleinen Gemeinden wurden jedoch nur 36,9 Prozent aller Verfahren durchgeführt. Anders sieht es in größeren Städten und Landkreisen aus: 4,4 Prozent aller Gemeinden/Städte und Landkreise haben mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner. In diesen größeren Städten und Kreisen wurden jedoch 17,6 Prozent aller Verfahren durchgeführt (siehe Tabelle, Zeilen 5 bis 8). Warum ist das so? Es können drei Faktoren beobachtet werden:

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

Anwendungshäufigkeit

In welchem Bundesland werden die direktdemokratischen Instrumente besonders häufig, wo besonders selten genutzt? Um die Bundesländer präzise vergleichen zu können, muss neben der Verfahrenszahl die Anzahl der Gemeinden/Kreise pro Bundesland sowie die Anzahl der Jahre, in denen Bürgerbegehren möglich waren, berücksichtigt werden.

Abbildung 4: Anwendungshäufigkeit, 1956 bis 2022



Anmerkungen:

Es wurde jeweils die Anzahl der Jahre seit Einführung der Bürgerbegehrensregelung gewertet. Baden-Württemberg und Hessen kennen keine Verfahren auf Landkreisebene. Daher wurden die 35 Landkreise in Baden-Württemberg und die 21 Landkreise in Hessen hier nicht berücksichtigt.

Platz 1 - 3: Hamburg, Berlin und Bremen

Hamburg, Berlin und Bremen landen bei der Anwendungshäufigkeit auf den Spitzenplätzen: Durchschnittlich findet ein neues Bürgerbegehren oder Ratsreferendum in Hamburg in einem Jahr und in Berlin in fünf Jahren in einem Stadtbezirk statt. Im Bundesland Bremen, das die Städte Bremen und Bremerhaven umfasst, fanden insgesamt zwar nur wenige Verfahren (11 Verfahren in 29 Jahren) statt. Aber im Durchschnitt kommt es hier pro Stadt alle 5 Jahre zu einem Verfahren. Dennoch kann man nicht von „Schweizer Verhältnissen“ sprechen. Die Stadt Winterthur im Kanton Zürich beispielsweise, in der rund 80.000 Einwohnerinnen und Einwohner leben, erlebt pro Jahr bis zu zehn Abstimmungen. Sehr viele Verfahren sind dort obligatorische Referenden über Themen, die als besonders wichtig erachtet werden, zumeist Haushaltsfragen.

Platz 4 und 5: Nordrhein-Westfalen und Bayern

Nordrhein-Westfalen steht auf Platz vier und ist damit das Flächenland mit der höchsten Anwendungshäufigkeit. Statistisch gesehen findet dort in einer Gemeinde alle 13 Jahre ein Verfahren statt. Die vordere Platzierung liegt an den befriedigenden Regelungen und der hohen durchschnittlichen Gemeindegröße von etwa 40.000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Gemeinde/Stadt.

Bayern liegt auf Platz fünf. In einer bayerischen Gemeinde findet durchschnittlich etwa alle 17 Jahre ein Bürgerbegehren oder ein Ratsreferendum statt. Bei der absoluten Anzahl an Verfahren liegt Bayern unangefochten auf Platz eins – mit durchschnittlich 125 Verfahren pro Jahr. Da es aber in Bayern über 2.000 Gemeinden und Landkreise gibt, ist der Wert pro Gemeinde niedriger als in Nordrhein-Westfalen (33 Verfahren pro Jahr bei 427 Gemeinden und Landkreisen). Die Position Bayerns erklärt sich durch die sehr anwendungsfreundlichen Regelungen – vor allem der geringe Themenausschluss, die Zulässigkeit der gesamten Bauleitplanung sowie die moderaten Quoren laden die Bürgerinnen und Bürger zur Mitgestaltung ein, anstatt sie abzuschrecken.

Platz 6 und 7: Hessen und Sachsen-Anhalt

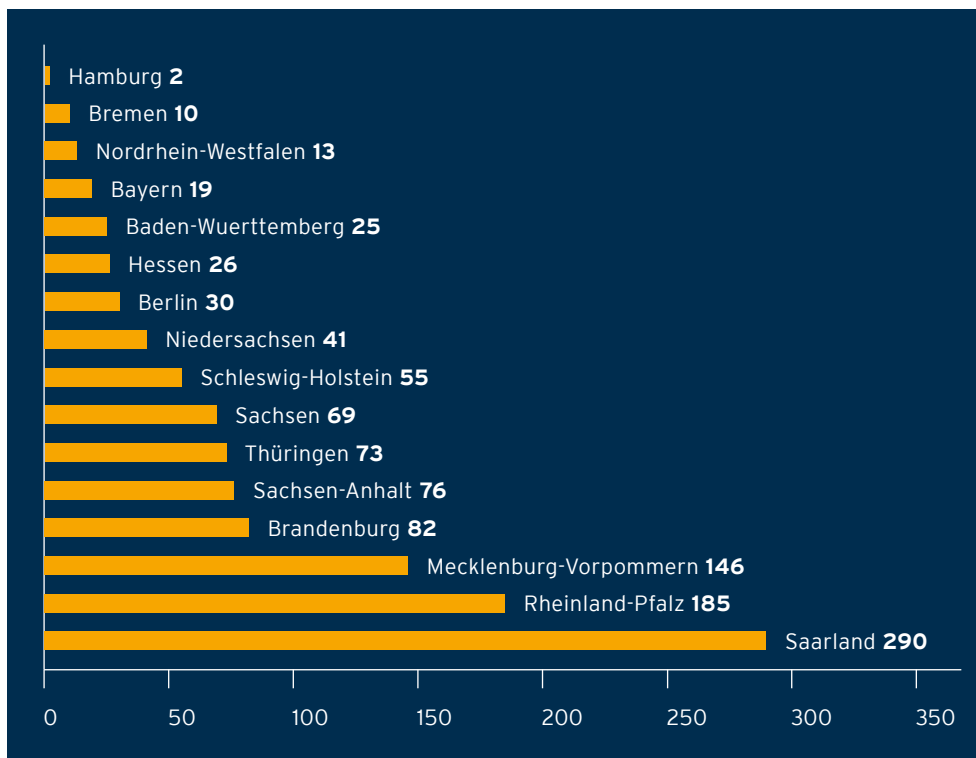
Auf Platz sechs und sieben folgen Hessen und Sachsen-Anhalt. Hier dauert es deutlich länger (24 bzw. 25 Jahre), bis ein Verfahren in einer Gemeinde stattfindet. In Sachsen-Anhalt sind für diesen vorderen Mittelfeldplatz die zahlreichen Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform verantwortlich. Dass Hessen noch gut abschneidet, hat zwei Gründe: Dort waren von 1993 bis 2011 Bürgerbegehren zur gesamten Bauleitplanung zulässig. Zudem hat Hessen, ähnlich wie Nordrhein-Westfalen, mehr mittelgroße und große Städte als andere Flächenländer, in denen, wie oben dargestellt, vergleichsweise häufiger Bürgerbegehren initiiert werden.

Schlusslichter: Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz

Schlusslichter der relativen Anwendungshäufigkeit sind das Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz. In Mecklenburg-Vorpommern etwa wurde in einer Gemeinde durchschnittlich nur alle 132 Jahre ein Verfahren eingeleitet, in Rheinland-Pfalz (ein Bundesland mit sehr vielen kleinen Gemeinden) sogar nur alle 218 Jahre. In allen drei Ländern galten jahrelang sehr restriktive Verfahrensregelungen, etwa ein großer Themenausschluss und hohe Quoren. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide blieben daher viele Jahre Ausnahmeerscheinungen.

Aktuelle Anwendungshäufigkeit (Betrachtung der letzten fünf Jahre)

Die Abbildung 4 zeigt Durchschnittswerte über einen längeren Zeitraum. Der Nachteil: Der aktuelle Zustand der Anwendungshäufigkeit in den Bundesländern wird nur bedingt sichtbar, da Zeitabschnitte zusammengefasst sind, in denen die direkte Demokratie unterschiedlich geregelt war. So hat etwa Thüringen inzwischen eine vorbildliche Regelung und in den letzten Jahren finden auch mehr Verfahren statt. Baden-Württemberg hatte von 1956 bis 2005 äußerst restriktive Regelungen auf, so dass sehr wenig bis keine Praxis vorhanden war. Für ein unverzerrtes Bild der aktuellen Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren und Ratsreferenden haben wir die vergangenen fünf Jahre daher gesondert betrachtet.

Abbildung 5: Anwendungshäufigkeit, 2018 bis 2022

Quelle und Anmerkungen: siehe Abbildung 4.

Die Auswertung ergab:

- Vier der fünf Spitzenreiter im Zeitraum seit 1956 Durchschnitt (Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Bayern) sind auch in der aktuellen Betrachtung der letzten fünf Jahre vorne. Nur in Berlin fand in den letzten Jahren sehr wenig Praxis statt – in fünf Jahren wurden gerade einmal zwei Bürgerbegehren eingeleitet.
- Baden-Württemberg rangiert sehr viel weiter vorne als in der Gesamtübersicht. Der langjährige Durchschnitt liegt pro Gemeinde bei einem Verfahren alle 67 Jahre (Abbildung 4), was im Ländervergleich Platz 12 entspricht. Betrachtet man hingegen nur die letzten fünf Jahre (Abbildung 5), liegt Baden-Württemberg auf Platz 5, mit einem Verfahren pro Gemeinde alle 25 Jahre. Hier haben sich die Reformen positiv auf die Praxis ausgewirkt.
- Auch in Rheinland-Pfalz und Thüringen fanden im Vergleich zum langjährigen Durchschnitt in den vergangenen Jahren etwas häufiger Bürgerbegehren statt. In beiden Ländern fanden 2016 Reformen statt, deren Auswirkungen nun allmählich sichtbar werden.
- In den ostdeutschen Ländern (bis auf Thüringen) wurden insgesamt häufiger Verfahren eingeleitet als in den vergangenen fünf Jahren. Der Grund dafür ist, dass dort vor 2015 viele Bürgerentscheide zur Gemeindegebietsreform stattfanden. In Sachsen-Anhalt beispielsweise wurden 183 der 270 Verfahren zur Gemeindegebietsreform initiiert. Für den gesamten Zeitraum belegt Sachsen-Anhalt Platz 7 in der Anwendungshäufigkeit (alle 25 Jahre findet in einer Gemeinde ein Verfahren statt), für die Jahre 2018 bis 2022 belegt das Bundesland Platz 13 (alle 76 Jahre findet in einer Gemeinde ein Verfahren statt).
- Deutlich wird auch, dass das Saarland aktuell so gut wie keine Praxis kennt. Ein einziges Verfahren in fünf Jahren in allen Gemeinden wurde neu eingeleitet. Das liegt sehr wahrscheinlich an den bundesweit höchsten Hürden und restriktivsten Bedingungen für Bürgerbegehren, wie Mehr Demokratie e. V. im Volksentscheidsrating 2021 nachgewiesen hat.

5.2 Themen

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

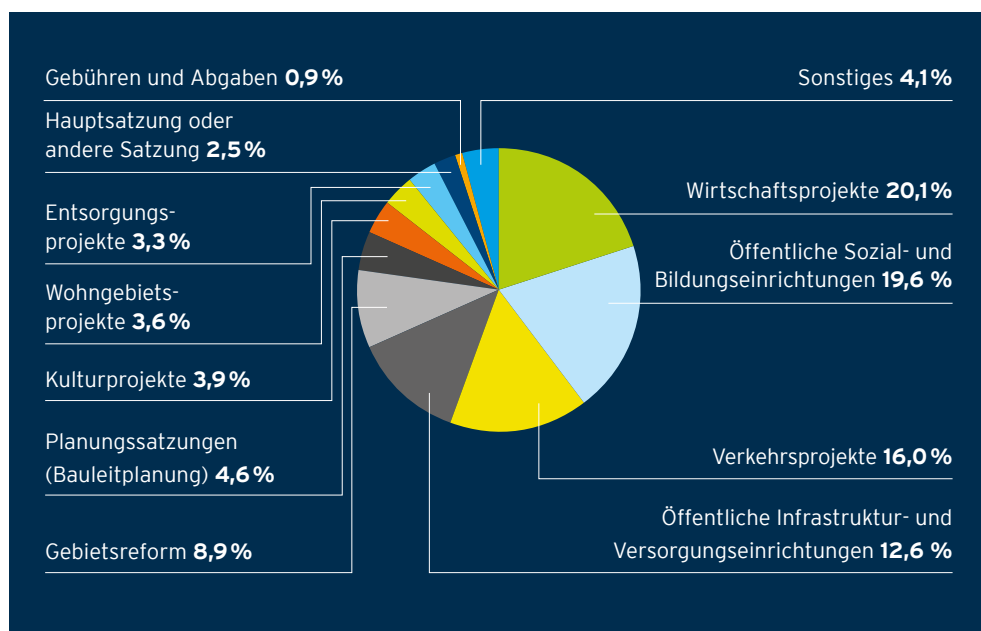
Tabelle 6: Themen

Themenbereiche	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil (%)
Wirtschaftsprojekte	Hotels, Einkaufszentren, Windparks, Mobilfunkmasten	1.802	20,1
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	1.757	19,6
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Radverkehrsinfrastruktur, Fußgängerzonen	1.434	16,0
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	1.133	12,6
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	797	8,9
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Gebäudehöhe	409	4,6
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	346	3,9
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	320	3,6
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	295	3,3
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt- oder ehrenamtliche/r Bürgermeister/in, Baumschutzsatzung	223	2,5
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	78	0,9
Sonstiges	Straßennamen, Klimaziele	364	4,1
Gesamt		8.958	100,0

Die drei größten Themenbereiche sind Wirtschaftsprojekte, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen sowie Verkehrsprojekte. Zusammen machen sie mehr als die Hälfte aller Verfahren aus.

Die Themenschwerpunkte sind von Bundesland zu Bundesland verschieden, denn sie sind von der jeweiligen Themenzulässigkeit sowie von den Besonderheiten eines Bundeslandes beeinflusst. Vor allem unterscheiden sich hier Länder mit Bauleitplanung als zulässigem Themenbereich (zum Beispiel Bayern, Hamburg und Sachsen) von Ländern, in denen die Bauleitplanung kein zulässiges Thema ist (zum Beispiel Brandenburg, Niedersachsen oder Sachsen-Anhalt).

In den vergangenen Jahren haben wir mehr Bürgerbegehren im Bereich Klimaschutz/nachhaltige Mobilität festgestellt. Dieses Thema wird im sechsten Kapitel ausführlicher betrachtet.

Abbildung 6: Themenbereiche

5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote

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

Tabelle 7: Ergebnisse

Ergebniskategorie	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil (%)
Offen/Unbekannt	Offen	128	1,4
	Unbekannt	113	1,3
Verfahren gelangt nicht zum BE	BB nicht eingereicht	600	6,7
	BB zurückgezogen	240	2,7
	BB erreicht zu wenig Unterschriften	21	0,2
	Kompromiss	171	1,9
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	1.039	11,6
	Unzulässig	2.128	23,8
	Versandet	15	0,2
BB gelangt zum BE / RR findet statt	BE im Sinne des Begehrens	2.095	23,4
	BE in Stichentscheid angenommen	246	2,7
	BE nicht im Sinne des Begehrens	1.368	15,3
	BE in Stichentscheid gescheitert	253	2,8
	BE unecht gescheitert	541	6,0
Gesamt		8.958	100,0

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

Indirekte Erfolge von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden – etwa die Beeinflussung der politischen Agenda, eine größere Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger, wenn sie mehr mitentscheiden können, oder die Berichterstattung in den Medien – sind nur schwer zu messen und zu quantifizieren.

Die „direkte Erfolgsquote“ allerdings ist mit unseren vorhandenen Daten mess- und darstellbar. „Direkt erfolgreich“ bedeutet eine politische Entscheidung im Sinne der Vorlage/im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren. Bezogen auf die Kategorien der Tabelle 7 ist ein Verfahren „erfolgreich“, wenn es zu einem der folgenden Ergebnisse führt: „positiv erledigt durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss“ (dies bedeutet, dass der Gemeinderat das Anliegen des Begehrens übernimmt), „Bürgerentscheid im Sinne des Begehrens“ oder „Bürgerentscheid im Stichtentscheid angenommen“. Das Ergebnis „Kompromiss“ werten wir als halben Erfolg.

Daraus ergibt sich: Die formale Erfolgsquote liegt bei 39,2 Prozent (3.466 von 8.830 abgeschlossenen Verfahren). Mit anderen Worten: Vier von zehn eingeleiteten Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren.

Im Folgenden werden wichtige Ergebniskategorien betrachtet: unzulässige Bürgerbegehren, die Begehren, bei denen der Gemeinderat die Forderungen des Bürgerbegehrens übernahm und die Ergebnisse der Bürgerentscheide.

5.3.1 Unzulässige Bürgerbegehren

Bürgerbegehren müssen bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllen: Die Gemeinde muss für die Angelegenheit zuständig sein, es muss über eine entscheidbare Frage abgestimmt werden, das Geforderte muss rechtlich und tatsächlich umsetzbar sein und schließlich benötigt das Bürgerbegehren ausreichend Unterstützungsunterschriften.

Obwohl die Entscheidung, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist, im Unterschied zum jeweiligen Anliegen eine Rechtsfrage ohne Ermessensspielraum ist, wird sie in der Regel vom Gemeinderat beziehungsweise bei Kreisangelegenheiten vom Kreistag getroffen. Zuvor wird häufig, in Mecklenburg-Vorpommern zwingend, die Kommunalaufsicht eingeschaltet. In fünf Bundesländern entscheidet nicht der Gemeinde-/Stadtrat über die Zulässigkeit: In Hamburg und Berlin liegt die Entscheidung beim Bezirksamt, in Brandenburg und Schleswig-Holstein bei der Kommunalaufsichtsbehörde, in Niedersachsen entscheidet der Verwaltungsausschuss in nicht-öffentlicher Sitzung. Gegen eine Ablehnung kann die Initiative das zuständige Verwaltungsgericht anrufen.

Immer mehr Bundesländer sehen inzwischen eine Beratung der Initiative vor – meist durch die Gemeindeverwaltung. Fünf Bundesländer – Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen – sind noch bürgerfreundlicher: Dort prüft die Bezirks-/Gemeindeverwaltung *vor* der Sammlung der Unterschriften, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. So wird verhindert, dass zahlreiche Anstrengungen und Unterschriften ins Leere laufen und Frustration erzeugt wird.

Gesamtzahl

Die Auswertung ergab, dass insgesamt 2.126 der 7.448 bürgerinitiierten Verfahren (28,5 Prozent) unzulässig waren. Insgesamt waren 2.128 Verfahren unzulässig, wie in Tabelle 7 ersichtlich ist. Die Differenz erklärt sich dadurch, dass neben den 2.126 Bürgerbegehren auch zwei Ratsreferenden für unzulässig erklärt wurden – beide von der Kommunalaufsicht.

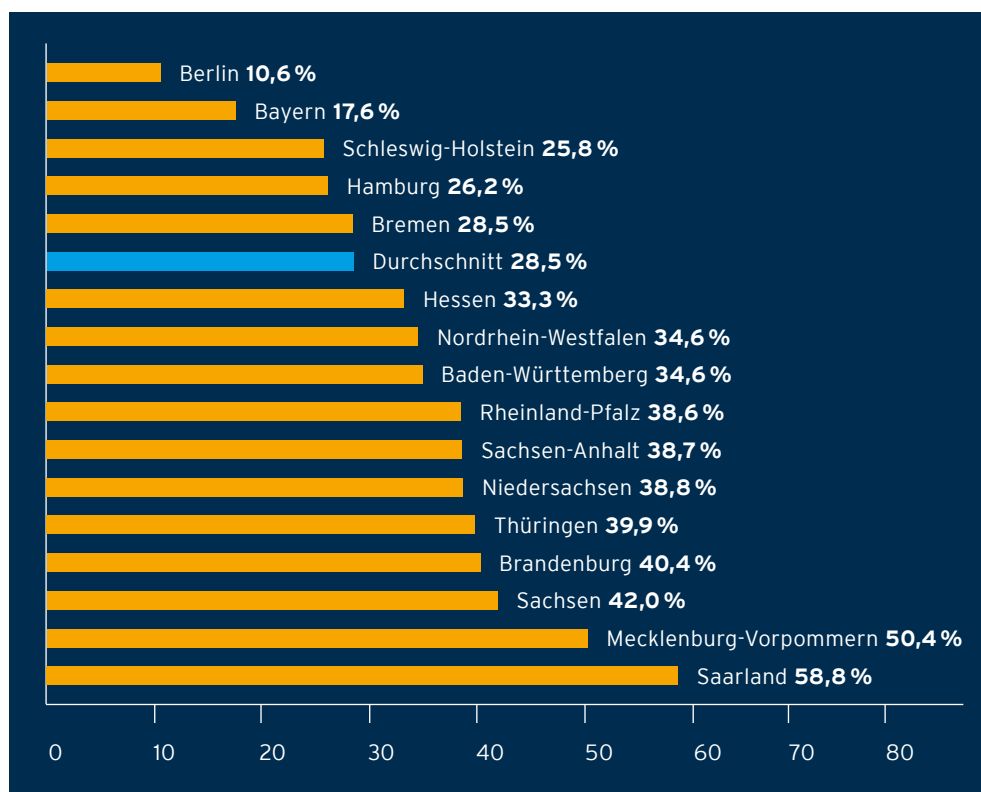
Betrachtung der vergangenen zehn Jahre

Im Zeitraum 2013 bis 2022 betrug die Unzulässigkeitsquote 27,4 Prozent und war somit etwas geringer als im gesamten Berichtszeitraum. Tendenziell sollte die Unzulässigkeitsquote angesichts von Reformen auch zukünftig weiter zurückgehen.

In den vergangenen Jahren

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

Unterschiede zwischen den Ländern

Abbildung 7: Unzulässige Bürgerbegehren nach Bundesland

Anmerkung: Insgesamt waren 2.126 Bürgerbegehren unzulässig.

Ein Blick auf die Werte der einzelnen Bundesländer bestätigt die bisherigen Überlegungen. Generell gilt: Je bürgerfreundlicher das Verfahren über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg geregelt war, desto niedriger die Unzulässigkeitsquote. Berlin und Bayern hatten mit 10,6 beziehungsweise 17,6 die niedrigste Unzulässigkeitsquote, gefolgt von Schleswig-Holstein und Hamburg. In allen vier Bundesländern sind die Regelungen vergleichsweise bürgerfreundlich ausgestaltet. Auf den hinteren Plätzen finden sich Länder, in denen ein restriktiver Themenkatalog und/oder hohe Unterschriftenquoten gelten beziehungsweise lange Zeit galten. Im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern waren sogar mehr als die Hälfte aller Bürgerbegehren unzulässig. Bürgerfreundliche Regelungen sind jedoch nur ein Erklärungsfaktor für die Unzulässigkeitsquote. Es spielen aber teilweise auch politische Interessen und die politische Kultur in einer Gemeinde eine Rolle.

Unzulässigkeitsgründe

Auswertungen früherer Bürgerbegehrensberichte haben gezeigt: Die häufigsten Unzulässigkeitsgründe waren das Nichteinhalten einer Frist, der Themenausschluss sowie der Kostendeckungsvorschlag. In manchen Bundesländern galten beziehungsweise gelten kurze Sammelfristen bei Bürgerbegehren, die sich gegen einen Ratsbeschluss richten.

Ein zweiter häufiger Grund war der Themenausschluss. Alle Bundesländer regeln dies in einem sogenannten „Negativkatalog“: Hier wird benannt, welche Themen nicht zulässig sind. Früher gab es in einigen Ländern noch einen „Positivkatalog“, der auflistete, zu welchen Themen Bürgerbegehren überhaupt erlaubt sind. Dieser Positivkatalog wirkte sich insbesondere in Baden-Württemberg von 1956 bis 2005 verheerend aus. Er schränkte die Zahl der Themen erheblich ein und ließ durch unpräzise Formulierungen Spielraum für Interpretationen. So kam es häufig zu

Unzulässigkeitserklärungen und Rechtsstreitigkeiten. Ein Beispiel: In den Jahren 1978 bis 1980 wurden in Baden-Württemberg 26 von 38 Begehren (68 Prozent) für unzulässig erklärt. Mit den Reformen in Baden-Württemberg (2005), Rheinland-Pfalz (2010), Bremerhaven (2012) und Sachsen-Anhalt (2014) ist der Positivkatalog inzwischen Geschichte.

Die in allen Ländern vorhandenen Negativkataloge sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Sechs Bundesländer halten ihn kurz: In Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Thüringen sind Bürgerbegehren zu sehr vielen Themen, insbesondere auch zur kommunalen Bauleitplanung, zulässig. In den anderen Ländern sind Flächennutzungs- und Bebauungspläne – ein sehr wichtiges kommunalpolitisches Steuerungsinstrument – ganz oder teilweise von Bürgerbegehren ausgeschlossen. In vier Ländern (Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) ist nur ein Teil der Bauleitplanung zugelassen: Dort sind zumindest Bürgerbegehren über den Aufstellungsbeschluss beziehungsweise den verfahrenseinleitenden Beschluss zulässig. Schleswig-Holstein plant diesbezüglich eine weitere deutliche Einschränkung (siehe oben, Kapitel vier). Am restriktivsten sind die Regelungen in den sechs Bundesländern Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, dem Saarland und Sachsen-Anhalt. Dort ist die Bauleitplanung komplett ausgeschlossen, was zu weniger Praxis und zu mehr Unzulässigkeitserklärungen in diesen Ländern führt.

5.3.2 Ergebnis: Gemeinderat übernimmt das Anliegen der Initiatorinnen und Initiatoren

Ein beachtlicher Anteil der Bürgerbegehren – 14 Prozent – führte zu einem neuen Beschluss des Gemeinderats. In über 1.000 Fällen wurde das Anliegen des Bürgerbegehrens übernommen und der Bürgerentscheid entfiel. Tabelle 8 stellt dies differenziert nach Bundesland dar.

Tabelle 8: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen

Bundesland	Bürgerbegehren insgesamt	Anzahl positiv erledigter Bürgerbegehren	Anteil (%)
Hamburg	145	47	32,4
Berlin	47	9	19,1
Bremen	11	2	18,2
Saarland	17	3	17,6
Hessen	504	80	15,9
Sachsen	262	41	15,6
Nordrhein-Westfalen	911	140	15,4
Mecklenburg-Vorpommern	125	19	15,2
Bayern	2.805	400	14,3
Brandenburg	183	26	14,2
Rheinland-Pfalz	267	37	13,9
Sachsen-Anhalt	119	16	13,4
Thüringen	228	29	12,7
Niedersachsen	449	54	12,0
Schleswig-Holstein	523	58	11,1
Baden-Württemberg	852	78	9,2
Gesamt	7.448	1.039	14,0

Die Tabelle zeigt, dass nur sehr wenige Länder stärker vom Durchschnittswert 14,0 Prozent abweichen. In Hamburg wurden mit 32,4 Prozent überdurchschnittlich viele Begehren übernommen, in Baden-Württemberg hingegen mit 9,2 Prozent relativ wenig. Woran liegt das?

In Hamburg liegt das an einer Besonderheit, die es in anderen Bundesländern nicht gibt. In mehreren Fällen ist eine so genannte „Scheinübernahme“ dokumentiert: Um einen Bürgerentscheid zu verhindern, übernahm die gewählte Bezirksversammlung ein zustande gekommenes Bürgerbegehren, obwohl sie inhaltlich dagegen war. Anschließend wurde der Beschluss durch die Regierung der Stadt Hamburg, den Senat, „evoziert“. Das bedeutet: Die Zuständigkeit für dieses Thema wurde vom Stadtbezirk auf die gesamte Stadt übertragen. Aufgrund „gesamtstädtischer Erwägungen“ – zum Beispiel die Erwägung, viele neue Wohnungen zu bauen – wurde dann der Bezirksbeschluss dann vom Senat aufgehoben und ein neuer Beschluss gefasst. Rein rechtlich gesehen darf der Senat dies tun. Mit dem Verweis auf ein gesamtstädtisches Interesse kann er jeden Beschluss einer Bezirksversammlung ohne Begründung aufheben und an sich ziehen. Politisch ist dieses Vorgehen allerdings fragwürdig und wird nicht nur von Mehr Demokratie e. V. kritisiert.

Der niedrige Wert Baden-Württembergs liegt an den sehr restriktiven Regelungen (kurze Fristen, hohe Hürden, weitreichender Themenausschluss), die dort jahrzehntelang galten. Viele Bürgerbegehren waren unzulässig oder hatten nur sehr geringe Erfolgsaussichten im Bürgerentscheid. Der Gemeinderat musste deshalb oft keine Niederlage befürchten, was seine Bereitschaft, einer Bürgerinitiative entgegen zu kommen, reduzierte.

Dies hat sich durch die Reformen in Baden-Württemberg (2005, 2015) geändert. Von 2018 bis 2022 betrug der Wert der vom Gemeinderat übernommenen Bürgerbegehrens-Anliegen in Baden-Württemberg 17,2 Prozent und ist damit fast doppelt so hoch wie der langjährige Durchschnitt von 9,2 Prozent.

5.3.3 Bürgerentscheide: Ergebnisse

Tabelle 9: Ergebnisse von Bürgerentscheiden

Ergebnis	BE nach BB	RR	Gesamt
BE im Sinne des Begehrens	1.439	656	2.095
BE in Stichentscheid angenommen	120	126	246
BE nicht im Sinne des Begehrens	951	417	1.368
BE in Stichentscheid gescheitert	143	110	253
BE unecht gescheitert	460	81	541
Gesamt	3.113	1.390	4.503

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

Die ersten beiden Zeilen der Tabelle 9 („Bürgerentscheid im Sinne des Begehrens“ und Bürgerentscheid im Stichentscheid angenommen“) weisen einen Erfolg im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren aus. Insgesamt waren dies 2.341 von 4.503 und somit 52,0 Prozent aller kommunalen Abstimmungen. Ratsreferenden hatten mit 56,3 Prozent eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 50,1 Prozent.

Bürgerentscheide, die keine Abstimmungsmehrheit erhielten, werden hier als „nicht im Sinne des Begehrens“ bezeichnet. Sie werden auch „echt gescheiterte“ Verfahren genannt. Im Gegensatz dazu gelten Bürgerentscheide als „unecht gescheitert“, wenn sie zwar eine Abstimmungsmehrheit erreichten, jedoch aufgrund des geltenden Zustimmungsquorums aber nicht wirksam waren. Von den 4.503 Bürgerentscheiden scheiterten 541 (12,0 Prozent) unecht. Die beiden Abbildungen 8 und 9 illustrieren dies.

Abbildung 8: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren - Ergebnisse

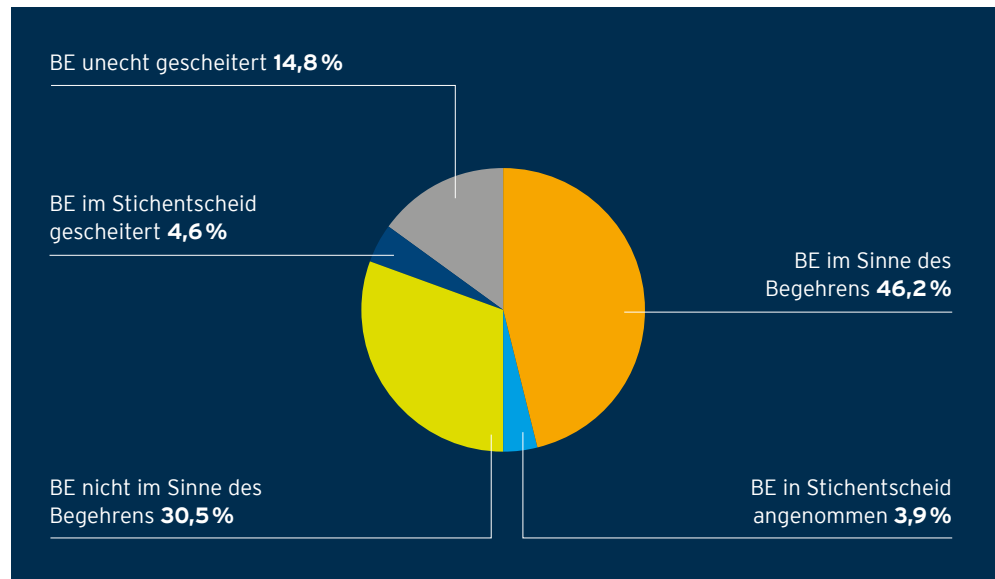
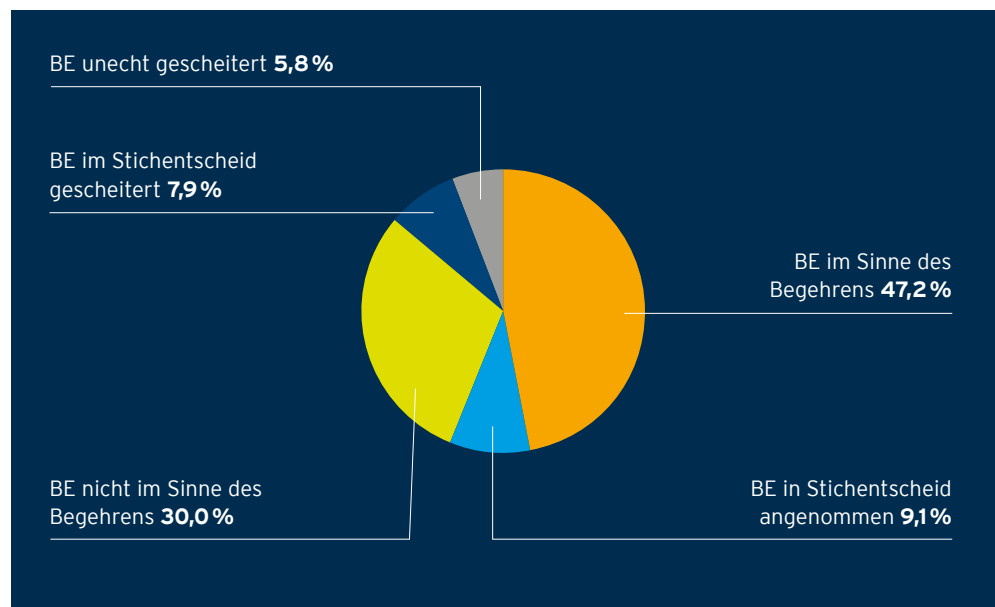


Abbildung 9: Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden - Ergebnisse



Aus den Abbildungen ist ersichtlich: Ratsreferenden scheiterten mit 5,8 Prozent deutlich seltener am Zustimmungsquorum als bürgerinitiierte Bürgerentscheide (14,8 Prozent). Dies liegt unter anderem an den zahlreichen Ratsreferenden in kleineren Gemeinden zur Gemeindegebietsreform, zum Beispiel in Sachsen-Anhalt. Das Risiko, dass solch ein Ratsreferendum unecht scheitert, ist sehr gering, denn in kleinen Gemeinden ist die Abstimmungsbeteiligung meist relativ hoch, und das Thema Gebietsreform mobilisiert zusätzlich sehr viele Menschen.

Betrachtet man Bundesländer mit Reformen, so kann man deren Wirkungen mitunter genau beobachten. Etwa in Schleswig-Holstein: Das Land senkte das Zustimmungsquorum 2003 von 25 auf 20 Prozent und im Jahr 2013 von 20 Prozent auf (nach Gemeindegröße gestaffelt) 8 bis 20 Prozent. Der Effekt ist deutlich: Von 1990 bis 2022 betrug der Anteil der am Zustimmungsquorum gescheiterten Bürgerentscheide 9,2 Prozent. Im Zeitraum von 1990 bis 2013 betrug dieser Anteil 10,9 Prozent. Nach den Reformen – im Zeitraum von 2014 bis 2022 – sank der Anteil hingegen 5,9 Prozent.³

³ Vgl. Bürgerbegehrensbericht Schleswig-Holstein 2022 von Mehr Demokratie, S. 18 ff.

5.3.4 Bürgerentscheide: Abstimmungsbeteiligung

Tabelle 10: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einw.zahl)	Anzahl BE	Mittlere Beteiligung alle BE (%)
bis 5.000	1.708	61,9
5.001 - 10.000	762	50,6
10.001 - 20.000	653	44,8
20.001 - 50.000	557	39,2
50.001 - 100.000	174	32,5
100.001 - 200.000	133	33,2
200.001 - 500.000	105	31,3
mehr als 500.000	26	27,4
Gesamt	4.118	50,9

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

Anmerkung: Von 4.118 Bürgerentscheiden ist die Abstimmungsbeteiligung bekannt.

Die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug für alle Bundesländer durchschnittlich 50,9 Prozent. Die Beteiligung sank, wie auch bei Kommunalwahlen, mit zunehmender Gemeindegröße. Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, beteiligten sich in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern durchschnittlich 61,9 Prozent, in Städten mit 20.000 bis 50.000 durchschnittlich 39,2 Prozent und in Großstädten und Landkreisen mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 27,4 Prozent der Bürgerinnen und Bürger.

Die Zahlen erklären sich zum Teil durch die Problemstruktur: Wenn beispielsweise in Großstädten nur bestimmte Stadtteile von einer Maßnahme betroffen sind, dann wird die Beteiligung dort höher sein, in der gesamten Stadt jedoch eher niedrig.

Die Auswertung ergab auch, dass sich die Abstimmungsbeteiligung geringfügig unterscheidet, je nachdem, wer den Bürgerentscheid einleitet: Bürgerentscheide „von unten“ erreichen mit 49,0 Prozent einen leicht niedrigeren Wert als Ratsreferenden, die „von oben“ initiiert werden und bei denen sich im Schnitt 55,4 Prozent der Stimmberechtigten beteiligen. Dieser leicht höhere Wert liegt vermutlich daran, dass erstens Ratsreferenden häufiger mit Wahlen zusammengelegt wurden und zweitens viele Ratsreferenden nur Themen von sehr großer Bedeutung zum Gegenstand hatten.

Wenn man die Effekte von Bürgerentscheiden auf die Partizipation/Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger genauer untersuchen möchte, dann reicht die Betrachtung der *durchschnittlichen Abstimmungsbeteiligung* nicht aus. Der Schweizer Forscher Uwe Serdült hat für die Stadt St. Gallen nachgewiesen, dass sich nicht immer dieselben Menschen an den unterschiedlichen Abstimmungen beteiligen. Er hat untersucht, wie viele Bürgerinnen und Bürger an mindestens einem von sieben Bürgerentscheiden innerhalb von zwei Jahren teilnahmen. Das Ergebnis seiner Forschungen: Während die *durchschnittliche Beteiligung* an einer einzelnen Abstimmung in St. Gallen bei 45 bis 50 Prozent lag, hatten sich an mindestens einer von zwei Abstimmungen 66 Prozent beteiligt und an mindestens einer von sieben Abstimmungen sogar rund 75 Prozent.

Serdült nennt das *kumulierte Beteiligung*.⁴ Die Beteiligungseffekte von Bürgerentscheiden sind also deutlich höher, wenn man nicht nur die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung betrachtet. Um eine entsprechende Analyse in deutschen Gemeinden/Städten vorzunehmen, ist die Anzahl an Bürgerentscheiden zu gering, es ist aber auch hier anzunehmen, dass nicht immer dieselben Personen abstimmen.

5.3.5 Bürgerentscheide: Erfolgchancen und Abstimmungsquorum

In fast allen Bundesländern (außer in Hamburg) gilt beim Bürgerentscheid ein Zustimmungsquorum. Neben der Mehrheit der Abstimmenden muss der Vorlage auch eine bestimmte Mindestanzahl an Stimmberechtigten zustimmen. Dies führt mitunter zu Diskussionsverweigerungen – Einladungen zu Veranstaltungen werden zum Beispiel nicht angenommen und eigene Veranstaltungen finden nicht statt – und Boykottstrategien, die sich nachteilig auf die Höhe der Abstimmungsbeteiligung sowie auf die Erfolgchancen eines Bürgerentscheids auswirken.

Die folgende Tabelle vergleicht die Bundesländer in zwei Aspekten: Welche Zustimmungsquoren galten? Und wie viele Bürgerentscheide scheiterten „unecht“ am Zustimmungsquorum?

Tabelle 11: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Davon unecht gescheitert	Anteil unecht gescheiterter BE (%)
Hamburg	keines	29	0	0,0
Bremen (Stadt)	bis 1997: 50 %-Bet.quorum 1997 bis 2009: 25 % seit 2009: 20 %	1	0	0,0
Saarland	30 %	0	-	-
Thüringen	bis 2002: 25 % 2002 bis 2009: 20-25 % seit 2009: 10-20 %	67	4	6,0
Bayern	bis 1999: keines seit 1999: 10-20 %	2.161	130	6,0
Sachsen	25 % seit 2022: 15-25 % (nur kreisfreie Städte und Landkreise)	182	12	6,6
Sachsen-Anhalt	bis 1997: 30 % 1997 bis 2018: 25 % seit 2018: 20 %	188	16	8,5
Schleswig-Holstein	bis 2002: 25 % 2002 bis 2013: 20 % seit 2013: 8-20 %	349	33	9,5
Rheinland-Pfalz	bis 2010: 30 % 2010 bis 2016: 20 % seit 2016: 15 %	139	15	10,8
Mecklenburg-Vorpommern	25 %	62	7	11,3
Brandenburg	25 %	175	21	12,0

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

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Davon unecht gescheitert	Anteil unecht gescheiterter BE (%)
Baden-Württemberg	bis 1975: 50 %-Bet.quorum 1975 bis 2005: 30 % 2005-2015: 25 % seit 2016: 20 %	520	96	18,5
Hessen	bis 2016: 25 % seit 2016: 15-25 %	193	45	23,3
Niedersachsen	bis 2016: 25 % seit 2016: 20 %	140	42	30,0
Berlin	bis 2011: 15 %-Beteiligungsquorum, seit 2011: 10 %	13	5	38,5
Nordrhein-Westfalen	bis 2000: 25 % 2000 bis 2011: 20 % seit 2011: 10-20 %	283	114	40,3
Bremerhaven (Stadt)	bis 2012: 30 % seit 2012: 20 %	1	1	100,0
Gesamt		4.503	541	12,0
Gesamt ohne Bayern		2.342	411	17,5

Abkürzung: BE = Bürgerentscheide.

Aus der Tabelle ist Folgendes ersichtlich:

- Bislang scheiterte jeder achte Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum (12,0 Prozent). Betrachtet man alle Bundesländer ohne Bayern (das ungefähr die Hälfte der Fälle auf sich vereint), beträgt dieser Wert 17,5 Prozent.
- Länder mit wenigen und großen Städten und/oder Länder mit einem hohen Zustimmungsquorum (größer als 20 Prozent) weisen einen erhöhten Wert an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden auf, zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, das Bundesland mit der größten durchschnittlichen Gemeindegröße (40,3 Prozent), Berlin, ein Stadtstaat (38,5 Prozent) und Hessen mit weniger und dafür größeren Gemeinden und Städten (23,3 Prozent). Wie bereits oben gezeigt wurde, sinkt die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße. Damit steigt auch das Risiko, am Zustimmungsquorum zu scheitern.
- Für Baden-Württemberg kann man den hohen Anteil an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden (18,5 Prozent) auf jahrelang geltende hohe Abstimmungsquoren zurückführen. In den letzten Jahren war der Anteil deutlich geringer (2018–2022: 8,7 Prozent).
- Trotz hoher Zustimmungsquoren weisen Sachsen-Anhalt mit 8,5 Prozent und Mecklenburg-Vorpommern mit 11,3 Prozent einen relativ geringen Anteil an „unecht gescheiterten“ Bürgerentscheiden auf. Das liegt an dem hohen Anteil von Ratsreferenden in kleineren Gemeinden zur Gebietsreform in diesen Bundesländern, an denen sich besonders viele Bürgerinnen und Bürger beteiligten. In den vergangenen fünf Jahren, in denen es keine Bürgerentscheide zur Gebietsreform gab, betrug der Anteil unecht gescheiterter Bürgerentscheide in Sachsen-Anhalt 60 Prozent und in Mecklenburg-Vorpommern 40 Prozent.

6. Spezial: Bürgerbegehren und Klimaschutz

von Lea Johannsen & Steffen Krenzer

6.1 Einleitung

Die Debatte um Klimawandel, Klimakrise und Klimaschutz hat in den letzten Jahren eine neue Dynamik angenommen. Die Dringlichkeit von Klimaschutz wird in Politik und Gesellschaft immer stärker betont. Dazu tragen neue wissenschaftliche Erkenntnisse und die mittlerweile auch in Deutschland spürbaren Auswirkungen des Klimawandels bei, ebenso wie Proteste von aktivistischen Gruppen wie *Fridays for Future* oder *Letzte Generation*.

Eine Reihe von Klimazielen und -vorhaben wurde in den vergangenen Jahren auf allen politischen Ebenen, von der Europäischen Union bis zu den Kommunen, beschlossen oder verschärft. Die neuen Ziele verlangen nach einer deutlichen Beschleunigung bisheriger Anstrengungen. So wurde z. B. vergangenes Jahr beschlossen, dass sich der Anteil erneuerbarer Energien im bundesweiten Strommix bis 2030 auf 80 Prozent erhöhen soll (vorher galt 65 Prozent bis 2030 als Ziel).

Zugleich wird deutlich, dass eine beschleunigte Klimapolitik umstritten ist und mit Widerständen und Konflikten einhergeht. Unter Verweis auf demokratische Werte verlangen die einen stärkeren Klimaschutz. Für andere folgt aus der Berufung auf die Demokratie die Ablehnung von schärferem Klimaschutz an sich oder von konkreten Vorhaben. Vor diesem Hintergrund werden auch direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung (im Diskurs oft nicht differenziert) zum Gegenstand von Kontroversen. An manchen Stellen wird die Notwendigkeit von schnell umzusetzenden Klimaschutzmaßnahmen als Argument genutzt, um Einschränkungen in den demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten zu rechtfertigen, wie zuletzt in der Einschränkung von Regelungen zu Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein. Andere Stimmen sagen, dass konsequenter Klimaschutz überhaupt nur durch eine Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten zu erreichen sei. Mit der vorliegenden Analyse tragen wir zur Klärung der Frage bei: Ist direkte Demokratie ein Bremsklotz oder ein Motor für den Klimaschutz?

Im Folgenden untersuchen wir alle Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die in den Jahren 2013 bis 2022 zum Thema Klimaschutz eingeleitet wurden.

Dabei widmen wir uns insbesondere den folgenden Fragen:

1. Wie viele Verfahren (Bürgerbegehren und Ratsreferenden) mit direktem Klimaschutzbezug gab es insgesamt und in den einzelnen Bundesländern?
2. In welchem Verhältnis stehen Verfahren, die auf eine Beschleunigung von Klimaschutz abzielen, zu denen mit bremsender Wirkung auf die Energiewende?
3. Zu welchen klimapolitischen Themen fanden Verfahren statt?
4. Wie sahen die Ergebnisse mit Blick auf den Klimaschutz aus? Bestehen hinsichtlich der Ergebnisse Unterschiede zwischen Verfahren mit dem Ziel einer Beschleunigung des Klimaschutzes und jenen, die sich gegen Energiewendeprojekte richteten?
5. Wie steht es insbesondere um Bürgerbegehren und Ratsreferenden zu Windkraft? Wie viele Verfahren für und gegen Windkraftprojekte gab es und wie sahen die Ergebnisse aus?

6.2 Methode und Kodierung

Um die Auswertung vorzunehmen, wurde für alle in der Datenbank Bürgerbegehren dokumentierten Verfahren von 2013 bis 2022 bestimmt, ob ein Klimaschutzbezug vorlag und falls ja, welche Zielrichtung das Verfahren in Bezug auf Klimaschutz hatte. Die Kategorisierung erfolgte auf Grundlage der in der Datenbank gespeicherten Informationen und zusätzlichen Online-Recherchen von Zeitungsartikeln, amtlichen Bekanntmachungen und Ratsinformationssystemen.

Einschlusskriterium für Klimaschutzbezug

Ein Verfahren wird im Folgenden als klimaschutzbezogen definiert, wenn es 1) Energiewende-Themen betrifft oder 2), wenn die verantwortliche Initiative Klimaschutz explizit als Antrieb für ihr Begehren nennt.

Energiewende-Themen finden sich beispielsweise in Bürgerbegehren für oder gegen die Errichtung von Windparks, Photovoltaik-Freiflächenanlagen, Geothermiekraftwerken oder für die Abschaltung fossiler Kraftwerke oder Heizungsanlagen. Auch Bürgerbegehren für beziehungsweise gegen die (Teil-) Privatisierung von Stadtwerken werden als Energiewende-Thema gezählt, da Stadtwerke in kommunaler Hand oft als wichtige Treiber für die kommunale Energiewende fungieren.

Beispiele für den von Initiativen explizit formulierten Klimaschutzbezug sind Bürgerbegehren zur Verschärfung von Klimaneutralitätszielen, der Verbesserung der Radinfrastruktur, gegen Einschränkungen im öffentlichen Nahverkehr oder für die Einrichtung von autofreien Zonen, wenn dabei jeweils von der Initiative Klimaschutz als wichtiges Argument oder Anliegen für ihr Begehren formuliert wurde.

Nicht als „klimaschutzbezogen“ gewertet wurden sämtliche Bürgerbegehren, die sich gegen oder für Bauvorhaben, die Ausweisung von Gewerbegebieten oder Verkehrsprojekte richteten, sofern von der Initiative kein nachvollziehbarer Verweis auf Klimaschutz in der Begründung des Begehrens gegeben wurde. Die genannten Projekte haben zwar oft eine Wirkung auf den Klimaschutz, beispielsweise, wenn bei Bauvorhaben durch Zement, Stahl und Beton große Mengen an Treibhausgasen freigesetzt werden oder die Ausweisung einer verkehrsberuhigten Straße zu einem sparsameren Verbrauch von Kraftstoff führt. Letztlich haben jedoch fast alle Themen, die direktdemokratisch auf kommunaler Ebene bearbeitet werden können, irgendeine Form von Klimawirkung. Diese Effekte sind aber erstens schwer zu quantifizieren und zweitens nicht Gegenstand und Ziel der zugehörigen Verfahren, sondern ergeben sich als deren Nebeneffekt. Bürgerbegehren und Ratsreferenden mit nicht geplanten Auswirkungen auf den Klimaschutz wurden daher nicht als Verfahren mit direktem Klimaschutzbezug gewertet, sofern sie nicht die oben genannten Einschlusskriterien erfüllen (der Initiative ging es explizit um die Klima(schutz)-wirkung oder es handelte sich um ein Energiewendeprojekt).

In den meisten Verfahren für oder gegen Bauvorhaben sind andere Gründe als Klimaschutz der Anlass für das Begehren, zum Beispiel Stadtentwicklung, Lärmbelästigung oder Veränderung des Landschaftsbildes. Bei einigen Verfahren gegen Bauprojekte wird von Initiativen Flächenversiegelung als Beweggrund aufgeführt. Flächenversiegelung hat durch die Änderung der Landnutzung eine Klimawirkung in relevanter Größe. Allerdings ist in den meisten Fällen nicht nachvollziehbar, ob sich das Begehren aus Klimaschutzgründen gegen die Versiegelung der Fläche wendet oder aus anderen Gründen (beispielsweise ästhetischer oder gesundheitlicher Art) oder ob es nur um die Versiegelung an dieser spezifischen Stelle geht. Derartige Verfahren wurden in der Auswertung daher nicht als klimaschutzbezogen berücksichtigt. Verfahren gegen die Fällung einzelner Bäume wurden wegen der geringen Wirkung für den Klimaschutz nicht als klimaschutzbezogen gewertet, gegen die Rodung von zusammenhängendem Baumbestand (Wald) jedoch schon.

Definition der Zielrichtung von Verfahren in Hinblick auf Klimaschutz

Die in der Datenbank Bürgerbegehren erfassten Verfahren mit Klimaschutzbezug wurden in einem zweiten Schritt nach der Zielrichtung in Bezug auf Klimaschutz unterteilt. Bei Verfahren, die eingeleitet wurden, um Klimaschutzvorhaben zu initiieren oder klimaschädliche Projekte zu verhindern, wird in dieser Analyse von einer positiven Zielrichtung für den Klimaschutz gesprochen. Dazu zählen zum Beispiel Begehren für den Beschluss eines Klimaneutralitätsziels, für den Bau von Windkraftanlagen oder gegen Einschränkungen des Öffentlichen Nahverkehrs.

Eine für den Klimaschutz bremsende Zielrichtung liegt bei Begehren vor, wenn die Forderung der Initiatorinnen und Initiatoren darauf abzielt, Klimaschutzvorhaben abzuschwächen oder gänzlich zu verhindern. Beispiele sind Begehren zur Verhinderung der Ausweisung von Windkraftflächen oder der Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen.

Zu beachten ist an dieser Stelle, dass auch die von uns untersuchten Verfahren mit bremsender Zielrichtung nie gegen die Projekte waren, weil es Klimaschutzprojekte waren. Allerdings hatten die jeweiligen Forderungen der Initiativen eindeutig und nachvollziehbar einen bremsenden Effekt für den Klimaschutz, beispielsweise durch eine Verzögerung der Energiewende im Falle der Ablehnung von Windparks und richteten sich damit gegen Klimaschutzmaßnahmen.

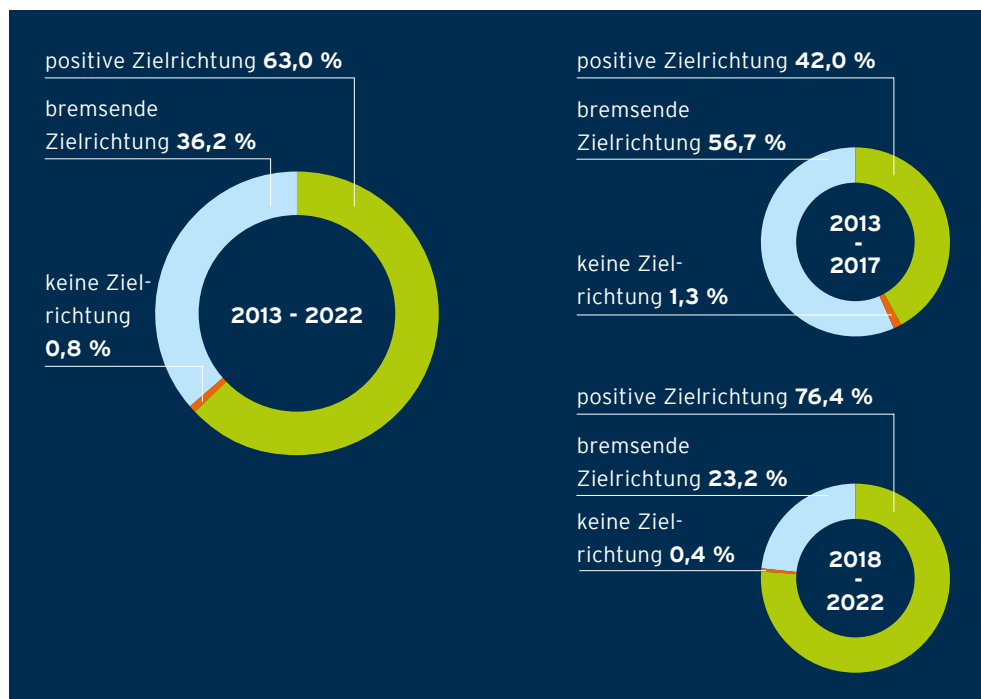
Es ist an dieser Stelle wichtig zu erwähnen, dass im Folgenden lediglich Zielrichtung und die Richtung des Verfahrensergebnis für den Klimaschutz analysiert werden. Eine quantitative Analyse der Wirkung, die Bürgerbegehren und Ratsreferenden letztlich auf den Treibhausgasausstoß hatten, ist hier nicht möglich. Sie wäre Inhalt von umfangreichen und komplexen CO₂-Minderungsprognosen und Berechnungen. Ebenfalls lassen sich direkte und verschiedene indirekte Effekte von Verfahren auf den Klimaschutz, also Effekte, die nicht unmittelbar den Treibhausgasausstoß verändern (zum Beispiel Diskursbeeinflussung und Bewusstseinswandel) nur schwer miteinander vergleichen. Eine im Ganzen betrachtete Wirkung von direktdemokratischen Verfahren auf den Klimaschutz ist mit dieser Analyse somit nicht möglich, wohl aber die Antwort auf die Frage, ob die bisherigen direktdemokratischen Verfahren eher für mehr Klimaschutz oder eher bremsend für den Klimaschutz initiiert wurden und ausgingen.

6.3 Anzahl, Zielrichtung und Häufigkeitsverteilungen

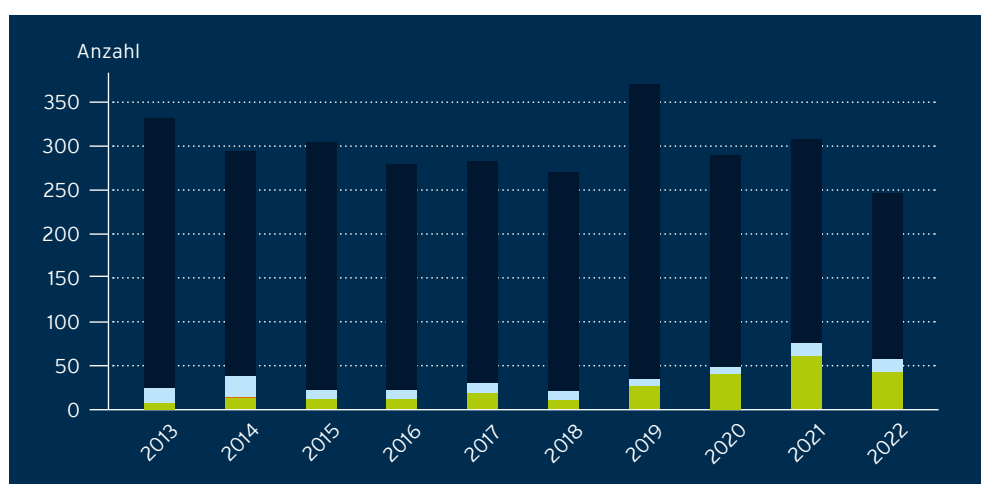
6.3.1 Anzahl gesamt

387 Verfahren (13 Prozent) der insgesamt 2.982 Verfahren im Zeitraum von 2013 bis 2022 weisen einen direkten Klimaschutzbezug auf. Von diesen klimaschutzbezogenen Verfahren hatten 244 (63 Prozent) eine positive Zielrichtung für den Klimaschutz, 140 (36,2 Prozent) eine bremsende Zielrichtung und drei Verfahren (0,8 Prozent) keine Zielrichtung. Bei Letzteren handelt es sich um Ratsreferenden, bei denen Gemeinderäte mit neutraler Haltung die Entscheidungen an die Bürgerinnen und Bürger abgaben. Insgesamt gab es somit deutlich mehr Verfahren mit dem Ziel, Klimaschutz voranzubringen, als Verfahren mit bremsender Zielrichtung (Verhältnis: 1 zu 1,7).

Die Verfahren mit bremsender Zielrichtung teilten sich auf in 135 Bürgerbegehren und fünf Ratsreferenden. Von den Verfahren mit positiver Zielrichtung waren 197 Verfahren Bürgerbegehren und 47 Ratsreferenden.

Abbildung 10: Zielrichtung der klimaschutzbezogenen Verfahren

Anmerkung: In allen folgenden Abbildungen sind Aspekte, die für den Klimaschutz eher positiv zu werten sind, grün eingefärbt (z.B. positive Zielrichtung, erfolgreiche Verfahren mit positiver Zielrichtung, aber auch nicht erfolgreiche Verfahren mit bremsender Zielrichtung). Dies erleichtert die Lesbarkeit in Bezug auf die Auswirkungen auf den Klimaschutz. Dadurch haben Kategorien wie „erfolgreich“ allerdings nicht immer den gleichen Farbton.

Abbildung 11: Anzahl und Zielrichtung der Verfahren mit Klimaschutzbezug von 2013 bis 2022

- ohne eindeutigen Klimaschutzbezug
- bremsenden Zielrichtung für den Klimaschutz
- keine Zielrichtung, mit Klimaschutzbezug
- positive Zielrichtung für den Klimaschutz

Im Untersuchungszeitraum sind Entwicklungen hinsichtlich der Häufigkeit von Verfahren mit positiver oder bremsender Wirkung auf den Klimaschutz zu erkennen (siehe Abbildungen 10 und 11). Von 2018 bis 2021 nahm die Anzahl der Verfahren, die auf eine Beschleunigung des Klima-

schutzes abzielen, pro Jahr zu. Verfahren mit bremsender Zielrichtung wurden in diesem Zeitraum seltener initiiert als in den Jahren zuvor. Erst in den letzten beiden Jahren stieg die Anzahl an Verfahren mit bremsender Zielrichtung wieder leicht an. Dadurch hat sich auch das Verhältnis der Zielrichtung zugunsten der Verfahren mit positiver Zielrichtung verschoben: Insgesamt wurden in den vergangenen fünf Jahren deutlich mehr Bürgerbegehren mit dem Ziel initiiert, Klimaschutz zu beschleunigen (76 Prozent), als Verfahren mit bremsender Zielrichtung für den Klimaschutz. In den Jahren von 2013 bis 2017 war dieses Verhältnis umgekehrt (57 Prozent mit bremsender Zielrichtung, siehe Abbildung 10).

6.3.3 Häufigkeiten nach Bundesländern

Tabelle 12 zeigt die Häufigkeitsverteilung und Zielrichtungen der klimaschutzbezogenen Verfahren in den einzelnen Bundesländern. Die meisten Verfahren seit 2013 wurden in Bayern und Baden-Württemberg initiiert, so wie auch bei den direktdemokratischen Verfahren insgesamt (mit und ohne Klimaschutzbezug). In den Bundesländern Saarland, Bremen, Berlin, Sachsen-Anhalt, Hamburg, Brandenburg und Sachsen fanden im Untersuchungszeitraum fünf oder weniger Verfahren mit Klimaschutzbezug statt. Dies ist insofern nicht überraschend, als dass dort insgesamt relativ wenige Verfahren durchgeführt werden. Aufgrund der geringen Anzahl von initiierten Bürgerbegehren und Ratsreferenden sollten für diese Länder keine Vergleiche oder Schlüsse der klimaschutzbezogenen Verfahren gezogen werden.

Tabelle 12: Häufigkeitsverteilung und Zielrichtung der klimaschutzbezogenen Verfahren in den Bundesländern

Bundesland	Verfahren mit Klimaschutzbezug		positive Zielrichtung		bremsende Zielrichtung	
	Anzahl	Anteil an Gesamtverfahren in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
Bayern	153	13,1	103	67,3	49	32,0
Baden-Württemberg	53	13,9	35	66,0	17	32,1
Schleswig-Holstein	46	23,1	12	26,1	33	71,7
Hessen	34	20,6	18	52,9	16	47,1
Nordrhein-Westfalen	32	10,5	27	84,4	5	15,6
Rheinland-Pfalz	21	14,4	10	47,6	11	52,4
Niedersachsen	16	7,9	16	100,0	0	0,0
Thüringen	11	10,9	7	63,6	4	36,4
Mecklenburg-Vorpommern	6	12,5	6	100,0	0	0,0
Sachsen	5	6,7	3	60,0	2	40,0
Sachsen-Anhalt	3	8,3	2	66,7	1	33,3
Brandenburg	2	2,7	1	50,0	1	50,0
Hamburg	2	3,6	2	100,0	0	0,0
Berlin	1	6,7	1	100,0	0	0,0
Bremen	1	20,0	1	100,0	0	0,0
Saarland	1	33,3	0	0,0	1	100,0
Gesamt	387	13,0	244	63,0	140	36,2

Anmerkung: Zur besseren Übersicht sind die drei Ratsreferenden mit Klimaschutzbezug ohne Zielrichtung nicht in der Tabelle aufgenommen. Sie fanden in Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein statt.

Einen besonders hohen Anteil an positiven Verfahren weisen Niedersachsen (100 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (100 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (84 Prozent) auf. In Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern ist die Bauleitplanung als Gegenstand für Bürgerbegehren ausgeschlossen. Damit sind auch Begehren gegen Windparks und Photovoltaik-Freiflächenanlagen nicht zugelassen und die Zahl möglicher Themen für bremsende Verfahren begrenzt. In Nordrhein-Westfalen ist der Aufstellungsbeschluss in der Bauleitplanung für Bürgerbegehren zwar zugelassen, allerdings kann dieser für den Bau von Windkraftanlagen übersprungen werden. Wird auf den Aufstellungsbeschluss verzichtet, macht dies Begehren gegen die Windkraftprojekte schwierig. Der hohe Anteil von Verfahren mit positiver Zielrichtung an den klimaschutzbezogenen Verfahren in Nordrhein-Westfalen insgesamt ist auch auf die erhebliche Anzahl von Radentscheiden⁵ (10 Verfahren seit Untersuchungsbeginn) zurückzuführen.

Das Bundesland mit dem größten Anteil bremsender Verfahren an klimaschutzbezogenen Verfahren ist Schleswig-Holstein. Getrieben wird dies durch 24 eingeleitete Verfahren gegen die Ausweisung von Windkraftanlagen oder für Höhenbegrenzungen solcher Anlagen. Auslöser war die zu Beginn der 2010er-Jahre eingeführte Landesflächenplanung für Windkraft, in einer bis dahin bundesweit unbekannt Dimension. Die Kommunen Schleswig-Holsteins waren aufgerufen, potenzielle Windkraftflächen zu melden. Viele Kommunen kamen dem nach, allerdings kam es in diesem Zuge auch vermehrt zu Begehren gegen die Ausweisung von Flächen. Dennoch ist Schleswig-Holstein bis heute das Bundesland mit der größten installierten Leistung und der größten Anzahl an Windkraftanlagen pro Kopf.

6.3.4 Verteilung der Verfahren nach Gemeindegröße

Tabelle 13 zeigt, dass sich die Verteilung der Verfahren mit bremsender Zielrichtung etwa proportional zum Verhältnis der Größenkategorien von Kommunen verhält. Zum Beispiel haben 71 Prozent der Kommunen 5.000 oder weniger Einwohner und gleichzeitig fanden 71 Prozent der bremsenden Verfahren in Kommunen dieser Größenordnung statt. Betrachtet man allerdings alle direktdemokratischen Verfahren, auch diejenigen ohne Klimabezug, zeigt sich, dass weniger Verfahren in kleineren Kommunen stattfinden (siehe Kapitel 5.1). Der große Anteil von Verfahren mit bremsender Klimaschutzwirkung in kleinen Kommunen ist insofern doch auffällig. Mutmaßlicher Grund hierfür ist, dass in kleinen, ländlichen Kommunen Flächen für Windkraft und Photovoltaik-Freiflächenanlagen vorhanden sind und es somit mehr Gelegenheiten für Bürgerbegehren gegen solche Projekte gibt.

Verfahren mit positiver Zielrichtung finden anteilig öfter in größeren Kommunen als in kleineren statt. Dies wird vor allem durch eine große Anzahl an Radentscheiden und Klimaentscheiden⁶ getrieben, von denen 88 % (Radentscheide) beziehungsweise 70 % (Klimaentscheide) in Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern stattfanden (obwohl diese bezogen auf die Einwohnerzahl nur 4,4 Prozent der Kommunen ausmachen).

5 Radentscheide sind Bürgerbegehren, die auf die Verbesserung der Radinfrastruktur in einer Kommune abzielen. Da sie in großer Zahl stattfanden, wird die Bezeichnung mittlerweile als feststehender Begriff gebraucht.

6 Bei Klimaentscheiden handelt es sich um Bürgerbegehren für die Einführung oder Verschärfung von kommunalen Klimazielen verbunden mit der Forderung, einen Klimaaktionsplan (Gutachten) in Auftrag zu geben, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Der Begriff wurde vom Verein GermanZero geprägt, der zahlreiche kommunale Klimaentscheide initiiert und unterstützt hat.

Tabelle 13: Verteilung der klimaschutzbezogenen Verfahren mit positiver und bremsender Zielrichtung nach Größe der Kommune

Einwohnerzahl	Anteil der klimaschutzbezogenen Verfahren mit positiver Zielrichtung in %	Anteil der klimaschutzbezogenen Verfahren mit bremsender Zielrichtung in %	Anteil der Verfahren ohne direkten Klimaschutzbezug in %	Anteil Kommune / Kreise in %
bis 5.000	16,0	70,7	33,6	70,7
5.001 - 10.000	7,4	14,3	17,4	12,2
10.001 - 20.000	8,6	7,9	18,0	8,2
20.001 - 50.000	17,6	6,4	14,5	4,6
50.001 - 100.000	14,8		5,9	1,5
100.001 - 200.000	11,9		3,9	1,6
200.001 - 500.000	14,3	0,7	5,4	1,1
mehr als 500.001	9,4		1,4	0,2
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

6.4 Themen

Die mit der Datenbank Bürgerbegehren erfassten klimaschutzbezogenen Verfahren wurden in elf unterschiedliche Themenbereiche kategorisiert (siehe Tabelle 14).

Bei den Verfahren mit bremsender Zielrichtung dominiert das Windkraftthema mit 76 Verfahren gegen Windparks und 24 Verfahren für spezifische Einschränkungen bezüglich der Höhe, des Abstands oder der Anzahl der Anlagen.

Radentscheide (50 Verfahren)⁷ und andere Projekte der Mobilitätswende waren die im Untersuchungszeitraum häufigsten Verfahren mit positiver Zielrichtung für den Klimaschutz, gefolgt von Begehren zur Einführung oder Verschärfung kommunaler Klimaziele (33 Verfahren) und für die Errichtung von Windkraftanlagen (33 Verfahren). Letztgenannte hatten einen besonders hohen Anteil an Ratsreferenden (26 Ratsreferenden und 7 Bürgerbegehren).

In die Kategorie „Sonstige Energieerzeugung“ werden zwölf für den Klimaschutz sehr weitreichende Verfahren mit positiver Zielrichtung eingeordnet. Hierzu gehören Bürgerbegehren gegen den Bau von Gas-Großkraftwerken (Augsburg, Wedel), für den Ausstieg aus der fossilen Energieerzeugung von Stadtwerken (zum Beispiel Hannover, Flensburg, Potsdam, Köln, Landshut), für die Abschaltung von Kohlekraftwerken (Kassel, München, Rostock) oder den Ausbau der Solarinfrastruktur (Rudolstadt). Aber auch „kleinere“ Verfahren werden in dieser Kategorie gelistet, zum Beispiel Begehren gegen den Einbau fossiler Heizungsanlagen in kommunalen Liegenschaften oder für den Bau von Klärschlammverbrennungsanlagen.

⁷ Da nur eingeleitete Bürgerbegehren und Ratsreferenden in diesem Bericht analysiert werden, gab es weitere, in diesem Bericht nicht berücksichtigte, Bürgerinitiativen zu Radentscheiden und Klimaentscheiden. Waren diese bereits durch Gespräche mit dem Gemeinderat oder durch einen Einwohnerantrag erfolgreich, wurde dementsprechend kein Bürgerbegehren eingeleitet und sind somit in der Bürgerbegehrensdatenbank und in diesem Bericht nicht berücksichtigt. Ähnlich sind Initiativen gegen Windkraft, die kein Bürgerbegehren einleiteten, ebenfalls nicht erfasst.

Tabelle 14: Kategorien der Klimaschutzbezogenen Verfahren

Themenkategorie	Beispiele und Erläuterungen	Anzahl der Verfahren nach Zielrichtung		
		positiv	bremsend	keine
Fuß- und Radentscheid	Maßnahmenkataloge zur Verbesserung der Rad- und/oder Fußinfrastruktur	50	0	0
Mobilität (ohne Fuß- und Radinfrastruktur)	Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, 365-Euro-Tickets, Schaffung autofreier Zonen, Verhinderung von Parkplätzen etc.	49	0	0
Verschärfung von kommunalen Klimazielen (Klimaentscheid)	Schaffung oder Verschärfung kommunaler Klimaziele verbunden mit der Erstellung eines Gutachtens, wie dieses Ziel erreicht werden kann	33	0	0
Windkraftanlagen	Verfahren für (positive Zielrichtung) oder gegen (bremsende Zielrichtung) den Bau von Anlagen oder die Ausweisung von entsprechenden Flächen	33	76	2
Sonstige Energieerzeugung	Positive Zielrichtung: Ausstieg aus der fossilen Energieerzeugung von Stadtwerken; für die Abschaltung fossiler Kraftwerke; für die Errichtung von Anlagen zur Produktion erneuerbarer Energie (außer Wind und Freiflächen-Photovoltaik) Bremsende Zielrichtung: gegen die Errichtung von Anlagen zur Produktion erneuerbarer Energie (außer Wind und Freiflächen-Photovoltaik, z. B. Geothermie, Biogasanlagen)	18	9	1
Waldrodung	Bezogen auf kleine bis große Waldflächen, die Fällung von einzelnen Bäumen ist nicht eingeschlossen	14	0	0
Energieinfrastruktur	Begehren für oder gegen die (Teil)-Privatisierung von Stadtwerken oder den Verkauf- oder Rückkauf von Energienetzen, Energiespeicher	11	2	0
Photovoltaik-Freiflächenanlagen	Begehren für (positive Zielrichtung) oder gegen (bremsende Zielrichtung) den Bau der Anlagen oder Ausweisung entsprechender Flächen	11	29	0
Isolierte Fuß- oder Radinfrastrukturprojekte	Bau einzelner Rad- oder Fußwege; Schaffung einzelner Radabstellgelegenheiten	10	0	0
Spezifische Bedingungen Windkraftanlagen	Für größere Abstandsregelungen, Höhenbegrenzungen von Windkraftanlagen oder die Begrenzung der Anzahl von Anlagen	0	24	0
Sonstiges	Gegen die Ansiedelung CO ₂ -intensiver Industrie; für eine klimaneutrale Planung im Bebauungsplan, für die Ausrufung des kommunalen Klimanotstandes etc.	15	0	0
Gesamt		244	140	3

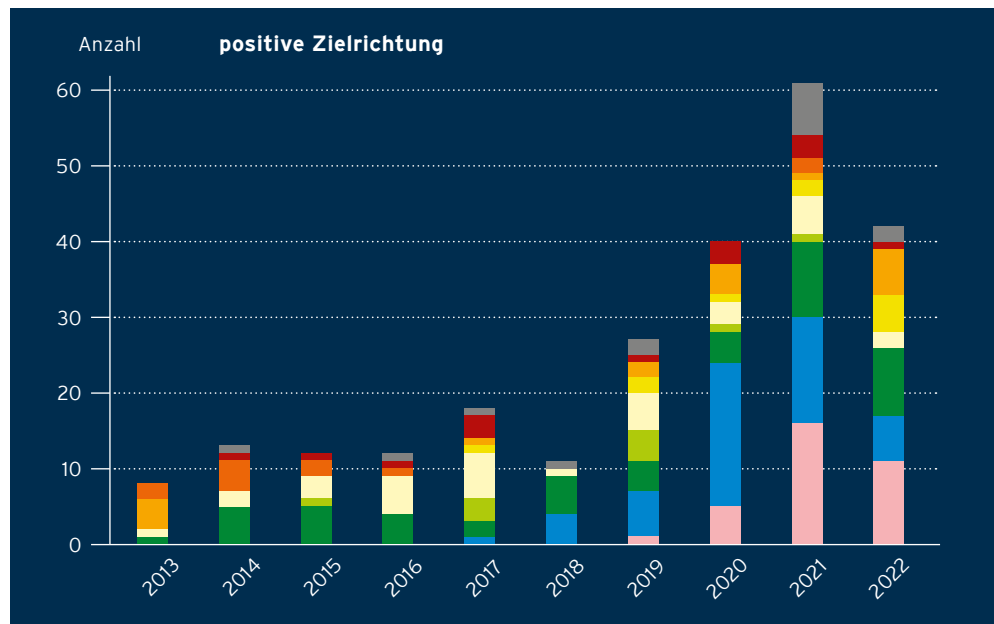
Anmerkung: Bei der Kategorie „Spezifische Bedingungen Windkraftanlagen“ handelt es sich um Verfahren, die keinen Einspruch gegen den Windpark an sich, sondern dessen spezifische Ausgestaltung einlegen. Gefordert werden etwa größere Abstände zur Wohnbebauung oder Höhenbegrenzungen der Windräder auf 100 Meter. Weil ein Ergebnis im Sinne der Initiative zwar die Energiewende bremst, aber nicht in Gänze die Errichtung eines Windparks oder die Ausweisung von Flächen verhindert (wie Verfahren in der Kategorie „Windkraftanlagen“), bilden sie eine eigene Kategorie.

6.4.1 Entwicklung der Themen über die Jahre

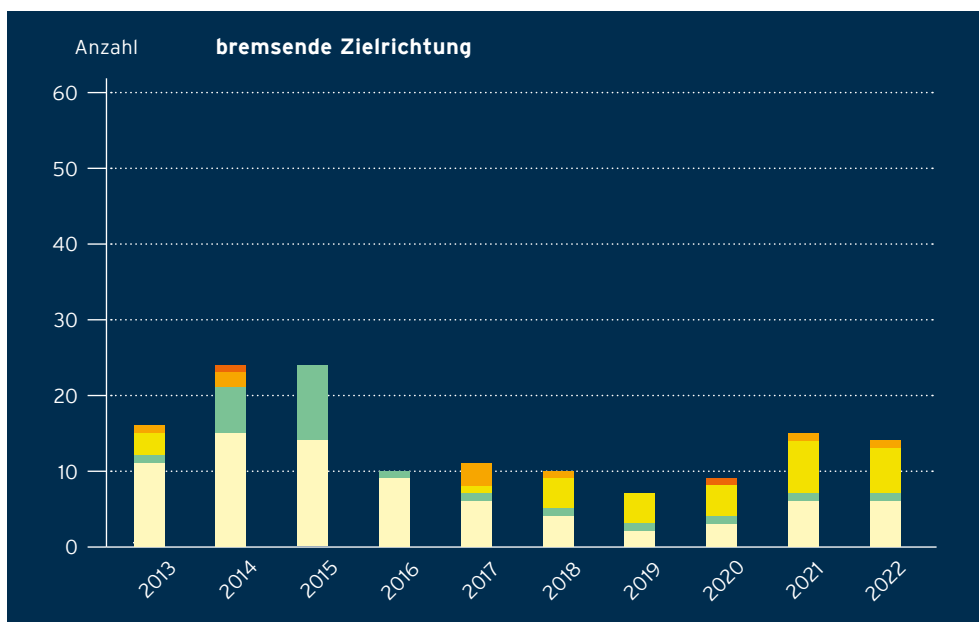
Abbildung 12 stellt die Entwicklung der Themen der Klimaschutzbezogenen Verfahren über den Verlauf der letzten zehn Jahre dar. Sie zeigt, dass Radentscheide und Klimaentscheide seit 2017 eine treibende Kraft in diesem Feld darstellen, im Jahr 2019 deutlich häufiger eingeleitet wurden und hauptsächlich für die wachsende Anzahl an Verfahren mit positiver Zielrichtung verantwortlich sind. Aber auch Verfahren, die unter „Sonstige Energieerzeugung“ gefasst sind, wurden im Laufe der Jahre häufiger initiiert. Der Anstieg in dieser Kategorie entstand vor allem durch die oben beschriebenen weitreichenden Bürgerbegehren zur Abschaltung fossiler Kraftwerke und zur klimaneutralen Energieerzeugung von Stadtwerken.

Weiterhin ist erkennbar, dass die Anzahl der klimaschutzbezogenen Verfahren mit bremsender Zielrichtung über die Jahre schwankt. Insbesondere die Zahl von Verfahren gegen Windkraftanlagen ist seit 2015 leicht rückläufig. Verfahren gegen Photovoltaik-Freiflächenanlagen hingegen werden seit 2017 häufiger eingeleitet – vor diesem Jahr wurden solche Anlagen nicht in großer Zahl errichtet. 2021, dem Jahr mit den bisher meisten Verfahren gegen Photovoltaik-Freiflächenanlagen, wurden sieben solcher Verfahren eingeleitet.

Abbildung 12: Themen der Verfahren mit Klimaschutzbezug im Verlauf der Jahre



- Sonstiges
- Waldrodung
- Energieinfrastruktur
- Energieerzeugung, sonstiges
- Photovoltaik-Freiflächenanlagen
- Windkraftanlagen
- Isolierte Fuß- oder Radinfrastrukturprojekte
- Mobilität (ohne Fuß- und Radinfrastruktur)
- Fuß- oder Radentscheid
- Klimaentscheid



- Energieinfrastruktur
- Energieerzeugung, sonstiges
- Photovoltaik-Freiflächenanlagen
- Spezifische Bedingungen Windkraftanlagen
- Windkraftanlagen

6.5 Ausgang der Verfahren in Bezug auf Klimaschutz

Wie erfolgreich waren die Verfahren mit Klimaschutzbezug? Erfolgreich sind Verfahren, wenn die Forderungen durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss übernommen wurden oder ein Bürgerentscheid im Sinne der Initiative (oder des Gemeinderats bei Ratsreferenden) ausging. Endete ein Verfahren in einem Kompromiss, wird dies als Teilerfolg gewertet (siehe Kapitel 5.3).

Im gesamten Untersuchungszeitraum von 2013 bis 2022 waren 47,1 Prozent der abgeschlossenen Verfahren mit positiver Zielrichtung für den Klimaschutz erfolgreich, 7,6 Prozent teilerfolgreich und 45,2 Prozent nicht erfolgreich. Von den abgeschlossenen Verfahren mit bremsender Zielrichtung waren 46,3 Prozent erfolgreich, 2,2 Prozent teilerfolgreich und 51,5 Prozent nicht erfolgreich. Mit einer formalen Erfolgsquote (für Begriffserklärung siehe Kapitel 5.3) von 51 Prozent waren Verfahren mit positiver Zielrichtung etwas häufiger erfolgreich als klimaschutzbezogene Verfahren mit bremsender Zielrichtung. Deren formale Erfolgsquote liegt für den Beobachtungszeitraum bei 47,4 Prozent. Die Ergebnisse der Verfahren mit Klimaschutzbezug sind in Tabelle 15 zusammengefasst.

Tabelle 15: Ergebnisse der Verfahren mit direktem Klimaschutzbezug

Ergebnis- kategorie	Ergebnis	Verfahren mit Klimaschutzbezug				Verfahren ohne Klima- schutzbezug
		Anzahl		Anteil in %		Anteil in %
		positive Ziel- richtung	bremsen- de Ziel- richtung	positive Ziel- richtung	bremsen- de Ziel- richtung	
Verfahren gelangt nicht zum BE	BB nicht eingereicht	9	5	4,3	3,7	5,3
	BB zurückgezogen	9	1	4,3	0,7	3,8
	BB erreicht zu wenig Unterschriften	2		1,0		0,2
	Kompromiss	16	3	7,6	2,2	2,9
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderats- beschluss	55	12	26,2	8,8	10,8
	Unzulässig	35	41	16,7	30,2	24,2
	Versandet					0,4
Verfahren gelangt zum BE / RR findet statt	BE im Sinne des Begehrens	39	50	18,6	36,8	24,3
	BE in Stichentscheid angenommen	5	1	2,4	0,7	2,5
	BE nicht im Sinne des Begehrens	29	18	13,8	13,2	17,1
	BE in Stichentscheid gescheitert	2	2	1,0	1,5	2,4
	BE unecht gescheitert	9	3	4,3	2,2	6,0
	Unzulässig	35	41	16,7	30,2	24,2
	Versandet					0,4
Gesamt		210	136	100	100	100

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

Anmerkung: In der Tabelle sind die drei Ratsreferenden mit Klimaschutzbezug ohne Zielrichtung nicht aufgelistet. Von diesen ist eines offen, eines wurde nicht eingereicht und eins ging im Bürgerentscheid gegen Windkraftanlagen aus. Zusätzlich sind noch 34 Verfahren mit positiver Zielrichtung offen, sowie 4 Verfahren mit bremsender Zielrichtung. Von den Verfahren ohne Klimaschutzbezug sind 86 offen und das Ergebnis eines weiteren Verfahrens ist unbekannt. Um die prozentualen Ergebnisse besser vergleichen zu können, wurden nur abgeschlossene Verfahren in der Tabelle aufgeführt.

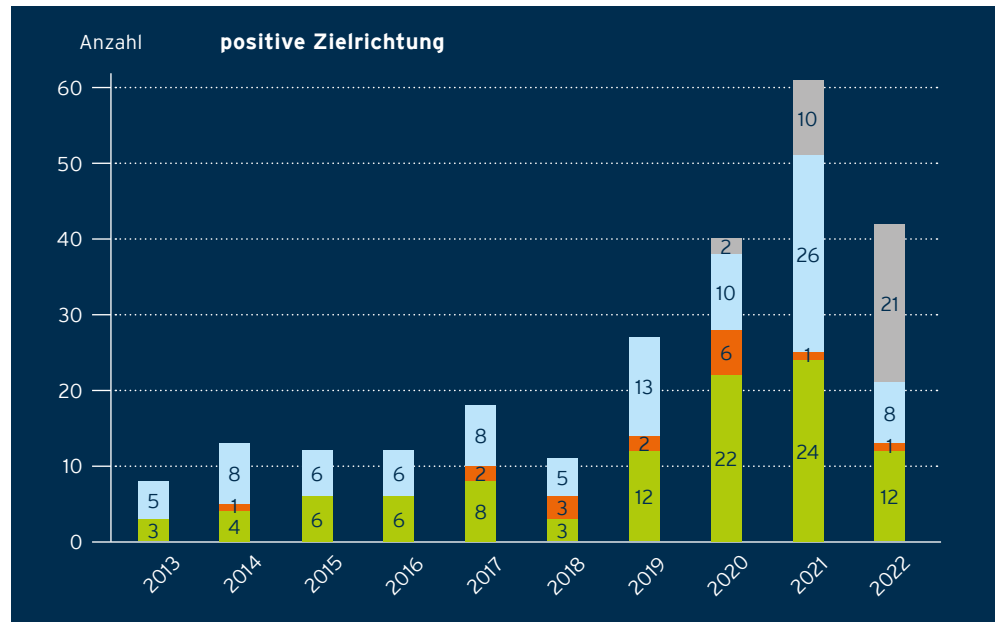
Bezüglich der Ergebnisse der Klimaschutzbezogenen Verfahren sind folgende Aspekte auffällig:

- Klimaschutzbezogene Bürgerbegehren mit positiver Zielrichtung wurden viel häufiger vom Gemeinderat übernommen (26,2 Prozent) als klimaschutzbezogene Verfahren mit bremsender Zielrichtung (8,8 Prozent) und Verfahren ohne Klimaschutzbezug (10,8 Prozent). Dies spricht dafür, dass diese Begehren Themen auf die lokale politische Agenda setzten, für die eine grundsätzliche Sympathie im Gemeinderat vorhanden war, die aber im Vorfeld des Begehrens vermutlich nicht als drängend genug erlebt worden waren. Vermutlich brauchte es das Begehren als Impuls und Ideengeber, um einen Gemeinderatsbeschluss herbeizuführen. Insbesondere trifft dies auf Klimaentscheide, Radentscheide und die weitreichenden Verfahren in der Kategorie „sonstige Energieerzeugung“ (Abschalten fossiler Kraftwerke, Klimaneutralität von Stadtwerken, etc.) zu.
- Ebenfalls enden Verfahren mit positiver Zielrichtung für den Klimaschutz im Vergleich zu den anderen Verfahren auffallend oft in einem Kompromiss. Diese Zahlen und auch die Erfahrungen aus Beratungsgesprächen zeigen, dass Initiativen für Klimaschutz eine große Kooperationsbereitschaft mitbringen und an einer langfristigen Zusammenarbeit in der lokalen Klimapolitik interessiert sind. Die Initiative Hannover Erneuerbar, die ein Bürgerbegehren zur klimaneutralen Energieerzeugung der Stadtwerke einleitete, hat beispielsweise Sitze im lokalen Klimabeirat inne und führt fortwährend Gespräche über die Wärmewende mit den Stadtwerken.
- Verfahren mit bremsender Zielrichtung scheitern deutlich häufiger an der Zulässigkeitsprüfung (30 Prozent), als dass sie durch einen Bürgerentscheid nicht erfolgreich sind (17 Prozent). Sie sind sogar öfter unzulässig als alle Verfahren, mit und ohne Klimaschutzbezug, im Gesamtdurchschnitt (27,4 Prozent, siehe Kapitel 5.3.1). Bei Begehren mit positiver Zielrichtung tritt ein Scheitern an der Zulässigkeitsprüfung (17 Prozent) etwa gleich häufig auf wie ein Scheitern der Initiativforderung im Bürgerentscheid (19 Prozent). Gründe für die Unzulässigkeit sind der Ausschluss der Bauleitplanung als mögliches Thema für Bürgerbegehren (insbesondere bei Windkraftthemen), Kopplungsverbote oder Unklarheiten bezüglich der kommunalen Zuständigkeit bei Radentscheiden sowie vereinzelt Formfehler bei eingereichten Unterschriftenlisten.

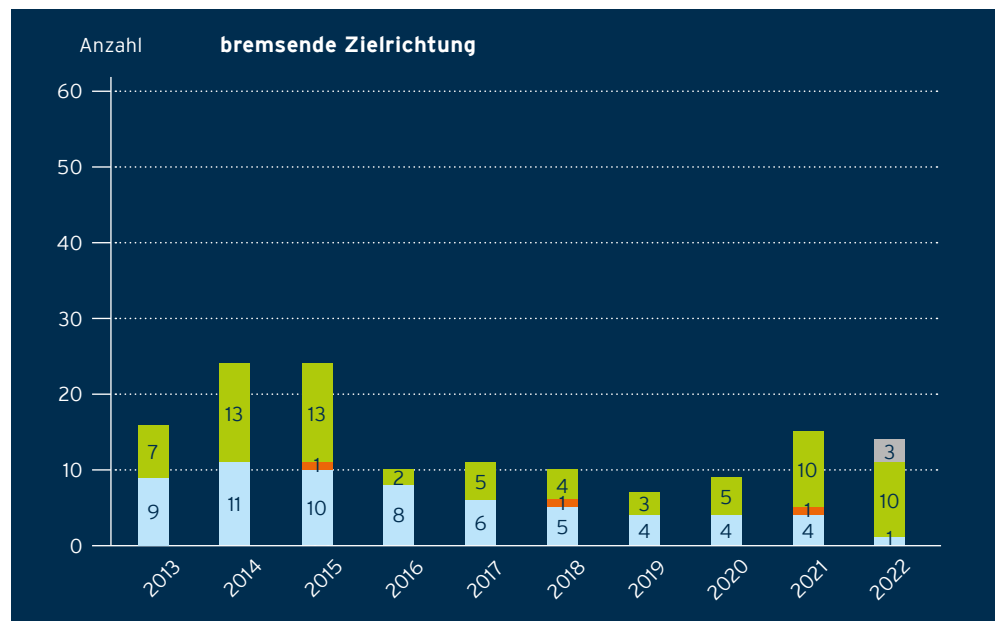
6.5.1 Verfahrensausgang im Zeitverlauf

Wie in den Abbildungen 13 und 14 ersichtlich, veränderte sich die Erfolgsquote von klimaschutzbezogenen Verfahren im Laufe der Jahre seit 2013. Während Verfahren mit bremsender Zielrichtung vor zehn Jahren noch erfolgreicher waren als Verfahren mit positiver Zielrichtung für den Klimaschutz, hat sich dieser Effekt in den vergangenen Jahren umgekehrt. Für die Fünf-Jahres-Abschnitte von 2013 bis 2017 und 2018 bis 2022 ist dies in Abbildung 14 zusammenfassend dargestellt. Das gestiegene gesellschaftliche Bewusstsein für Klimaschutz scheint sich somit nicht nur in der vermehrten Anzahl an positiven Verfahren (siehe Kapitel 6.3.1), sondern auch im Ausgang der Verfahren niederzuschlagen.

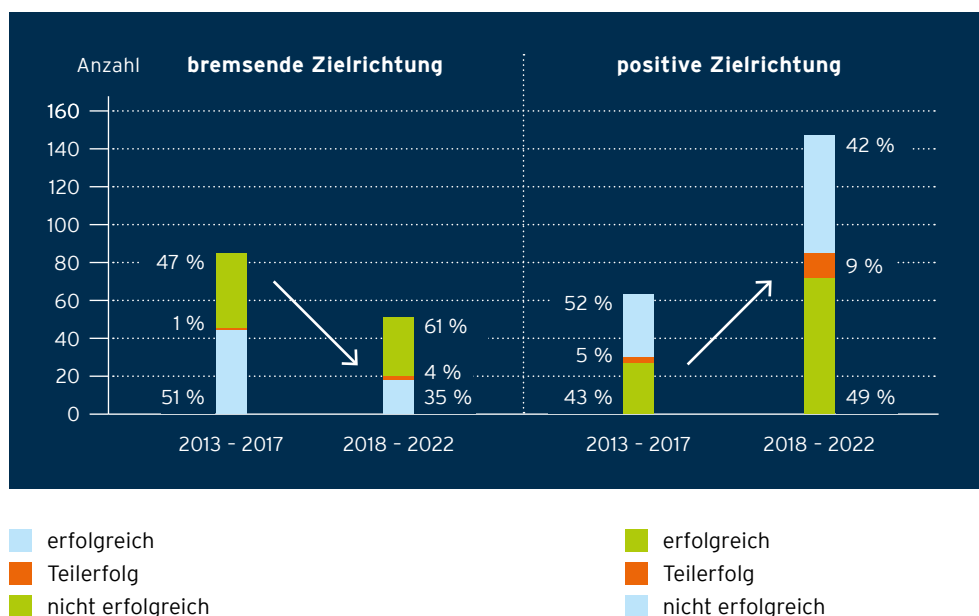
Abbildung 13: Ausgang der Verfahren mit Klimaschutzbezug im Zeitverlauf



- offen
- nicht erfolgreich
- Teilerfolg
- erfolgreich



- offen
- nicht erfolgreich
- Teilerfolg
- erfolgreich

Abbildung 14: Ausgang der klimaschutzbezogenen Verfahren vor und nach 2018

6.5.2 Ausgang der Verfahren nach Themenbereichen

Wie erfolgreich die klimaschutzbezogenen Verfahren seit 2013 hinsichtlich ihrer Themen waren, ist in Tabelle 16 und der Abbildung 15 dargestellt.

Von den Verfahren mit positiver Zielrichtung für den Klimaschutz waren Radentscheide am häufigsten erfolgreich (in 60 Prozent der Fälle), dicht gefolgt von Klimaentscheiden (erfolgreich in 59 Prozent der Fälle) und Verfahren zur sonstigen Energieerzeugung (erfolgreich in 57 Prozent der Fälle). Am seltensten erfolgreich waren Verfahren gegen die Rodung von Waldstücken (29 Prozent) und Projekte der Mobilitätswende, die nicht die Fuß- und Radinfrastruktur betreffen (31 Prozent). Beide Kategorien erreichen allerdings eine nennenswerte Anzahl an Teilerfolgen (Waldrodung 14 Prozent, Mobilität – ohne Fuß- und Radinfrastruktur – 7 Prozent).

Tabelle 16: Ausgang und Erfolg der Verfahren mit Klimaschutzbezug nach Thema

Klimakategorie	erfolgreich in %	nicht erfolgreich in %	Teilerfolg in %	Anzahl an Verfahren
positive Zielrichtung				
Fuß- oder Radentscheid	60,0	22,5	17,5	40
Klimaentscheid	59,1	27,3	13,6	22
Energieerzeugung, sonstiges	57,1	42,9	0,0	14
Energieinfrastruktur	54,6	45,5	0,0	11
Windkraftanlagen	54,6	45,5	0,0	33
Isolierte Fuß- oder Radinfrastrukturprojekte	44,4	55,6	0,0	9
Photovoltaik-Freiflächenanlagen	36,4	63,6	0,0	11
Sonstiges	35,7	57,1	7,1	14
Mobilität (ohne Fuß- und Radinfrastruktur)	31,0	61,9	7,1	42
Waldrodung	28,6	57,1	14,3	14
Gesamt	47,1	7,6	45,2	210

bremsende Zielrichtung

Energieinfrastruktur	100,0	0,0	0,0	2
Energieerzeugung, sonstiges	66,7	33,3	0,0	9
Spezifische Bedingungen Windkraftanlagen	54,2	45,8	0,0	24
Windkraftanlagen	41,9	56,8	1,4	74
Photovoltaik-Freiflächenanlagen	37,0	55,6	7,4	27
Gesamt	46,3	2,2	51,5	136

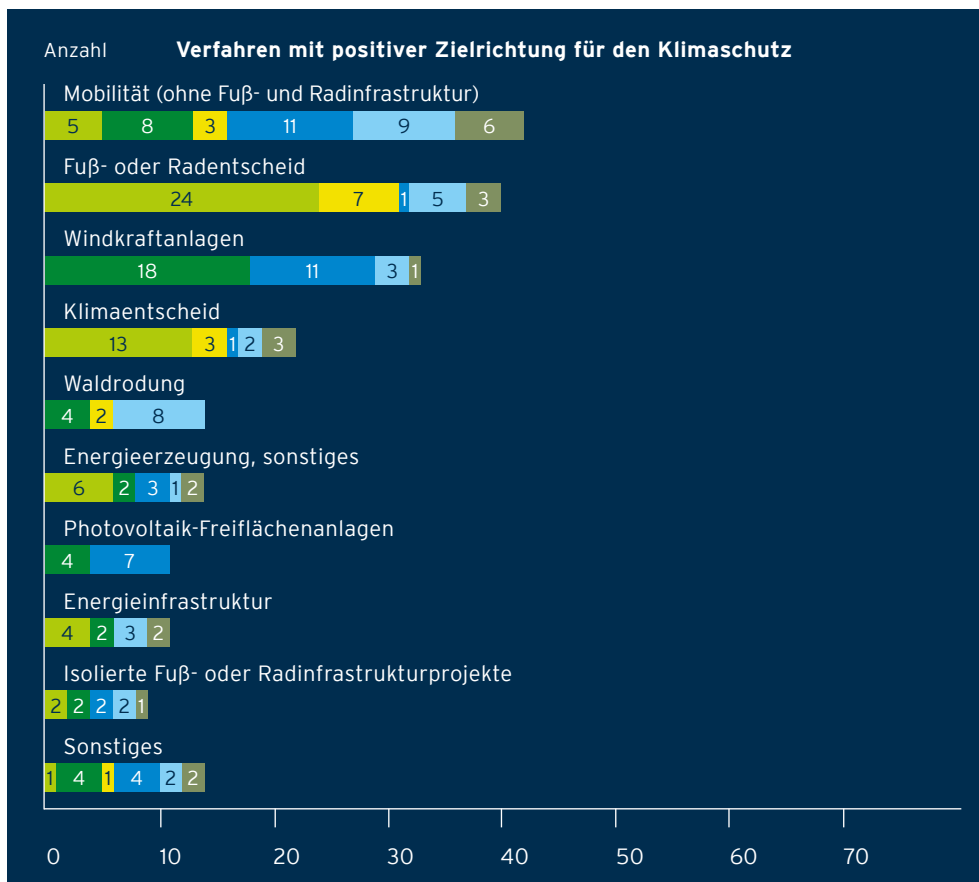
Bei den Verfahren mit bremsender Zielrichtung sind die zwei Verfahren gegen Energieinfrastruktur (100 Prozent) und Verfahren zur sonstigen Energieerzeugung (67 Prozent) am erfolgreichsten⁸. Am seltensten erfolgreich waren Verfahren gegen Photovoltaik-Freiflächenanlagen (37 Prozent) und Windkraft (42 Prozent).

Außerdem sind folgende Aspekte auffällig:

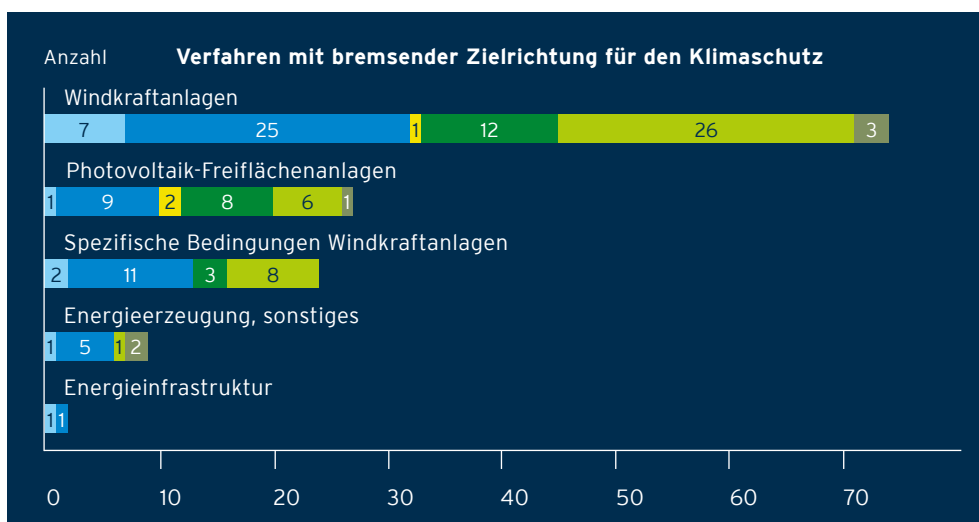
- Verfahren gegen Waldrodungen wurden sehr oft für unzulässig erklärt (in 57 Prozent der Fälle). Die Rodungen waren Teil der Ausweisung neuer Gewerbegebiete oder anderer Bau- und Infrastrukturvorhaben und fielen damit unter die Bauleitplanung, weswegen sie oft mit Verweis auf Themenausschluss oder verpasste Zeiträume nicht zugelassen wurden.
- Verfahren gegen Windkraftanlagen waren ebenfalls besonders häufig unzulässig (35 Prozent). Auch hierbei spielten verpasste Fristen, Zuständigkeiten oder Themenausschluss im Rahmen der Bauleitplanung eine Rolle.
- Verfahren für Windkraftprojekte waren in 55 Prozent der Fälle erfolgreich, und damit erfolgreicher als Verfahren gegen Windkraft (Erfolg in 42 Prozent der Fälle).
- Verfahren für und gegen Photovoltaik-Freiflächenanlagen waren etwa gleich erfolgreich (36 und 37 Prozent). Allerdings erreichten Verfahren gegen Photovoltaik-Freiflächenanlagen zusätzlich in 7 Prozent der Fälle einen Teilerfolg. Bei den Teilerfolgen handelte es sich zumeist um einen Kompromiss auf eine kleinere Anlage. Kam es zu einem Bürgerentscheid, fiel dieser in 57 Prozent (16 von 28 Bürgerentscheiden) der Fälle gegen die Photovoltaik-Anlagen aus.
- Vom Gemeinderat übernommen wurden besonders häufig Klimaentscheide (zu 59 Prozent), Begehren zur sonstigen Energieerzeugung (zu 42 Prozent) und Radentscheide (zu 40 Prozent).
- Verfahren für Windkraftanlagen und Photovoltaik-Freiflächenanlagen führten häufig zu einem Bürgerentscheid und waren selten unzulässig. Ein Blick in die Datenbank verrät den Grund: Ein Großteil dieser Verfahren waren Ratsreferenden (26 der Windkraftverfahren, und 6 der Photovoltaik-Freiflächenverfahren). Ratsreferenden sind so gut wie nie unzulässig und leiten direkt einen Bürgerentscheid ein. Da der Gemeinderat die Entscheidung durch das Referendum an die Bürgerinnen und Bürger gibt, treffen sie zu der Fragestellen keinen weiteren Gemeinderatsbeschluss und somit entfällt bei Ratsreferenden die Ergebniskategorie „erfolgreich durch Übernahme vom Gemeinderat“.

⁸ Die beiden bremsenden Verfahren zur Energieinfrastruktur richteten sich gegen die Errichtung eines Pumpspeichers und gegen die Gründung der Stadtwerke Schenefeld, mit Hilfe derer die Energienetze zurückgekauft und erneuerbare Energien ausgebaut werden sollte. Die erfolgreichen bremsenden Verfahren zur sonstigen Energieerzeugung richteten sich gegen Geothermiekraftwerke (4), die Erweiterung einer Biogasanlage (1) und gegen ein großes Holzkraftwerk mit einem Großkonzern als Hauptwärmeabnehmer (1).

Abbildung 15: Ausgang der Verfahren mit Klimaschutzbezug nach Themen



- erfolgreich durch Übernahme vom GR
- im BE erfolgreich
- Teilerfolg
- Unzulässig
- im BE gescheitert
- nicht erfolgreich aus anderen Gründen



- erfolgreich durch Übernahme vom GR
- im BE erfolgreich
- Teilerfolg
- Unzulässig
- im BE gescheitert
- nicht erfolgreich aus anderen Gründen

Anmerkung: BE = Bürgerentscheid. Dargestellt sind abgeschlossene Verfahren. „Nicht erfolgreich aus anderen Gründen“ sind Verfahren, die nicht eingereicht oder zurückgezogen wurden oder nicht genügend Unterschriften erreichten. Die dunkleren Farbtöne stellen Ergebnisse aus Bürgerentscheiden dar. Ergebnisse im Sinne des Klimaschutzes sind grün eingefärbt, Ergebnisse, die dem Klimaschutz eher entgegenwirken, blau.

6.6 Windkraft im Fokus

Die Nutzung erneuerbarer Energien, vor allem der Windkraft, ist ein Kernstück des Klimaschutzes. Der Ausbau ist allerdings in den vergangenen Jahren in Deutschland fast zum Erliegen gekommen. Während im Jahr 2017 allein fast 1.800 Windkraftanlagen errichtet wurden, waren es seitdem durchschnittlich nur etwa 500 pro Jahr. Da gleichzeitig alte Anlagen zurückgebaut wurden, gibt es heute weniger Windräder in Deutschland als noch im Jahr 2017!⁹

Bei der Suche nach Verantwortlichen für diesen Umstand werden immer wieder auch Bürgerbegehren genannt, die sich gegen Windenergie richten (oftmals wird in der Öffentlichkeit nicht zwischen Bürgerbegehren und Bürgerinitiativen im Allgemeinen differenziert). Tatsächlich ist Windkraft das am häufigsten aufgegriffene Thema direktdemokratischer Verfahren mit für den Klimaschutz bremsender Zielrichtung. Eine detaillierte Untersuchung zeigt jedoch, dass der Vorwurf, die direkte Demokratie sei für den rückgängigen Windkraftausbau verantwortlich, auf Grund der geringen erfolgreichen Verfahren gegen Windkraft in den letzten Jahren nicht wirklich haltbar ist.

6.6.1 Anzahl und Zielrichtung der Verfahren

In Tabelle 17 ist dargestellt, wie sich die insgesamt 135 Verfahren zur Windkraft nach Zielrichtung verteilen. Im Zeitraum von 2013 bis 2022 richteten sich 56 Prozent der Verfahren gegen Windkraftanlagen, 18 Prozent setzten sich für spezifische Einschränkungen der geplanten Anlagen ein. 24 Prozent der Verfahren zielten auf einen Ausbau von Windkraftanlagen ab (von denen 79 Prozent Ratsreferenden waren). 100 Verfahren zu Windkraft, die Mehrzahl, weisen somit eine bremsende Zielrichtung auf und die Mehrzahl der Verfahren mit positiver Zielrichtung sind vom Gemeinderat eingeleitet.

Tabelle 17: Anzahl und Zielrichtung der Verfahren zu Windkraft

Klimakategorie	positive Zielrichtung	bremsende Zielrichtung	keine Zielrichtung
Windkraftanlagen			
Bürgerbegehren	7	73	
Ratsreferenden	26	3	2
Spezifische Bedingungen Windkraftanlagen			
Bürgerbegehren		24	
Gesamt	33	100	2

Wie in Abbildung 16 zu sehen ist, nahm die Zahl an Verfahren gegen Windkraft in den vergangenen zehn Jahren allerdings ab. Bei der Interpretation dieser Entwicklung muss aber berücksichtigt werden, dass die Ausbausahlen von Windkraftanlagen seit 2017 rapide gesunken sind und es somit auch weniger Anlässe für Bürgerbegehren gegen Windkraft gab.

Da die Regelungen zu Bürgerbegehren und Windkraftanlagen zwischen den Bundesländern sehr stark variieren, ist ein Vergleich der Häufigkeiten von Begehren zu Windkraft zwischen den Bundesländern nicht sinnvoll. Beispielsweise sind in den Bundesländern, in denen die Bauleitplanung für Bürgerbegehren ausgeschlossen ist, Begehren zu Windkraftanlagen praktisch nicht möglich (siehe Kapitel 5.3.1). In anderen Ländern, zum Beispiel Schleswig-Holstein und Hessen, liegt die Flächenausweisung gar nicht (mehr) in kommunaler Kompetenz und somit auch nicht im Einflussbereich kommunaler Bürgerbegehren.

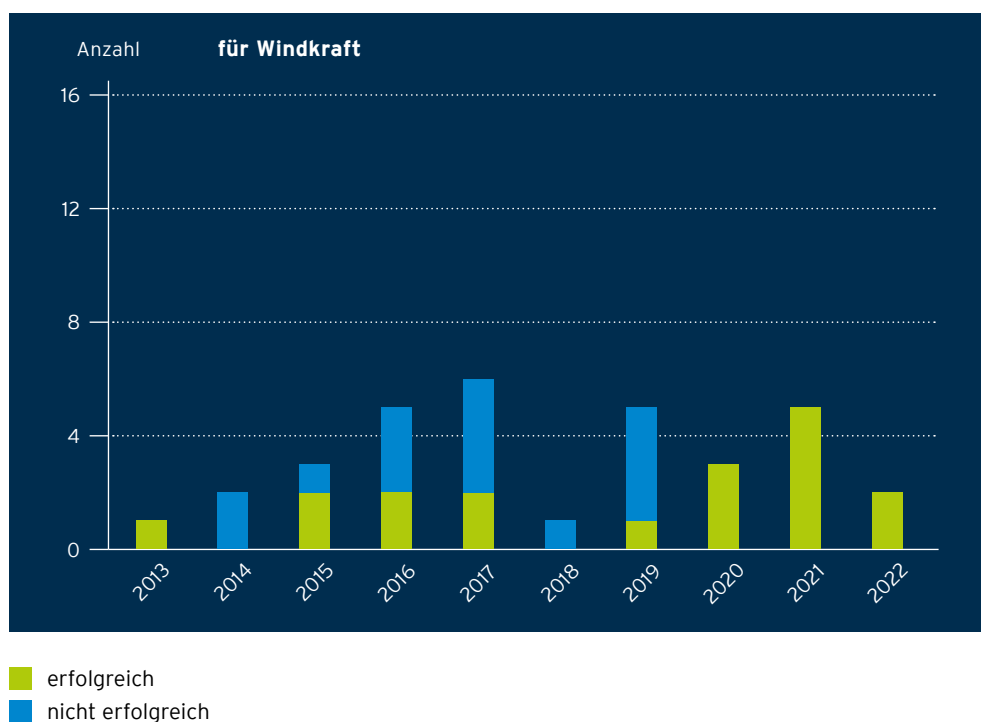
⁹ <https://www.wind-energie.de/themen/zahlen-und-fakten/deutschland/>

6.6.2 Ausgang der Verfahren

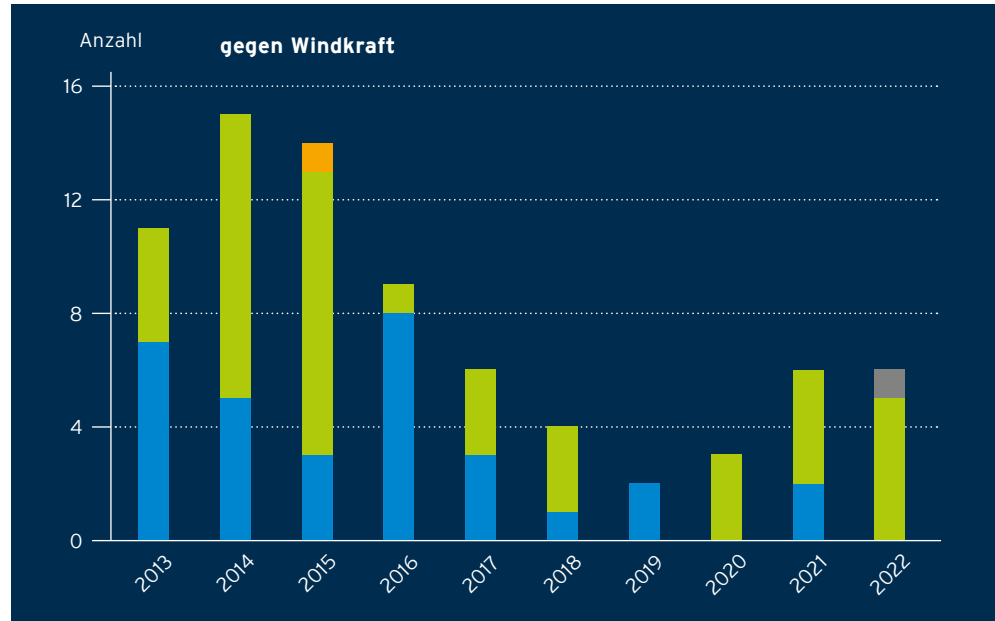
Insgesamt (im Zeitraum 2013–2022) waren 45 Prozent der Verfahren gegen Windkraft und 55 Prozent der Verfahren für Windkraft erfolgreich. Wie in Abbildung 16 dargestellt, kann hinsichtlich des Ausgangs der Verfahren eine deutliche Entwicklung über die Zeit beobachtet werden: Verfahren für Windkraft wurden erfolgreicher, Verfahren gegen Windkraftanlagen und für einschränkende Bedingungen von Windkraftanlagen hingegen wurden seltener eingeleitet und wurden seltener erfolgreich. Verfahren für einschränkende Bedingungen von Windkraftanlagen wurden seit 2016 nur noch einmal pro Jahr initiiert und waren sporadisch erfolgreich. Seit 2018 führten nur 25 Prozent der Verfahren gegen Windkraftanlagen zu einem Ergebnis im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren – Verfahren für Windkraft hingegen führen in 69 Prozent der Fälle zum Erfolg.

Durch direkte Demokratie wurden in den letzten fünf Jahren sieben Windkraftprojekte ausgebremst. Diese setzten sich zusammen aus fünf erfolgreichen Bürgerbegehren gegen Windkraft (vier erfolgreich im Bürgerentscheid, eins vom Gemeinderat übernommen), einem im Bürgerentscheid gescheiterten Begehren für Windkraft¹⁰ und einem erfolgreichen Bürgerentscheid für eine Höhenbegrenzung auf 100 Meter.

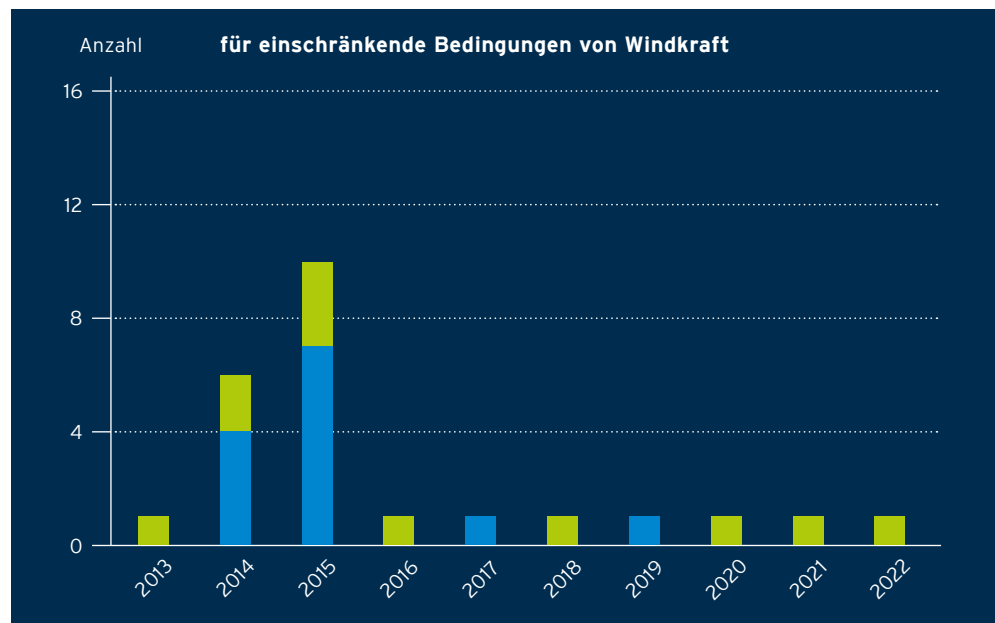
Abbildung 16: Ausgang der Verfahren zu Windkraft von 2013 bis 2022 in absoluten Zahlen



¹⁰ Es fielen zwar zwei Bürgerentscheide mit positiver Zielrichtung gegen Windkraft aus, eins davon war jedoch ein Ratsreferendum als Gegenvorschlag zu einem Gegenwind-Bürgerbegehren. Mit diesem gescheiterten Ratsreferendum und erfolgreichem Gegenwind-Bürgerbegehren wurde das gleiche Windkraftprojekt ausgebremst.

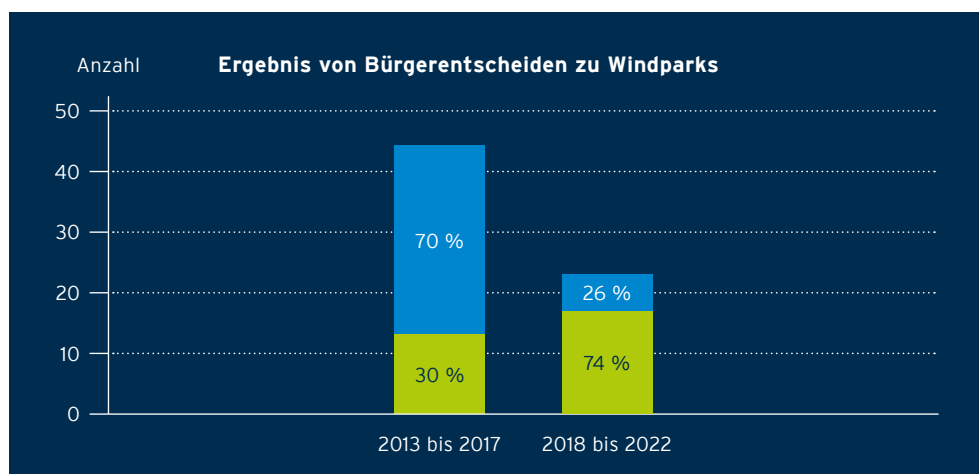


■ erfolgreich ■ nicht erfolgreich
■ Teilerfolg ■ offen



■ erfolgreich ■ nicht erfolgreich

Die zeitlichen Unterschiede kommen hauptsächlich durch Veränderungen im Abstimmungsverhalten der Bürgerinnen und Bürger in Bürgerentscheiden zustande (und nicht zum Beispiel, weil im Laufe der Jahre mehr Verfahren gegen Windkraft unzulässig erklärt wurden und dadurch nicht erfolgreich waren). Führten Verfahren zu Windkraftanlagen zu einem Bürgerentscheid (durch Bürgerbegehren oder Ratsreferenden für oder gegen Windkraft oder durch Ratsreferenden mit neutraler Zielrichtung) ergibt sich das in Abbildung 17 dargestellte Bild: 2013 bis 2017 gingen 70 Prozent der Bürgerentscheide zu Windparks gegen den Bau oder die Ausweisung von Flächen aus. Hingegen fielen 2018 bis 2022 74 Prozent dieser Bürgerentscheide *pro* Windkraft aus.

Abbildung 17: Ergebnisse aus Bürgerentscheiden zu Windparks vor und nach 2018

- für Windpark
- gegen Windpark

6.6.3 Fazit zu Windkraft-Verfahren

Mit Blick auf den gesamten Beobachtungszeitraum unserer Analyse haben die vergangenen fünf Jahre gezeigt, dass Bürgerbegehren gegen Windkraft(anlagen) heute seltener eingeleitet werden – und auch seltener erfolgreich sind. Von 2013 bis 2017 führten 48 direktdemokratische Verfahren zu einem Ergebnis, das den Windkraftausbau in Deutschland bremst; seit 2017 wurden nur noch sieben Windkraftprojekte (1,4 pro Jahr im Durchschnitt) durch Ergebnisse aus direktdemokratischen Verfahren gehemmt. In Bürgerentscheiden zur Windkraft, die zwischen 2018 und 2022 stattfanden, entschieden sich Bürgerinnen und Bürger in 74 Prozent der Fälle für den Ausbau von Windparks in ihrer Kommune.

Wenn auch in den letzten fünf Jahren durch Bürgerbegehren oder Ratsreferenden einzelne Windkraftvorhaben verhindert wurden, kann diese allein aufgrund der geringen Anzahl (sieben gehemmte Projekte) nicht für das langsame Vorschreiten der Energiewende verantwortlich sein.

6.7 Einordnung der Ergebnisse und Fazit

Mit Blick auf die eingangs formulierte Fragestellung kann gesagt werden: Direktdemokratische Verfahren haben in den vergangenen zehn Jahren tendenziell eher zu einer Beschleunigung als zu einer Verzögerung des Klimaschutzes geführt.

Insgesamt sind in der Datenbank Bürgerbegehren mehr Verfahren mit positiver/beschleunigender als mit bremsender Zielrichtung für den Klimaschutz dokumentiert. Der Trend der letzten Jahre deutet darauf hin, dass sich dieses Verhältnis weiterhin zugunsten beschleunigender Verfahren verschiebt. Die Anzahl von Verfahren, die auf Beschleunigung des Klimaschutzes zielen, ist seit 2016 deutlich gestiegen, mit einem kleinen Rückgang im Jahr 2022. Entscheidend zu dieser Entwicklung haben die vielen Begehren für bessere Radinfrastruktur und schärfere kommunale Klimaziele beigetragen.

Zugleich gab es nicht nur mehr Verfahren mit positiver Zielrichtung – diese waren auch erfolgreicher als Verfahren mit bremsender Zielrichtung, wobei auch hier der Unterschied in den letzten fünf Jahren größer wurde.

In den Ergebnissen unserer Analyse scheint sich die gestiegene Bedeutung von Klimaschutz im gesellschaftlichen Bewusstsein der letzten Jahre widerzuspiegeln. Deutlich wird dies auch beim Thema Windkraft, das mit Abstand am häufigsten Gegenstand von den Klimaschutz bremsenden Bürgerbegehren war. Noch bis 2017 fiel die Mehrheit (70 Prozent) der Bürgerentscheide zu Wind-

parks oder der Ausweisung von Flächen gegen Windkraft aus. Seit 2018 aber fielen 74 Prozent zu diesem Thema für Windkraft aus – die abstimmenden Bürgerinnen und Bürger unterstützen folglich den Bau von Windkraftanlagen in ihrer Kommune ausdrücklich.

Als Fazit kann festgehalten werden: Bürgerinnen und Bürger setzten direktdemokratische Instrumente gegen Klimaschutzvorhaben in Maßen ein und ein geringer werdender Anteil dieser Begehren ist erfolgreich. Gleichzeitig wurde Klimaschutz in der Kommunalpolitik durch zahlreiche Bürgerbegehren beschleunigt. Immer wieder getätigte Aussagen, dass direkte Demokratie den Klimaschutz ausbremsen würde, sind angesichts der Zahlen nicht haltbar. Dies gilt umso mehr als die Zahl der 140 Verfahren mit bremsender Zielrichtung in zehn Jahren insgesamt gering ist. Statistisch gesehen findet in einer deutschen Kommune nur alle 770 Jahre ein Bürgerbegehren gegen ein Klimaschutzvorhaben statt. Es gibt viele bedeutende Faktoren dafür, warum Klimapolitik in Deutschland nicht den Zielen des Pariser Klimaschutzabkommens entsprochen hat und entspricht – direkte Demokratie gehört aber nicht dazu.

Andererseits muss auch die beschleunigende Wirkung der direkten Demokratie auf die Klimapolitik richtig eingeordnet werden. Das Instrument eignet sich für Bürgerinnen und Bürger gut, auf kommunaler Ebene einzelne Klimaschutzvorhaben voranzutreiben. In einigen Fällen wurde die klimapolitische Agenda in einer Kommune auf ein ganz neues Niveau gehoben¹¹. Bei einigen dieser Verfahren ist eine sehr enge und nachhaltige Verständigung zwischen Initiative, Verwaltung und Politik entstanden, die auch über die formalen Ergebnisse hinaus positive Wirkung auf die Demokratie und den Klimaschutz entfalten kann.

Auch hier gilt aber: Direkte Demokratie ist bisher nicht der entscheidende Hebel für Klimapolitik gewesen. Das liegt ebenfalls an der vergleichsweise geringen Zahl der Begehren (244 klimaschutzbezogene Verfahren mit positiver Zielrichtung in zehn Jahren in allen Bundesländern) und der Tatsache, dass wesentliche Gesetze und Vorhaben des Klimaschutzes nicht Gegenstand von Bürgerbegehren sein können oder nicht in kommunaler Kompetenz liegen.

Für eine Klimapolitik, die Deutschland auf Kurs des 1,5-Grad-Ziels bringt, sind weitreichende Maßnahmen und Veränderungen notwendig. Um diese demokratisch zu implementieren, braucht es einen geschickt aufeinander abgestimmten Instrumentenmix. Direktdemokratische Verfahren können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Ebenso bieten sie eine Rückversicherung für Bürgerinnen und Bürger, um gegen einzelne Vorhaben vorzugehen, die ihren Interessen fundamental entgegenstehen.

¹¹ Beispielsweise: Klimabegehren zu Stadtwerken in Flensburg, Ökostrom-Begehren zu Stadtwerken in Köln, Begehren zu den Stadtwerken in Landshut, Begehren zur Wärmewende der Stadtwerke in Hannover, Abschaltung von Kohlekraftwerken in Kassel und München, die zahlreichen Klima- und Radentscheide.

7. Fazit

In den 1990er-Jahren wurden Bürgerentscheide in fast allen Bundesländern neu eingeführt. Damals wurden die direktdemokratischen Instrumente sehr misstrauisch beäugt, Kritikerinnen und Kritiker 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. Heute, nach fast 7.500 Bürgerbegehren und 1.510 Ratsreferenden, ist dieses Misstrauen nur noch vereinzelt vorhanden und insgesamt einer realistischeren Einschätzung der angeblichen „Gefahren“ von Bürgerentscheiden gewichen. Stattdessen kommen in der Praxis die Chancen zur Belebung der Demokratie ans Tageslicht. Die Ausnahmen von der Regel: In Niedersachsen wurde im November 2021 der Themenausschluss um die Krankenhaus- und Rettungsdienstplanung erweitert. Und auch im schwarz-grün regierten Schleswig-Holstein lebte das Misstrauen Ende 2022/Anfang 2023 wieder auf. Bei Redaktionsschluss (15. Februar 2023) sieht es so aus, als ob der Themenausschluss stark erweitert wird und Quoren angehoben werden.

Die Chancen zur Belebung der Demokratie werden generell jedoch immer mehr geschätzt – über Parteigrenzen hinweg: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden als sinnvolles Mittel erachtet, um die Kommunalpolitik zu beleben und die Bürgerinnen und Bürger stärker an politischen Sachentscheidungen zu beteiligen. Weitere Vorteile: Insbesondere eine hohe Akzeptanz und Legitimation von politischen Entscheidungen und die damit einhergehende größere Planungssicherheit, mehr und sachlichere Informationen und Diskussionen sowie die Suche und die Abwägung von konkreten Politik-Alternativen. Themen, die von der etablierten Politik vernachlässigt werden, können mittels Bürgerbegehren auf die politische Agenda gesetzt werden. Zugleich haben wir gesehen, dass die Kommunalpolitik diese Impulse auch aufgreift, den Dialog mit den Initiatorinnen und Initiatoren sucht und die Inhalte von Bürgerbegehren übernimmt oder Kompromisse aushandelt.

7.1 Praxis in den Bundesländern wächst

Der vorliegende Bericht zeigt, wie viele Verfahren es zu welchen Themen und mit welchem Ergebnis in allen Bundesländern gab. Insgesamt fanden bis Ende 2022 fast 9.000 Verfahren statt, pro Jahr kommen etwa 300 Verfahren hinzu. Dies belegt, dass die Bürgerinnen und Bürger großes Interesse an direkter Mitbestimmung zwischen den Wahlen haben.

Der Bericht weist auch nach, dass es sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt: In Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und den drei Stadtstaaten sind direktdemokratische Verfahren schneller bekannt geworden und wurden häufiger genutzt als in den anderen Bundesländern. In einigen Ländern – wie im Saarland, in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern – sind Bürgerbegehren jedoch Ausnahmereischeinungen, dort findet kaum Praxis statt.

7.2 Belebung und Qualifizierung der Kommunalpolitik

Bürgerbegehren und -entscheide beleben und qualifizieren die Kommunalpolitik gleich in mehrfacher Hinsicht:

- Da Bürgerbegehren themenzentrierte Beteiligungsverfahren darstellen, steht stets ein Sachthema – wie etwa die innerstädtische Radverkehrsinfrastruktur – im Vordergrund der politischen Auseinandersetzung. In Zeiten, in denen viele Bürgerinnen und Bürger Politik als Bereich wahrnehmen, in dem es besonders oft um Personen, Machtspiele innerhalb von Parteien, Posten und persönliche Befindlichkeiten von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern geht, ist die Erfahrung, über Sachthemen ausführlich zu diskutieren, besonders wichtig.
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die große Chance, sich über das Sachthema umfassend zu informieren und dabei zu lernen. Auch Kommunalpolitikerinnen und -politiker

lernen mehr über die Bürgerinnen und Bürger und deren Präferenzen.

- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die Möglichkeit, sich face-to-face über ein politisches Thema zu unterhalten und in der Familie, im Freundes- und Kollegenkreis, auf öffentlichen Plätzen und bei Informationsveranstaltungen zu diskutieren. In Zeiten des wachsenden Einflusses der sozialen Medien auf die gesamte politische Kultur ist dies von großer Bedeutung.
- Aber auch die Rolle der sozialen Medien und traditioneller Internetplattformen wurde in den letzten Jahren immer wichtiger für bürgerschaftliches Engagement. Fast überall sind Informationen schnell und frei verfügbar, was im Vorfeld eines Bürgerentscheids wichtig ist. Ebenso wichtig ist, dass sich die Initiatorinnen und Initiatoren eines Begehrens online direkt vernetzen, Gleichgesinnte digital mobilisieren und die Öffentlichkeit regelmäßig informieren können.
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind Verfahren, bei denen die Bürgerinnen und Bürger von Zuschauenden zu Akteurinnen und Akteuren der Kommunalpolitik werden. Wer sich bis dahin oft ohnmächtig fühlte, kann durch die direkte Demokratie potenziell die eigene Macht zur Veränderung spüren. Es entscheiden nicht mehr ausschließlich „die da oben“, sondern alle Menschen, die ihren Namen unter eine Unterschriftenliste setzen und beim Bürgerentscheid abstimmen.
- Politikerinnen, Politiker und Verwaltungen sind angehalten, mehr für ihre Entscheidungen zu werben und zu argumentieren. Denn sie müssen nicht mehr nur in der eigenen Partei oder in den Räten um Mehrheiten kämpfen, sie müssen auch eine Niederlage im Bürgerentscheid befürchten, falls sie nicht rechtzeitig und gut beteiligen, informieren und überzeugen. Der vorliegende Bürgerbegehrensbericht hat festgestellt, dass sich Gemeinderäte oft von Bürgerbegehren überzeugen ließen und das Anliegen der Initiative übernahmen. Zudem kam es wiederholt zu Kompromissen. Dies stärkt die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Politik, die Identifikation mit der Demokratie und dient damit dem Gemeinwohl.

7.3 Qualifizierungs-Ausblick: Kombination mit losbasierten Bürgerräten

In jüngerer Zeit werden vermehrt losbasierte Bürgerräte als demokratiequalifizierende Verfahren diskutiert und angewandt. Durch ihre unterschiedlichen Stärken lassen sich direktdemokratische Verfahren und Bürgerräte sehr gut kombinieren, was zukünftig von großem Interesse sein könnte.

Die Idee der Bürgerräte ist nicht ganz neu. Bereits seit den 1970er-Jahren wurden zufällig geloste Menschen in sogenannten Planungszellen an Beratungs- und Partizipationsverfahren in der Politik beteiligt. Bürgerräte sind letztlich eine Weiterentwicklung der Planungszellen, sie ermöglichen Bürgerinnen und Bürgern, sich an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen. Das Besondere daran: Die Teilnehmenden werden zufällig aus der Bevölkerung ausgelost. Bei der Zusammensetzung wird darauf geachtet, dass bestimmte Merkmale wie etwa Alter, Geschlecht und Bildungsgrad möglichst der Verteilung in der Gesamtbevölkerung entsprechen. So entsteht ein deutlich besseres Abbild der Gesellschaft als bei anderen Beteiligungsverfahren oder durch Wahlen.

Im Gegensatz zu direktdemokratischen Verfahren werden bei Bürgerräten durch das Losverfahren nur einige wenige beteiligt. Die gelosten Teilnehmenden bekommen dafür die Möglichkeit, sich durch Expertengespräche tiefgehend in ein Thema einzuarbeiten und in moderierten Kleingruppen zu diskutieren. Unter diesen Bedingungen gelingt es Bürgerinnen und Bürgern auch zu komplexen und kontroversen Fragestellungen ausgewogene Empfehlungen für die Politik zu finden.

Durch ihre unterschiedlichen Stärken lassen sich direktdemokratische Verfahren und Bürgerräte sehr gut miteinander kombinieren. Bürgerräte können etwa durch eine direktdemokratische Initiierung oder nachfolgende Abstimmung eingerahmt werden. Ebenfalls könnten Bürgerräte genutzt werden, um eine begleitende Stellungnahme zu einem direktdemokratischen Verfahren zu erarbeiten und damit die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der Bürgerinnen und Bürger zu unterstützen und zu qualifizieren – und wurden als „Bürgerpanel“ in einigen Schweizer Gemeinden seit 2020 erprobt. Daher sind Bürgerräte auch für die kommunale Ebene sehr interessant. In einigen Ländern sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu bestimmten Themen

(vor allem Bauleitplanung) gar nicht möglich. Bürgerräte könnten hier hilfreich sein, zum Beispiel dadurch, dass per Bürgerbegehren die Einsetzung eines Bürgerrats zu einem umstrittenen Bauprojekt gefordert wird, oder dass der Gemeinderat einen Bürgerrat zu einem Bauprojekt einsetzt (da er selbst ja kein Ratsreferendum hierzu ansetzen kann). Je nach Situation vor Ort könnten aber auch andere Beteiligungsformate sinnvoll sein.

Auf der Seite buergerrat.de dokumentiert Mehr Demokratie e. V. das Verfahren und dessen Anwendung. Zusätzlich ist gemeinsam mit dem Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung Wuppertal (IDPF) eine Datenbank zur Erfassung aller losbasierter Beteiligungsverfahren in Deutschland in Arbeit. Auf dieser Grundlage wird Mehr Demokratie e. V. ab Herbst 2023 regelmäßig einen Bürgerratsbericht veröffentlichen.

Literatur und Links (jeweils Zugriff am 15.2.2023)

Datenbank Bürgerbegehren

www.mehr-demokratie.de/datenbank-buergerbegehren

www.datenbank-buergerbegehren.info

Hermann K. Heußner/Arne Pautsch/Fabian Wittreck (Hrsg.): Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2021.

Mehr Demokratie e. V.: Volksentscheids-Ranking 2021, Berlin 2021

https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2021/2021-06-22_VE-Ranking-2021_Web.pdf

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



Ja, ich werde Mitglied bei Mehr Demokratie e.V.

Ich zahle einen jährlichen Beitrag von _____ EUR

(Einzelbeitrag 78 EUR, ermäßigt 30 EUR)

Vorname, Nachname

Straße, Nr.

PLZ, Ort

Geburtsdatum

E-Mail

Telefon

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per E-Mail kontaktiert.

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per Telefon kontaktiert.

Ja, ich erteile ein SEPA-Lastschriftmandat

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

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

Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar. Als Mitglied erhalten Sie vierteljährlich kostenlos unsere Mitgliederzeitschrift.

IBAN

Bank

Ort, Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte im Umschlag und ausreichend frankiert an Mehr Demokratie e.V. Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder als Scan per E-Mail an mitgliederservice@mehr-demokratie.de

Datenschutzrechtliche Unterrichtung laut Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO

Verantwortlicher ist Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin. Datenschutzbeauftragte: Ramona Pump, datenschutz@mehr-demokratie.de

Wir weisen gemäß Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO darauf hin, dass zum Zweck der Mitgliederverwaltung- und -betreuung folgende Daten der Mitglieder automatisiert verarbeitet werden: Namen, Anschrift, Telefonnummer, Geburtsdaten, Zahlungsdaten, Bankverbindung, E-Mail. Bei Einwilligung zur E-Mail nehmen wir Sie in den Newsletter auf. Rechtsgrundlage der Speicherung und Verarbeitung Ihrer Daten ist Ihre Einwilligung. Eine Weitergabe der Daten an Dritte findet nur statt, wenn wir mit einem Versanddienstleister oder Telefondienstleister zusammenarbeiten, der direkt nach Zweckerfüllung zur Löschung der Daten verpflichtet ist. Ihre Daten speichern wir nur über die Dauer der Zweckerfüllung bzw. nach gesetzlicher Vorgabe. Sie haben ein Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung und das Recht auf Widerspruch. Ein Widerruf der Einwilligung ist jederzeit formlos möglich, z.B. per Anruf oder Mail (030-42082370, info@mehr-demokratie.de). Sie haben das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, sollten Sie den Eindruck haben, Ihre Daten werden unrechtmäßig genutzt.