

bürgerbegehren

bericht 2014

MEHR DEMOKRATIE !

MEHR DEMOKRATIE

MEHR DEMOKRATIE E.V.

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

Zu unseren Erfolgen zählen 19 von uns initiierte Volksinitiativen und Volksbegehren, insgesamt fünf Millionen gesammelte Unterschriften und die Aktivierung von 37.000 Unterstützer/innen für die größte Verfassungsbeschwerde in der Geschichte der BRD („Europa braucht mehr Demokratie“ gegen ESM und Fiskalvertrag). In diesem Jahr startet Mehr Demokratie im Bündnis mit mehr als 240 Organisationen aus ganz Europa die selbstorganisierte Europäische Bürgerinitiative „Stop TTIP“.

Wissenschaftlicher Koordinator von Mehr Demokratie: Frank Rehmet

Am Bürgerbegehrensbericht 2014 haben neben Frank Rehmet und Christian Büttner viele Personen aus den Landesverbänden und aus dem Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie mitgearbeitet.

www.mehr-demokratie.de



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

FORSCHUNGSSTELLE BÜRGERBETEILIGUNG DER BERGISCHEN UNIVERSITÄT WUPPERTAL

Seit fast 40 Jahren befasst sich die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität Wuppertal mit Verfahren zur qualifizierten, ausgangsoffenen Beteiligung von Bürger/innen an der Politik. Durch die Teilhabe von Bürger/innen in Sachfragen kann die Effektivität und Legitimation von politischen Entscheidungen erhöht werden.

Die Forschungsstelle ist in zwei Hauptbereiche aufgegliedert. Forschung und Wissenschaft bilden den ersten Kernbereich, in dem vornehmlich Grundlagen von partizipativen Verfahren und deren Weiterentwicklung erforscht werden. Außerdem verwaltet die Forschungsstelle ein Archiv für Bürgerbeteiligung und führt Evaluationen durch. Der zweite Kernbereich ist der Praxis gewidmet: der Anwendung und Fortentwicklung von Bürgerbeteiligungsverfahren, der Datenbank zu Bürgerbegehren, Foren und Schulungen.

Leiter der Forschungsstelle: Prof. Dr. Hans Lietzmann.

Am Bürgerbegehrensbericht 2014 haben zudem Dr. Volker Mittendorf und Jana Kúdelová maßgeblich mitgearbeitet.

www.planungszelle.uni-wuppertal.de

Philipps



**Universität
Marburg**

FORSCHUNGSSTELLE BÜRGERBETEILIGUNG UND DIREKTE DEMOKRATIE DER PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG

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

Leiter der Forschungsstelle: Prof. Dr. Theo Schiller.

www.forschungsstelle-direkte-demokratie.info

BÜRGERBEGEHRENSBERICHT 2014

Onlineversion vom 28. Oktober 2014

von Mehr Demokratie e.V.

in Kooperation mit

der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal und

der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg.

IMPRESSUM

Herausgeber

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

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

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

Autoren

Frank Rehmet, Christian Büttner,
Volker Mittendorf (Datenverantwortlicher),
Fabian Reidinger (Kapitel Ratsreferenden)

Lektorat

Neelke Wagner, Anne Dänner

Layout

Susanne Appelhanz, Neelke Wagner

Konzeption & Gestaltung

www.agapihamburg.de

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 Ratsreferenden	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: Daten und Analysen 1956-2013	16
5.1 Anzahl und Häufigkeit, regionale Verteilung	16
5.2 Themen	22
5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote	24
6. Spezial: Ratsreferenden	34
6.1 Einleitung	34
6.2 Häufigkeit der Ratsreferenden und Gegenvorschläge	35
6.3 Motivation für ein Ratsreferendum	36
6.4 Gegenvorschläge	37
6.5 Fazit	38
7. Fazit und Ausblick	39
7.1 Fazit: Uneinheitliche Tendenzen in den Bundesländern	39
7.2 Ausblick: Reformen bleiben notwendig!	40
Literatur und Links	41
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	42

1. Einleitung

Mehr Demokratie e. V., die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität Wuppertal und die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg legen einen aktualisierten bundesweiten Bürgerbegehrensbericht für Deutschland vor. Nach den Bürgerbegehrensberichten 2008 und 2012 ist dies die dritte umfassende Darstellung der kommunalen direkten Demokratie und umfasst den Zeitraum von 1956 bis Ende 2013.

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

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

An diesen demokratischen Fortschritten hat der 1988 gegründete Verein Mehr Demokratie entscheidenden Anteil, sowohl durch viele Gespräche mit Politiker/innen als auch durch Initiativen zur Einführung von direkter Demokratie in den Kommunen durch landesweite Volksentscheide (am bekanntesten in Bayern 1995 und Hamburg 1998). Schon früh in den 1990er Jahren suchte und fand Mehr Demokratie e.V. die Kooperation mit den Universitäten Marburg und Wuppertal zur Erfassung und Pflege von Daten über die zahlreichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Ein Resultat der fruchtbaren Kooperation sind gemeinsame Datenauswertungen und -analysen, wie etwa der vorliegende Bericht.

In den letzten Jahren betrug die Anzahl der Bürgerbegehren und Ratsreferenden etwa 260 bis 365 pro Jahr. Insgesamt gab es 6.447 Verfahren bis Ende 2013. Den größten Anteil an allen Verfahren hat nach wie vor Bayern mit knapp 40 Prozent. Ebenso hat sich die Gesetzgebung erfreulich entwickelt: Seit Ende 2011 wurden in mehreren Bundesländern die Gemeinde- und Kreisordnungen bürgerfreundlich reformiert. Hier seien insbesondere die Neuerungen in Bremen und Schleswig-Holstein sowie kleinere Reformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt hervorgehoben. Weitere bedeutende Reformschritte zeichnen sich zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses (30. September 2014) in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen ab. Doch gleichzeitig bleiben in vielen Bundesländern noch thematische Restriktionen, hohe Hürden und Fallstricke.

Der vorliegende Bericht informiert über die Häufigkeit, Gegenstände und Ergebnisse von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in allen Bundesländern. In einem eigenen Kapitel werden Ratsreferenden beleuchtet. Das sind Bürgerentscheide, die vom Gemeinderat und nicht per Unterschriftensammlung von den Bürger/innen ausgelöst werden.

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

Wir hoffen, dass der Bürgerbegehrensbericht 2014 einen lebendigen Eindruck der Praxis politischer Partizipation vermittelt und den Diskussionen über die Weiterentwicklung der kommunalen Regelungen wertvolle Informationen liefert.

2. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze

2.1 Anzahl und Häufigkeit

- Von 1956 bis 2013 gab es insgesamt 6.447 Verfahren auf kommunaler Ebene, von denen 3.177 in einen Bürgerentscheid mündeten. Mehr als die Hälfte davon fand zwischen 2003 und 2013 statt. Im Jahr 2013 wurden 365 Verfahren neu eingeleitet. Das sind deutlich mehr als in den Jahren zuvor.
- Diese 6.447 Verfahren unterteilten sich in zwei Verfahrenstypen: 5.354 Bürgerbegehren wurden per Unterschriftensammlung durch die Bürger/innen eingeleitet, 1.054 Ratsreferenden wurden vom Gemeinderat initiiert. Die Einleitungsart der restlichen 39 Verfahren war bislang nicht ermittelbar.
- Nahezu 40 Prozent (2.495) aller erfassten Verfahren fanden allein in Bayern (seit 1995) statt. Dies zeigt die herausgehobene Stellung dieses Bundeslandes, was die absoluten Zahlen angeht.
- Für die relative Häufigkeit müssen zusätzlich die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland sowie die Praxisjahre berücksichtigt werden. Hier landet Bayern auf Platz 5 hinter den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen sowie knapp hinter Nordrhein-Westfalen. In Hamburg, dem Spitzenreiter, fand pro Stadtbezirk etwa jedes Jahr ein Verfahren statt. In Rheinland-Pfalz, dem Schlusslicht, müssten die Bürger/innen durchschnittlich 278 Jahre warten, bis es in ihrer Gemeinde zu einem Bürgerbegehren oder Ratsreferendum käme.

2.2 Themen

Die thematischen Schwerpunkte bildeten Wirtschaftsprojekte mit 18,3 Prozent, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen mit 17,0 Prozent sowie Verkehrsprojekte mit 16,3 Prozent. Sie variierten zum Teil stark von Bundesland zu Bundesland, unter anderem da in einigen Ländern die kommunale Bauleitplanung als Thema für Bürgerbegehren nicht oder nur eingeschränkt zulässig ist.

2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen

- Es gab zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren. Insgesamt 1.497 der 5.354 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt (28 Prozent). Den niedrigsten Anteil hat hier Bayern mit 16 Prozent. Fünf Bundesländer (Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland) verzeichnen Werte von mehr als 40 Prozent. Die gesetzlichen Vorgaben für die Verfahren haben hierauf großen Einfluss: Die meisten Begehren wurden wegen Fristüberschreitung/zu weniger Unterschriften oder wegen des Ausschlusses von Themen, etwa von Fragen der Bauleitplanung, (jeweils 21 Prozent) für unzulässig erklärt. Weitere 15 Prozent scheiterten am fehlenden oder mangelhaften Kostendeckungsvorschlag.
- 37,7 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Vorlage. Für einen Erfolg braucht es nicht zwingend einen Bürgerentscheid: 715 der 5.354 Bürgerbegehren (13 Prozent) gelang es, den Gemeinderat zu einem Beschluss im Sinne der Initiator/innen zu bewegen. Betrachtet man hingegen nur die Verfahren mit Bürgerentscheid, so waren 52 Prozent von ihnen erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten mit 59 Prozent eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 49 Prozent.

2.4 Bürgerentscheide

- Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug 50,9 Prozent. Die Beteiligung in kleinen Gemeinden liegt deutlich über der in großen Städten und Landkreisen.
- 12,4 Prozent aller Bürgerentscheide, in denen die Vorlage der Initiator/innen die Mehrheit der Stimmen erhielt, erreichten das in den meisten Bundesländern geforderte Zustimmungsquorum nicht (sogenanntes „unechtes Scheitern“).

2.5 Ratsreferenden

- Ratsreferenden machen 16 Prozent der 6.447 erfassten Verfahren aus.
- Mehr als 1.000 der knapp 3.000 erfassten Bürgerentscheide wurden vom Gemeinderat initiiert. Auch hier hat Bayern mit rund 40 Prozent die meisten Verfahren aufzuweisen.
- Die Hälfte dieser Ratsreferenden wurde zu Fragen der Gemeindegebietsreform – vor allem in Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Brandenburg – durchgeführt.
- Ein Ratsreferendum wird aus unterschiedlichen Gründen eingeleitet: Der Rat legt eine Gegenvorlage zu einem bürgerinitiierten Bürgerentscheid vor, was vor allem in Bayern der Fall war (270 Fälle), oder er reagiert auf ein Bürgerbegehren oder auf eine öffentliche Debatte, deren Thema er für so wichtig hält, dass er darüber die Bürger/innen direkt entscheiden lassen möchte. Schließlich gibt es auch Fälle, bei denen Rat sich eine (erhöhte) politische Signalwirkung durch den Bürgerentscheid erhofft.

3. Fragestellungen und Datengrundlage

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

- Wie häufig und zu welchen Themen kam es in den einzelnen Bundesländern zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden?
- Welche Themen waren von besonderer Bedeutung?
- Zu welchen Ergebnissen kam es? Wie viele Verfahren waren erfolgreich, wie viele wurden für unzulässig erklärt?
- Wie hoch lag die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden?
- Wie wirkten sich die Details der rechtlichen Ausgestaltung auf die Praxis aus?
- Welche Funktionen haben Ratsreferenden, also vom Gemeinderat initiierte Bürgerentscheide und wie stark wurden diese Verfahren in der kommunalen Praxis genutzt?

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die von 1956 bis zum 31. Dezember 2013 eingeleitet wurden. Da es ab dem Beginn der Unterschriftensammlung bis zu einem Ergebnis in der Regel ein halbes Jahr und länger dauert, sind für das Jahr 2013 noch einige Fälle ohne Ergebnis – mit Verfahrensausgang „offen“ – vorhanden. Der vorliegende Bericht stützt sich auf die an der Philipps-Universität Marburg entstandene und in Zusammenarbeit mit der Bergischen Universität Wuppertal und Mehr Demokratie weiterentwickelte „Datenbank Bürgerbegehren“, die zur Vereinheitlichung von Datenbeständen und zur Erleichterung der Recherche und der Datenauswertung geschaffen wurde. Die Datenbank ist öffentlich zugänglich, wird beständig aktualisiert und steht für Recherchen zur Verfügung.¹

Die Daten werden über kontinuierliche Recherchen, aus Beratungen von Bürgerbegehren durch Mehr Demokratie und über Befragungen öffentlicher Stellen gewonnen. Darüber hinaus können Nutzer/innen fehlende Fälle ergänzen beziehungsweise bei ungenauen Daten Änderungen vorschlagen. Durch Medien- und Dokumentenanalyse konnten zahlreiche Fälle entdeckt und dann mit Hilfe von Fragebögen, die an die Gemeinden verschickt wurden, überprüft werden. Die Daten wurden in mehreren Wellen validiert und ergänzt. Dennoch kann ihre Vollständigkeit nicht garantiert werden, da es keine einheitliche Berichtspflicht der Gemeinden und Städte in Deutschland gibt.

Die Einteilung der Verfahren nach Jahren orientiert sich in der Regel an der Einreichung des Verfahrens. Dies bedeutet, dass ein Bürgerbegehren, das 2009 angekündigt und 2010 eingereicht wurde, aber erst 2011 zum Bürgerentscheid gelangte, dem Jahr 2010 zugeordnet wird. Bürgerbegehren, bei denen die gesammelten Unterschriften nicht eingereicht wurden, werden im Jahr des Sammelstarts eingeordnet, Ratsreferenden am Datum der Ratsentscheidung. In einigen Fällen werden mögliche Bürgerbegehren lediglich öffentlich diskutiert, ohne dass eine Unterschriftensammlung erfolgt. Solche Fälle wurden in der Datenbank erfasst, bleiben aber in dieser Auswertung unberücksichtigt.

3.1 Verfahrenstypen und Verfahrensablauf

Kommunale Direktdemokratie in Deutschland kann in zwei Verfahrenstypen unterteilt werden:

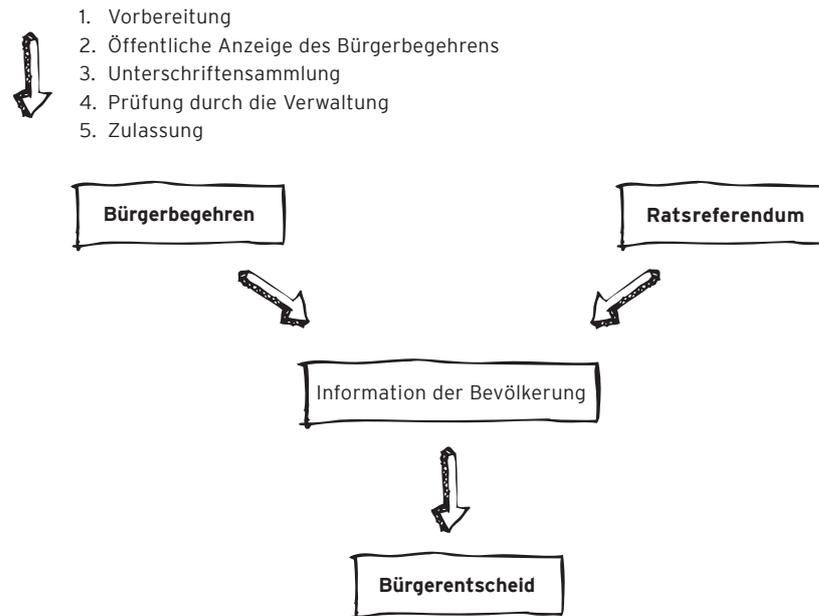
- Durch eine Unterschriftensammlung aus der Bevölkerung heraus (= Bürgerbegehren) wird ein Bürgerentscheid (kommunale Abstimmung über eine Sachfrage) beantragt.
- Durch einen Beschluss des Gemeinderats wird ein Bürgerentscheid herbeigeführt (= Ratsreferendum).

Rechtlich unterscheiden Gemeindeordnungen nicht zwischen einer Abstimmung aufgrund eines Bürgerbegehrens oder aufgrund eines Ratsreferendums. Nahezu alle Gemeindeordnungen sprechen in beiden Fällen von „Bürgerentscheiden“. Nur Nordrhein-Westfalen differenziert hier und

¹ Die Datenbank ist online erreichbar unter www.datenbank-buergerbegehren.info und www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html

bezeichnet ein Ratsreferendum als „Ratsbürgerentscheid“ oder „Kreistagsbürgerentscheid“. Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten erscheint es sinnvoll, die beiden Verfahren zu differenzieren. Im Folgenden sollen daher die Verfahrenstypen „Bürgerbegehren“ und „Ratsreferendum“ auseinander gehalten werden. Für eine kommunale Volksabstimmung soll der Oberbegriff „Bürgerentscheid“ jedoch beibehalten werden.

Abbildung 1: Ablauf eines erfolgreichen Bürgerbegehrens



3.2 Verwendete Begrifflichkeiten

Abstimmungsquorum

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

Bürgerbegehren

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

Direktdemokratische Verfahren

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

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

Gemeinderat/Rat

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

Initiativbegehren

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

Korrekturbegehren

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

Kostendeckungsvorschlag

Vorschlag, wie Kosten, die durch die Umsetzung einer Beschlussvorlage entstehen, gedeckt werden können. Viele Gemeindeordnungen verlangen bei Bürgerbegehren einen umsetzbaren Kostendeckungsvorschlag. In drei Bundesländern (Berlin, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) muss die Gemeinde eine Kostenschätzung erstellen.

Obligatorisches Referendum

Verpflichtend vorgeschriebener Bürgerentscheid zu bestimmten Beschlüssen des Gemeinderats. Auf Kommunalebene existiert dies in Deutschland nur in der Stadt Bremen.

Ratsreferendum

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

Themenausschluss

Einschränkung der Themen, über die ein Bürgerentscheid stattfinden kann. Findet sich in allen Gemeindeordnungen. Diese Themenausschlüsse können als Negativ- oder Positivkatalog definiert sein.

Themenausschluss (Negativkatalog)

Teil der Gemeindeordnung, der die Materien, über die nicht per Bürgerentscheid abgestimmt werden darf, auflistet.

Themenausschluss (Positivkatalog)

Teil der Gemeindeordnung, der die Materien, über die per Bürgerentscheid abgestimmt werden darf, auflistet. Seit der Reform in Sachsen-Anhalt 2014 in allen Bundesländern abgeschafft.

Unterschriftenquorum

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

Zustimmungsquorum

Siehe → Abstimmungsquorum.

4. Regelungen: Übersicht und neuere Entwicklungen

4.1 Regelungen

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

Tabelle 1: Verfahrensregelungen in der Übersicht

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

Quellen:

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

Anmerkungen:

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

Nur in der Stadt Bremen ist einem Bürgerbegehren noch eine Vorstufe mit einer gesonderten Unterschriftensammlung vorgeschaltet. Für einen solchen „Antrag auf Zulassung“ eines Bürgerbegehrens sind 4.000 Unterschriften (etwa 0,94 Prozent der Stimmberechtigten) erforderlich.

4.2 Neuere Regelungsentwicklungen

Seit Einführung der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene werden ihre Regelungen verbessert: Zu beobachten war ein Trend zur Senkung von Unterschriftenquoten beim Bürgerbegehren sowie zur Senkung der Zustimmungsquoren. Uneinheitlich, jedoch in der Tendenz eher positiv, ist diese Entwicklung bei den inhaltlichen Beschränkungen. Ein besonders bürgerfreundlicher Ausbau zeigt sich dabei in Schleswig-Holstein.

4.2.1 Anstehende Reformen: Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen

Baden-Württemberg: Eckpunkte des Reformgesetzentwurfs stehen fest

Die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg will die Einleitungsbedingungen für Bürgerbegehren verbessern. Der Gesetzentwurf wird bis Ende 2014 in den Landtag eingebracht. Er soll das Unterschriftenquorum von zehn auf einheitlich sieben Prozent senken, die Frist bei Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse von sechs auf 12 Wochen verlängern, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide über die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens ermöglichen und das Zustimmungsquorum von 25 auf 20 Prozent reduzieren. Außerdem soll die Stellung der Initiator/innen eines Bürgerbegehrens gestärkt werden, zum Beispiel indem sie vor der Zulässigkeitsentscheidung angehört werden. Die Gemeindeverwaltung muss den Initiator/innen künftig Auskünfte für den Kostendeckungsvorschlag geben. Darüber hinaus sollen die Initiator/innen im Informationsblatt der Gemeinde ihre Auffassung zum Bürgerentscheid darstellen können. Mit dem Inkrafttreten der Reform ist im Frühjahr 2015 zu rechnen.

Rheinland-Pfalz: Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie in Rheinland-Pfalz“ kurz vor Abschlussbericht

Der Landtag von Rheinland-Pfalz brachte im November 2011 die Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ auf den Weg. Zuvor beschlossen alle Landtagsfraktionen, dass sie die Demokratie unter Beteiligung der Bürger/innen weiterentwickeln wollen. Wegen des sehr weit gefassten Themenspektrums der Enquete kam es zu zeitlichen Verzögerungen. Neben Fragen der direkten Demokratie ging es um Transparenz bei der Informationspolitik, digitale Demokratie sowie um Bürgerbeteiligungsverfahren auf Landes- und Kommunalebene. Im August 2013 diskutierte die Kommission über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Im Mittelpunkt standen die zu hohen Hürden sowie die Themenausschlüsse (vor allem die Bauleitplanung). Viele Sachverständige sprachen sich für die Verringerung der Themenausschlüsse und für eine deutliche Absenkung der Hürden aus. Im Herbst 2014 soll der Abschlussbericht erstellt und Anfang 2015 soll er im Landtag verabschiedet werden. Es sind Verbesserungen sowohl auf Landes- wie auch Kommunalebene zu erwarten. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sollen noch in der aktuellen Legislaturperiode umgesetzt werden.

Niedersachsen: Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid kommt 2014 oder 2015

Der Koalitionsvertrag der seit 2013 regierenden Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen sieht eine Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vor. Nachdem es zunächst so aussah, als würde diese Reform auf die lange Bank geschoben, arbeitet das Innenministerium nun doch an einem Gesetzentwurf, der im Herbst 2014 in den Landtag eingebracht werden soll. Fest vereinbart ist laut Koalitionsvertrag eine Senkung des Unterschriftenquorums. Nur „prüfen“ will man eine Ausweitung des Themenspektrums. Details der Reformpläne liegen noch nicht vor. Ende 2014 oder Anfang 2015 könnten die Reformen schon in Kraft treten – wie weitgehend sie ausfallen, bleibt abzuwarten. Die gesetzlichen Grundlagen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Niedersachsen sind seit ihrer Einführung Ende 1996 nur sehr zaghaft verbessert worden, das Reformpotenzial ist hoch.

4.2.2 Reformen seit 2012

Seit der Untersuchungszeitraum des letzten Bürgerbegehrensberichts endete (31. Dezember 2011) bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts (30. September 2014) fanden folgende Reformen statt:

Bremen

Bremen schrieb 2013 Verfassungsgeschichte. Zwei neue direktdemokratische Instrumente wurden eingeführt, die bislang kein Bundesland in dieser Form kennt: Bei Privatisierungen in bestimmten Bereichen – zum Beispiel Daseinsvorsorge oder Wohnungsbau – kommt es künftig zum obligatorischen Referendum, wenn die Stadtbürgerschaft (Stadtrat) einen Privatisierungsbeschluss mit einfacher Mehrheit trifft. Wird der Beschluss mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet, können die Bürger/innen ein fakultatives Referendum starten. In diesem Fall tritt der Beschluss zunächst nicht in Kraft. Sofern sich 25 Prozent der Abgeordneten und innerhalb von drei Monaten fünf Prozent der Bürger/innen für einen Bürgerentscheid über diesen Beschluss aussprechen, kommt es zur Abstimmung. Man darf auf den ersten Praxisfall gespannt sein. Eventuell entfaltet diese Regelung bereits Wirkung durch ihr bloßes Vorhandensein. Denn jedes Parlament wird sich gut überlegen, ob es zukünftig Privatisierungen beschließt, ohne vorher ausgiebig die Bevölkerung zu informieren und ausführlich die Hintergründe darzulegen. Die Regelungen gelten sowohl für die Stadtstaatenebene (Bremen und Bremerhaven) als auch für die kommunale Ebene der Stadt Bremen.

Bremerhaven

Nach fünfjähriger Debatte und einer gescheiterten Abstimmung in der Stadtverordnetenversammlung wurden Anfang Juli 2012 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Stadt Bremerhaven reformiert. Der einschränkende Positivkatalog wurde abgeschafft, der Negativkatalog reduziert. So sind Bürgerbegehren über Bebauungspläne zukünftig möglich, über Privatisierungen und die Stadtverfassung aber weiter unzulässig. Das Unterschriftenquorum wurde von 10 auf 7,5 Prozent, das Zustimmungsquorum von 30 auf 20 Prozent gesenkt. Auch gilt künftig eine aufschiebende Wirkung. Gegenwärtig wird an einer weiteren, kleineren Reform gearbeitet. Zur Diskussion stehen eine erneute Senkung des Unterschriftenquorums, eine Verlängerung der Frist für Korrekturbegehren und eine Ausweitung der Themen.

Hamburg

Nach zweijährigen Verhandlungen mit Mehr Demokratie beschloss die Hamburger Bürgerschaft 2012 eine Verbesserung der Spielregeln für bezirkliche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Beschlossen wurde unter anderem, die Zulässigkeit von Bürgerbegehren bereits zu Beginn der Unterschriftensammlung zu prüfen. Zu den weiteren Änderungen gehören die Möglichkeit eines bezirklichen Schlichtungsverfahrens sowie ein leichter zu handhabendes Regelwerk für die Durchführung von Bürgerbegehren und -entscheiden.

Sachsen

Im Spätherbst 2013 wurden folgende Reformen in Sachsen verabschiedet:

- Verlängerung der Sammelfrist für Korrekturbegehren, die sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richten, von zwei auf drei Monate.
- Senkung des Unterschriftenquorums auf maximal zehn Prozent (bislang 15 Prozent). Wie bislang kann jede Gemeinde in ihrer Hauptsatzung ein noch niedrigeres Quorum – bis mindestens fünf Prozent – festsetzen.
- Einführung der „Anzeige“ eines Begehrens. Ein Bürgerbegehren muss zukünftig – wie auch in Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen, offiziell angezeigt/angemeldet werden, bevor die Unterschriftensammlung beginnen kann.

Sachsen-Anhalt

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat 2014 die Regeln für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide reformiert. Besonders hervorzuheben ist die Streichung des Positivkatalogs für zulässige Themen. Sachsen-Anhalt war das letzte Bundesland mit dem Passus, dass Bürger/innen nur über „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ entscheiden dürfen.

- Leider wurde statt dessen ein umfangreicher Negativkatalog für Themen eingeführt, der auch die Bauleitplanung umfasst.
- Die oberere Grenze des Unterschriftenquorums, das in Sachsen-Anhalt nach Gemeindegröße gestaffelt ist, wurde von 15 auf 10 Prozent gesenkt.
- Die Frist für ein Korrekturbegehren wurde von sechs auf acht Wochen verlängert.
- Eine Hilfestellung durch die Verwaltung wurde neu eingeführt.

Schleswig-Holstein

Nach einer erfolgreichen Volksinitiative von Mehr Demokratie griff der Landtag den Reformimpuls auf und verabschiedete 2013 eine umfassende Reform der Regelungen auf Kommunalebene:

- Die Achtwochenfrist für Korrekturbegehren nach einem Ratsbeschluss wurde gestrichen. Die eingeführte Sechsmonatsfrist ist nun eine reine Sammelfrist, die mit der Anmeldung eines Bürgerbegehrens beginnt und nicht durch einen Ratsbeschluss ausgelöst wird.
- Es sind nun mehr Themen zulässig: Die Bauleitplanung wurde – leider nur teilweise – geöffnet. Die exakte Formulierung lautet: Unzulässig sind „Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung.“ Die nächsten Jahre werden zeigen, wie dies die Praxis und möglicherweise auch die Rechtsprechung verändern wird.
- Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren wurde auf vier bis zehn Prozent, gestaffelt nach Gemeindegröße, gesenkt. Bislang betrug es für alle Gemeinden und Städte zehn Prozent.
- Für Bürgerentscheide wurde das Zustimmungsquorum von bislang 20 Prozent auf 8 bis 20 Prozent, gestaffelt nach Gemeindegröße, gesenkt.
- Der bislang erforderliche Kostendeckungsvorschlag wurde durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt. Damit werden zukünftig weniger Bürgerbegehren an Formfehlern scheitern.

5. Praxis: Daten und Analysen 1956-2013

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

5.1 Anzahl und Häufigkeit, regionale Verteilung

Die Anzahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, aufgeschlüsselt nach Bundesland, listet die folgende Tabelle auf:

Tabelle 2: Verfahrensanzahl

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	davon Einleitung unbekannt	BE gesamt
Bayern	2.495	2.075	401	19	1.517
Baden-Württemberg	761	552	204	5	332
Nordrhein-Westfalen	678	667	11	0	194
Schleswig-Holstein	424	388	29	7	201
Hessen	389	388	1	0	137
Sachsen	299	211	88	0	159
Niedersachsen	284	280	2	2	86
Sachsen-Anhalt	255	92	163	0	190
Brandenburg	247	134	108	5	160
Rheinland-Pfalz	176	166	10	0	80
Thüringen	156	155	0	1	40
Mecklenburg- Vorpommern	117	89	28	0	47
Hamburg	108	100	8	0	20
Berlin	37	36	1	0	13
Saarland	15	15	0	0	0
Bremen	6	6	0	0	1
Gesamt	6.447	5.354	1.054	39	3.177

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

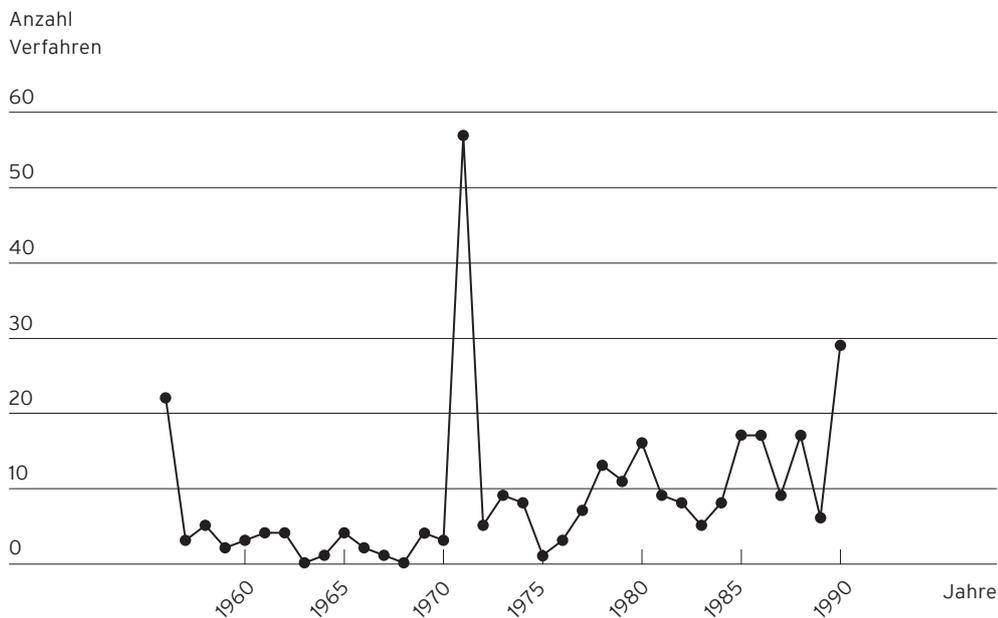
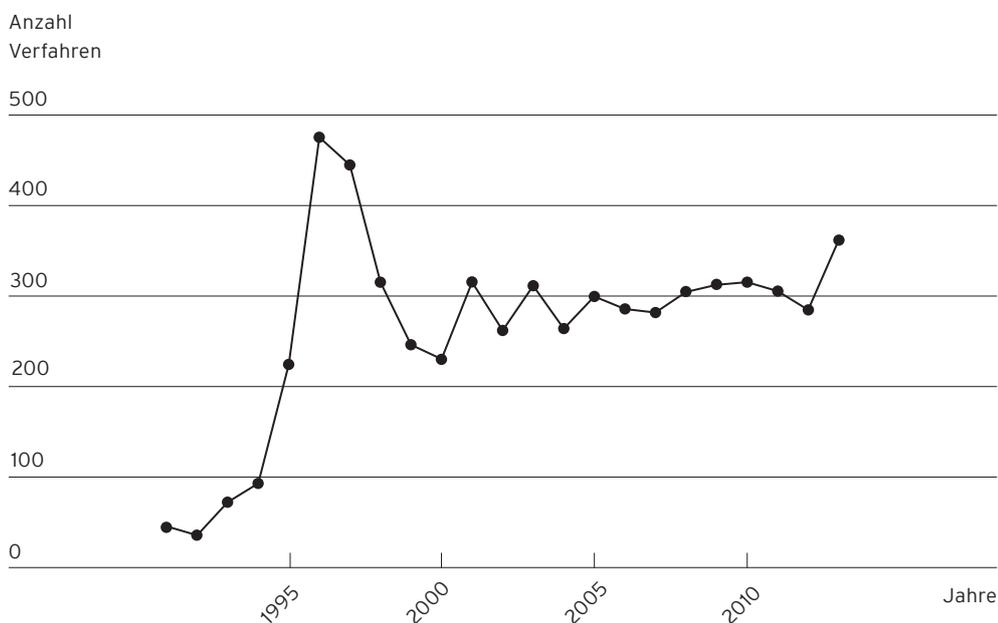
Anmerkung:

Die Anzahl Bürgerentscheide (Spalte 6) setzt sich aus denjenigen Bürgerbegehren, die zum Bürgerentscheid gelangten, zuzüglich der Anzahl an Ratsreferenden zusammen.

Anzahl gesamt

Auf der kommunalen Ebene gab es bis Ende 2013 insgesamt 6.447 Verfahren, davon 3.177 mit Bürgerentscheid. Nach Verfahrenstyp differenziert wurden 5.354 Bürgerbegehren (83,0 Prozent) und 1.054 Ratsreferenden (16,3 Prozent) eingeleitet. 39 Fälle konnten nicht eindeutig zugeordnet werden. Ein Ratsreferendum wird stets als eigenständiges Verfahren gezählt, auch wenn es eine Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren darstellt und die beiden Verfahren dadurch eng miteinander verzahnt sind.

Zeitlicher Verlauf

Abbildung 2: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1956 bis 1990**Abbildung 3: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1990 bis 2013**

Der Zeitraum von 1956 bis 2013 lässt sich in zwei Zeitabschnitte aufteilen: Zum einen werden die Jahre von 1956 bis 1990 dargestellt, als Bürgerbegehren und Ratsreferenden nur in Baden-Württemberg möglich waren (Abbildung 2). Zum anderen werden die Jahre seit 1991 für alle Bundesländer gezeigt (Abbildung 3). Die Zahl der Begehren gemäß der ursprünglich nur in Baden-Württemberg geltenden Regelung war zunächst gering. Die hohe Zahl im Jahr 1971 ist auf die Gemeindegebietsreform zurückzuführen, die seinerzeit zu einer erhöhten Anzahl von Ratsreferenden geführt hatte. Es zeigt sich, dass die Bedeutung von direkter Demokratie in den Gemeinden seit Mitte der 1990er

Jahre in Deutschland zugenommen hat. Fanden von 1956 bis 1990 insgesamt 313 Verfahren statt, so wird dieser Wert inzwischen in einem Kalenderjahr erreicht.

Der Anstieg seit 1990 erklärt sich zunächst durch die wachsende Anzahl an Bundesländern, in denen direktdemokratische Verfahren möglich wurden. Bis zum Jahr 2000 war dies bei 15 der 16 Länder geschehen; seit 2005 kennen alle Bundesländer solche Verfahren.

Die Jahre mit den meisten Verfahren – so zeigt die Abbildung 3 – waren 1996 und 1997, als sich die Zahl der Verfahren auf je fast 500 belief. Dies waren die ersten beiden Jahre nach Einführung des Instruments im Oktober 1995 in Bayern, wo der größte Teil der Verfahren stattfand. In Bayern bestand ein Reformstau, der durch zahlreiche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide abgebaut werden konnte. Hinzu kam der hohe Bekanntheitsgrad des Instruments, da die Einführung durch einen landesweiten Volksentscheid erfolgte. In anderen Ländern ließ sich ein solcher Einführungseffekt nicht in gleichem Umfang beobachten.

Seit 1998 beträgt die Zahl der Verfahren rund 250 bis 320 pro Jahr. Neben dem abgebauten Reformstau ist für den leichten Rückgang seit Mitte der 1990er Jahre sicherlich auch eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs im Jahre 1999 verantwortlich: Sie schränkte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ein, unter anderem, indem sie ein Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide einführte.

Im Jahr 2013 lässt sich mit 365 neu eingeleiteten Verfahren eine leichte Zunahme beobachten. Ob es sich um einen Trend hin zu mehr Verfahren handelt – zum Beispiel infolge von Reformen und anwendungsfreundlicheren Regelungen – oder es sich um einen Zufall handelt, werden erst die nächsten Jahre zeigen.

Regionale Verteilung

Wie aus Tabelle 2 ebenfalls ersichtlich ist, fanden nahezu 40 Prozent aller Verfahren (2.495) in Bayern (seit 1995) und etwa 12 Prozent (761) in Baden-Württemberg statt. Die Hälfte aller Verfahren konzentriert sich also auf lediglich zwei Bundesländer – wenngleich zwei bevölkerungsreiche. Zudem zeigt sich deutlich die herausgehobene Stellung Bayerns. 2.495 Verfahren in 19 Jahren stehen Baden-Württembergs 761 Verfahren in 58 Jahren gegenüber. Nach Bayern und Baden-Württemberg folgen Nordrhein-Westfalen mit 678, Schleswig-Holstein mit 424 und Hessen mit 389 Verfahren. Die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen bilden neben dem Saarland die Schlussgruppe der Bundesländer, wenn man die absolute Verfahrenszahl betrachtet. Einen besseren Vergleich erhält man, wenn man zusätzlich die Anzahl der Gemeinden/Stadtbezirke und die Praxisjahre berücksichtigt (siehe unten, Anwendungshäufigkeit).

Spitzenreiter in den Bundesländern mit der umfangreichsten Praxis

Während eine große Zahl von Gemeinden noch keine Erfahrungen mit direkter Demokratie gesammelt hat, scheint sich in anderen Gemeinden eine direktdemokratische Kultur zu etablieren. So wurden in mehreren Großstädten bereits mehr als zehn Verfahren eingeleitet, darunter die folgenden zehn Städte mit den meisten Verfahren:

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

Stadt	Bundesland	Anzahl Verfahren (BB und RR)	Anzahl BE
1 München	Bayern	29	10
2 Augsburg	Bayern	26	5
3 Regensburg	Bayern	20	11
4 Ingolstadt	Bayern	19	4
5 Passau	Bayern	18	8
6 Landsberg am Lech	Bayern	16	14
7 Erlangen	Bayern	16	11
8 Landshut	Bayern	16	6
9 Nürnberg	Bayern	16	2
10 Dresden	Sachsen	15	3

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

Anmerkung:

Es wurden nur Städte und keine Stadtbezirke ausgewertet. Vier der sieben Bezirke Hamburgs (Wandsbek, Nord, Eimsbüttel und Altona) wären sonst in den TOP 10 vertreten. Ratsreferenden als Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren wurden als eigenes Verfahren gewertet.

Angesichts des hohen Anteils bayerischer Bürgerbegehren an der Gesamtzahl verwundert es nicht, dass unter den zehn Städten mit der intensivsten Praxis neun aus Bayern sind. Spitzenreiter ist die Landeshauptstadt München mit 29 Verfahren, knapp gefolgt von Augsburg und Regensburg.

Anteil Ratsreferenden

Insgesamt waren 1.054 von 6.447 aller eingeleiteten Verfahren Ratsreferenden, was einem Anteil von 16,3 Prozent entspricht (siehe Tabelle 2, Seite 16). Kapitel 6 beschäftigt sich mit diesen Verfahren ausführlicher. Einige Bundesländer haben deutlich höhere Werte, allen voran Sachsen-Anhalt mit 63,9 Prozent und Brandenburg mit 43,7 Prozent, gefolgt von Baden-Württemberg mit 26,8 Prozent. In allen diesen Bundesländern bezogen sich die meisten durchgeführten Ratsreferenden auf Fragen der Gemeindegebietsreform, etwa den Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde. In den ostdeutschen Bundesländern mit Ausnahme Thüringens, wo es keine Ratsreferenden gibt, spielte das Thema Gebietsreform eine wichtige Rolle.

Tabelle 2 belegt dies, wenn man nur die Anzahl der *Bürgerentscheide* (also nicht alle Verfahren) betrachtet. So wurden in Sachsen-Anhalt von insgesamt 190 Bürgerentscheiden 163 vom Rat initiiert (86,0 Prozent) und 27 von Bürger/innen eingeleitet. In den kommenden Jahren wird sich dieser Effekt abschwächen, da die kommunalen Gebietsreformen weitgehend abgeschlossen sind.

Verteilung der Verfahren nach Gemeindegröße

Je größer eine Gemeinde, desto mehr Bürgerbegehren erlebt sie, wie in Tabelle 4 zu sehen ist.

Tabelle 4: Verfahren nach Gemeindegrößenklasse

Gemeindegröße (Einw.zahl)	Anzahl Verfahren	Anteil (%)	Anzahl Gemeinden/Kreise	Anteil (%)
bis 5.000	2.525	39,2	8.346	72,5
bis 10.000	989	15,3	1.317	11,4
bis 20.000	971	15,1	887	7,7
bis 50.000	855	13,3	489	4,2
bis 100.000	392	6,1	157	1,4
bis 200.000	275	4,3	185	1,6
bis 500.000	346	5,4	115	1,0
mehr als 500.000	94	1,5	19	0,2
Gesamt	6.447	100,0	11.515	100,0

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

In größeren Städten fanden überdurchschnittlich häufig Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt: In Deutschland haben 72,5 Prozent aller Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner/innen. In diesen wurden aber nur 39,2 Prozent aller direktdemokratischer Verfahren durchgeführt. In größeren Städten und Landkreisen mit mehr als 50.000 Einwohner/innen, die 4,2 Prozent aller Gemeinden ausmachen, kam es zu 17,3 Prozent aller Verfahren.

Dieser Zusammenhang lässt sich mit mehreren Faktoren erklären: Erstens sind die Einflusskanäle auf die „etablierte“ Politik in kleineren Gemeinden besser als in größeren Städten, so dass sich in kleinen Gemeinden Bürgerbegehren eher erübrigen. Zweitens legen die Ergebnisse der politischen Kulturforschung nahe, dass in vielen kleineren Gemeinden Pflicht- und Akzeptanzwerte dominieren. Dies macht die Einleitung der eher unkonventionellen direktdemokratischen Verfahren unwahrscheinlicher. Drittens dürften die mit der Einwohnerzahl wachsenden Aufgaben und komplexeren Problemstellungen eine grundlegende Rolle spielen, etwa in Bezug auf die öffentliche Infrastruktur, Bäder, Schulen oder Jugendeinrichtungen.

Anwendungshäufigkeit

Die absolute Anzahl der Verfahren wurde bereits weiter oben (in Tabelle 2, Seite 16) aufgelistet. Um die Anwendungshäufigkeit genauer zu erfassen und die Bundesländer miteinander vergleichen zu können, muss man zusätzlich die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland und die Anzahl der Praxisjahre berücksichtigen.

Tabelle 5: Anwendungshäufigkeit

	Bundesland	Verfahren gesamt	Jahre ¹	Verfahren pro Jahr	Anzahl Gemein- den/Kreise ²	Mittlerer Zeitab- stand in Jahren ³
1	Hamburg	108	16	6,8	7	1
2	Berlin	37	9	4,1	12	3
3	Bremen	6	20	0,3	2	7
4	Nordrhein-Westfalen	678	20	33,9	426	13
5	Bayern	2.495	19	131,3	2.127	16
6	Sachsen-Anhalt	255	24	10,6	230	22
7	Hessen	389	21	18,5	447	24
8	Sachsen	299	24	12,5	448	36
9	Brandenburg	247	24	10,3	433	42
10	Schleswig-Holstein	424	24	17,7	1.132	64
11	Saarland	15	17	0,9	57	65
12	Niedersachsen	284	18	15,8	1.044	66
13	Baden-Württemberg	761	58	13,1	1.101	84
14	Thüringen	156	24	6,5	878	135
15	Mecklenburg- Vorpommern	117	24	4,9	786	161
16	Rheinland-Pfalz	176	21	8,4	2.330	278
	Gesamt	6.447	58	111,2	11.460	103

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

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

Anmerkungen:

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

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

In Bayern wurden in den Jahren 1995 bis 2013 durchschnittlich 131 Verfahren pro Jahr eingeleitet. Kein anderes Flächenland verzeichnet annähernd so viele Verfahren pro Jahr. Nordrhein-Westfalen mit 34 und Hessen mit 19 Verfahren jährlich folgen mit beträchtlichem Abstand. Die bayerische Spitzenposition erklärt sich zum einen durch die anwendungsfreundlichen Regelungen – zum Beispiel geringer Themenausschluss, Zulässigkeit der Bauleitplanung sowie moderate Quoren –, zum anderen aber durch die sehr hohe Anzahl an Gemeinden (mehr als 2.000). Wenn man die Gemeindeanzahl einbezieht, findet in einer einzelnen bayerischen Gemeinde etwa alle 16 Jahre ein Bürgerbegehren oder ein Ratsreferendum statt. Bayern liegt damit nur auf Platz 5.

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

an den befriedigenden Regelungen und der hohen durchschnittlichen Gemeindegröße von etwa 40.000 Einwohner/innen pro Gemeinde/Stadt. Auf Platz 6 und 7 folgen Sachsen-Anhalt und Hessen. In Sachsen-Anhalt sind die zahlreichen Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform ausschlaggebend. Hinzu kommt, dass der Tabelle die Anzahl der Gemeinden aus dem Jahr 2013 (Anzahl: 230) zugrunde liegt. Noch im Jahr 2004 lag die Zahl der Gemeinden in Sachsen-Anhalt mehr als doppelt so hoch, bei 525. Berechnete man die mittlere Zeit zwischen zwei Verfahren in einer Gemeinde auf der Basis von 525 Gemeinden, dann betrüge die mittlere Zeit zwischen zwei Verfahren in einer Gemeinde 48 Jahre und nicht 21 Jahre. Dieser Effekt der Gemeindegebietsreform wird sich in den nächsten Jahren nivellieren. Hessens gute Position erklärt sich durch zwei Faktoren: Erstens war von 1993 bis 2011 die gesamte Bauleitplanung zulässig. Zweitens gibt es auch in Hessen wenige kleine Gemeinden und mehr mittelgroße oder große Städte als in anderen Flächenländern.

Schlusslichter der relativen Anwendungshäufigkeit sind mit Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen Bundesländer, in denen lange sehr restriktive Verfahrensregelungen galten – etwa ein umfangreicher Themenausschluss und hohe Quoren. Dort waren Bürgerbegehren und Bürgerentscheide lange Zeit exotische Ausnahmerecheinungen. In Mecklenburg-Vorpommern etwa wurde in einer Gemeinde durchschnittlich nur alle 161 Jahre ein Verfahren eingeleitet, in Rheinland-Pfalz (mit deutlich mehr kleineren Gemeinden und vielen Jahren mit äußerst restriktiven Regelungen) sogar nur alle 278 Jahre.

5.2 Themen

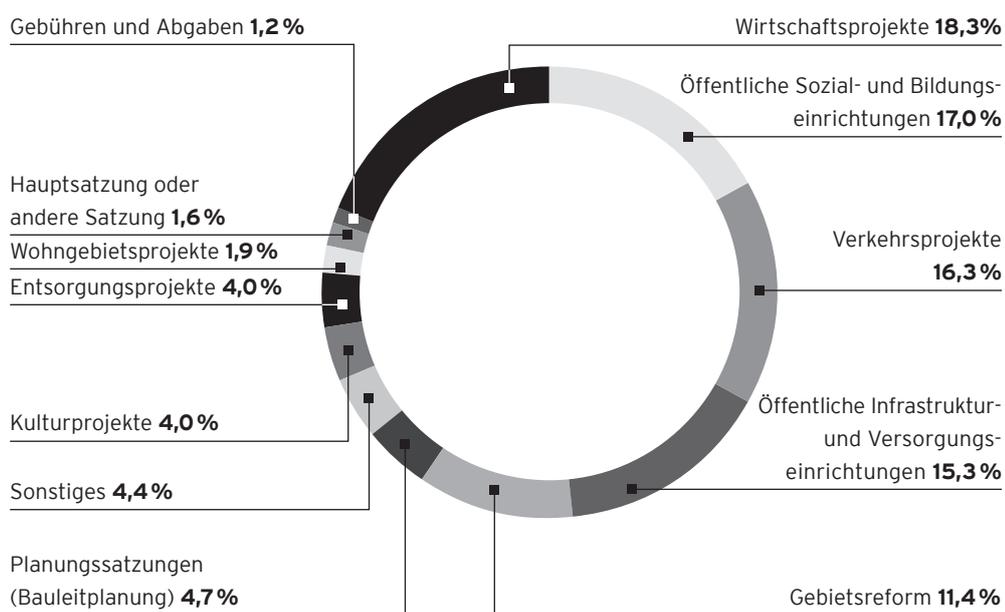
Kommunalpolitik beschäftigt sich mit den unterschiedlichsten Themen. Dies spiegelt sich bei den Bürgerbegehren wider. Die thematischen Schwerpunkte bildeten Wirtschaftsprojekte mit 18,3 Prozent, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen mit 17,0 Prozent sowie Verkehrsprojekte mit 16,3 Prozent. Jeweils mehr als zehn Prozent erreichten auch die Bereiche Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen sowie Fragen der kommunalen Gebietsreform. Tabelle 6 gibt einen Überblick:

Tabelle 6: Themen eingeleiteter Verfahren

Thema	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil (%)
Wirtschaftsprojekte	Hotels, Einkaufszentren, Windparks	1.178	18,3
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	1.097	17,0
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	1.048	16,3
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	985	15,3
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	738	11,4
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Gebäudehöhe	304	4,7
Sonstiges	Straßennamen	283	4,4
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	256	4,0
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	256	4,0
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	122	1,9
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt- oder ehrenamtliche/r Bürgermeister/in, Baumschutzsatzung	103	1,6
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	77	1,2
Gesamt		6.447	100,0

Die Themenschwerpunkte variieren von Bundesland zu Bundesland, denn sie sind stark von der Themenzulässigkeit für Bürgerbegehren sowie von spezifischen Problemstrukturen beeinflusst. Länder mit Bauleitplanung als zulässigem Themenbereich (etwa Bayern, Sachsen und bis zur letzten Reform auch Hessen) wiesen eine andere Verteilung der Themen auf als Länder ohne Bauleitplanung (etwa Niedersachsen oder Sachsen-Anhalt). Abbildung 4 stellt die Themenverteilung grafisch dar.

Abbildung 4: Themenbereiche



5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote

Tabelle 7: Ergebnisse

Ergebniskategorie	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil (%)	Anteil an BB, die nicht zum BE gelangten (%)
Offen/unbekannt	Offen	153	2,4	4,7
	Unbekannt	135	2,1	4,1
	Nicht ermittelbar	53	0,8	1,6
BB gelangt nicht zum BE	BB nicht eingereicht	471	7,3	14,4
	BB zurückgezogen	142	2,2	4,3
	Kompromiss	71	1,1	2,2
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	715	11,1	21,9
	Unzulässig	1.497	23,2	45,8
	Versandet	33	0,5	1,0
BB gelangt zum BE/ RR findet statt	BE im Sinne des Begehrens	1.479	22,9	
	BE im Stichentscheid angenommen	179	2,8	
	BE nicht im Sinne des Begehrens	916	14,2	
	BE im Stichentscheid gescheitert	191	3,0	
	BE unecht gescheitert	395	6,1	
	BE unklar gescheitert	17	0,3	
Gesamt		6.447	100,0	
Gesamte Zahl der BB, die nicht zum BE gelangten				3.270

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

Bürgerbegehren haben direkte und indirekte Erfolge und Wirkungen. Während indirekte Wirkungen – etwa auf die Öffentlichkeit oder die politische Agenda von Gemeinderäten – nur schwer zu messen und zu quantifizieren sind, ist die „direkte Erfolgsquote“ als messbare Größe darstellbar. Erfolg wurde hierbei als Entscheidung im Sinne der Vorlage betrachtet, also Fälle, in denen das Bürgerbegehren positiv erledigt wurde durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss, ein Bürgerentscheid im Sinne des Begehrens ausging oder im Stichentscheid die Vorlage des Begehrens angenommen wurde. Die direkte Erfolgsquote in den deutschen Bundesländern betrug 37,7 Prozent (2.373 von 6.294 abgeschlossenen Verfahren). Darin sind Teilerfolge wie Kompromisse nicht mit berücksichtigt. Etwa vier von zehn eingeleiteten Verfahren waren somit erfolgreich im Sinne der Initiator/innen. Diese formale Erfolgsquote bedeutet nicht zwangsläufig, dass alle in ihr erfassten Verfahren auch de facto erfolgreich im Sinne der Vorlage enden. Zum Beispiel kommt es in Einzelfällen dazu, dass Ergebnisse von Bürgerentscheiden im Nachhinein nicht beachtet werden. Umgekehrt können aber auch formal erfolglose Verfahren de facto erfolgreich sein.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebniskategorien genauer betrachtet und bewertet. Zunächst werden die unzulässigen Begehren betrachtet, gefolgt von jenen Fällen, bei denen der Gemeinderat die Forderungen des Bürgerbegehrens übernahm. Ein vertiefender Blick auf die Bürgerentscheide schließt den Abschnitt ab.

5.3.1 Bürgerbegehren ohne Entscheid - Unzulässig

Bürgerbegehren sind Anträge auf einen Bürgerentscheid. Ein Bürgerentscheid ist ähnlich aufwändig wie eine Wahl und fällt – im Idealfall – eine verbindliche Sachentscheidung. Deswegen müssen Bürgerbegehren für ihre Zulassung bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllen: Die Gemeinde muss für die Angelegenheit zuständig sein, es muss eine entscheidbare Frage gestellt werden, das Geforderte muss rechtlich und tatsächlich umsetzbar sein und der Antrag braucht genügend Unterstützung in Form von Unterschriften.

Obwohl die Entscheidung, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist, im Unterschied zum jeweiligen Anliegen eine Rechtsfrage ohne Ermessensspielraum ist, wird sie in der Regel durch das gewählte Hauptorgan gefällt. Das ist der Gemeinderat beziehungsweise bei Kreisangelegenheiten der Kreistag. Zuvor wird häufig, in Mecklenburg-Vorpommern zwingend, die Kommunalaufsicht eingeschaltet. In Hamburg und Berlin entscheidet das Bezirksamt, in Schleswig-Holstein die Rechtsaufsichtsbehörde. Bei Zurückweisung besteht verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz.

Wären die Zulässigkeitsvoraussetzungen ohne unnötige Erschwernisse gesetzlich klar geregelt und bekämen die Initiator/innen darüber Informationen oder Beratung durch die Verwaltung, bräuchte es in der Praxis keine unzulässigen Bürgerbegehren aufgrund von formalen Fehlern zu geben. Die Realität ist leider eine andere. Insgesamt 1.497 der 5.354 bürgerinitiierten Verfahren, also 28 Prozent, waren unzulässig. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Mängel und unfaire Formulierungen des Gesetzes, restriktive Rechtsprechung, fehlende Information und Beratung durch die Kommunalverwaltung sowie fehlende Erfahrung und Sorgfalt der Initiator/innen, oft in Kombination mit großem Zeitdruck bei Korrekturgehären können die Ursache sein. In den meisten Fällen ist die Zurückweisung als „unzulässig“ eine schwere Enttäuschung sowohl für die Initiator/innen als auch für alle Unterzeichner/innen. Die trotz des hohen Einsatzes gescheiterten demokratischen Anläufe sind deshalb ein Indikator für Mängel sowohl der Verfahrensregeln als auch ihrer Handhabung.

Die Verhinderungswirkung gesetzlicher Voraussetzungen geht indes weit über die Zahlen unzulässiger Bürgerbegehren hinaus. Denn je besser die Menschen über diese Anforderungen Bescheid wissen, desto eher erkennen sie die Zwecklosigkeit eines Bürgerbegehrens und nehmen Abstand davon. Solche Fälle des bereits im Keim erstickten Wunsches nach einem Bürgerentscheid sind naturgemäß nicht erfassbar und finden deshalb in den hier vorgestellten Zahlen keinen Niederschlag. Im Folgenden sollen die einzelne Unzulässigkeitsgründe aufgelistet und kurz skizziert werden. Zunächst interessiert jedoch die Differenzierung nach Bundesländern.

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

Bundesland	Anzahl BB gesamt	Anzahl unzulässige BB	Anteil (%)
Bayern	2.075	329	15,9
Hamburg	100	20	20,0
Berlin	36	8	22,2
Schleswig-Holstein	388	95	24,5
Hessen	388	124	32,0
Bremen	6	2	33,3
Rheinland-Pfalz	166	56	33,7
Brandenburg	134	46	34,3
Thüringen	155	55	35,5
Nordrhein-Westfalen	667	245	36,7
Baden-Württemberg	552	220	39,9
Niedersachsen	280	118	42,1
Sachsen	211	89	42,2
Sachsen-Anhalt	92	39	42,4
Mecklenburg-Vorpommern	89	42	47,2
Saarland	15	9	60,0
Gesamt	5.354	1.497	28,0

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren

Bayern hat mit 15,9 Prozent die niedrigste Unzulässigkeitsquote, gefolgt von Hamburg (20,0 Prozent) und Berlin (22,2 Prozent). In allen drei Bundesländern sind die Regelungen recht bürgerfreundlich. Auf den hinteren Plätzen finden sich Länder, in denen über viele Jahre ein restriktiver Themenkatalog (zum Beispiel Ausschluss der Bauleitplanung in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland) und/oder hohe Unterschriftenquoten (etwa in Sachsen oder im Saarland) galten. Was sind die Gründe für eine Unzulässigkeit?

Tabelle 9: Unzulässigkeitsgründe für Bürgerbegehren

Gründe	Anzahl	Anteil (%)
Frist überschritten/zu wenig Unterschriften	307	21,3
Themenausschluss	300	20,8
Kostendeckungsvorschlag (unzureichend oder fehlend)	218	15,1
allgemeine Formfehler (keine Details bekannt)	216	15,0
Mehrere Gründe	174	12,1
Rechtswidriges Ziel	73	5,1
Mängel der Fragestellung (suggestiv/nicht entscheidbar/zu unbestimmt)	64	4,4
Irrführende Begründung	50	3,5
Falscher Adressat	19	1,3
Zu viele/zu wenige Vertrauenspersonen	11	0,8
keine Einheit der Materie	9	0,6
Nicht als Bürgerbegehren erkennbar	2	0,1
Gesamt	1.443	100,0

Die drei wichtigsten Unzulässigkeitsgründe waren Fristüberschreitung beziehungsweise zu wenig Unterschriften (307 Fälle), Themenausschluss (300 Fälle) sowie Mängel beim Kostendeckungsvorschlag (218 Fälle), wobei sich letztere in 167 unzureichende und 51 fehlende Kostendeckungsvorschläge unterteilen. Im Folgenden werden die beiden häufigsten Gründe kurz skizziert.²

Zu wenige Unterzeichner/innen oder Frist nicht eingehalten

Diese beiden Gründe sind in einer gemeinsamen Kategorie zusammengefasst. Denn eine kurze Frist von wenigen Wochen bei Korrekturbegehren führt oftmals dazu, dass nicht genügend Unterschriften gesammelt werden können. Die Auswertung ergab, dass insgesamt 307 der 1.443 bekannten Verfahren hieran scheiterten, davon waren 107 mit Fristüberschreitung und 200 Verfahren mit „mangelnder Unterschriftenzahl“ erfasst.

Themenausschluss

Zahlreiche Bürgerbegehren wurden aufgrund des Themenausschlusses für unzulässig erklärt. Dabei ist zwischen dem Positivkatalog und dem Negativkatalog zu unterscheiden. Lange Jahre galt in einigen Ländern – insbesondere in Baden-Württemberg – ein Positivkatalog, der bürgerentscheidsfähige Fragen auflistete, zudem durch unpräzise Formulierungen noch Spielraum für Interpretationen ließ und somit zu vielen Unzulässigkeitserklärungen und Rechtsstreitigkeiten führte. Fast alle Verfahren, die aufgrund des Positivkatalogs für unzulässig erachtet wurden, stammen aus Baden-Württemberg vor dem Jahr 2005. Mit den Reformen in Baden-Württemberg (2005), Rheinland-Pfalz (2010), Bremerhaven (2012) und Sachsen-Anhalt (2014) ist der Positivkatalog seit Kurzem Geschichte. Alle Bundesländer regeln nun ausschließlich in Negativkatalogen die unzulässigen Themen.

Diese Negativkataloge sind sehr unterschiedlich. In sechs Ländern ist der Katalog sehr kurz: In Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Thüringen sind viele Themen, insbesondere die kommunale Bauleitplanung, bürgerentscheidsfähig. Die anderen Länder schließen Flächennutzungs- und Bebauungspläne – neben den Finanzen das wichtigste kommunale Steuerungsinstrument in Deutschland – ganz oder teilweise von Bürgerbegehren aus. Am restriktivsten sind hier Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, das Saarland und Sachsen-Anhalt, die die Bauleitplanung komplett ausschließen. Nur zu geringen Teilen (zum Beispiel nur der Grundsatz- oder der Aufstellungsbeschluss) ist die Bauleitplanung in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zugelassen.³

5.3.2 Ergebnis: Gemeinderat übernimmt das Anliegen der Initiatoren

Interessant sind ferner solche Fälle, in denen das Anliegen eines Begehrens durch einen Beschluss des Gemeinderats übernommen bzw. bei Korrekturbegehren zurückgenommen wird. Dies macht einen Bürgerentscheid überflüssig. Solche Reaktionen des Gemeinderats kamen immerhin mehr als 700 Mal vor, was einem Prozentwert von 13,4 Prozent aller eingeleiteten Bürgerbegehren entspricht. Tabelle 10 stellt dies differenziert nach Bundesländern dar.

2 Ausführliche Erläuterungen zu allen Gründen für eine Unzulässigkeit: Mehr Demokratie e.V. (Hg.) (2012), S. 27 ff.

3 Ausführliche Erläuterungen zum Themenausschluss: Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie e.V. (2014).

Tabelle 10: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen

Bundesland	Bürgerbegehren gesamt	Anzahl positiv erledig- ter Bürgerbegehren	Anteil (%)
Hamburg	100	38	38,0
Saarland	15	3	20,0
Sachsen	211	35	16,6
Nordrhein-Westfalen	667	106	15,9
Bayern	2.075	305	14,7
Hessen	388	56	14,4
Berlin	36	5	13,9
Brandenburg	134	18	13,4
Rheinland-Pfalz	166	21	12,7
Mecklenburg- Vorpommern	89	9	10,1
Niedersachsen	280	28	10,0
Sachsen-Anhalt	92	9	9,8
Thüringen	155	15	9,7
Schleswig-Holstein	388	34	8,8
Baden-Württemberg	552	33	6,0
Bremen	6	0	0,0
Gesamt	5.354	715	13,4

Die Tabelle zeigt, dass es nur in wenigen Bundesländern größere Abweichungen vom Durchschnittswert gab. Diesbezüglich wirken sich die unterschiedlichen Regelungen offenbar weniger stark aus als in anderen Analysekatégorien. In Hamburg und im Saarland werden überdurchschnittlich viele Begehren vom Rat übernommen, in Baden-Württemberg und Bremen hingegen relativ wenige. Woran liegt das?

Für zwei der vier Länder, das Saarland und Bremen, sind die Fallzahlen mit 15 beziehungsweise 6 zu gering, um aussagekräftig zu sein. Den hohen Wert Hamburgs mit 38 Prozent erklärt unter anderem eine hanseatische Besonderheit: In mehreren Fällen ist eine „Scheinübernahme“ des Bürgerbegehrens dokumentiert: Um einen Bürgerentscheid zu verhindern, übernahm die gewählte Bezirksversammlung ein zustande gekommenes Bürgerbegehren, obwohl sie inhaltlich dagegen war. Anschließend hat die Regierung (der Senat) der Stadt Hamburg diesen Bezirks-Beschluss „evoziert“, das heißt, die Entscheidung an sich gezogen und dann gegen das Begehren votiert. Dies darf er rein rechtlich: In Hamburg kann der Senat jeden Beschluss einer Bezirksversammlung ohne Begründung aufheben und an sich ziehen.

In Baden-Württemberg, dem Land mit dem zweitniedrigsten Wert (6,0 Prozent), wurden überwiegend Korrekturbegehren durchgeführt. Mit der Übernahme des Begehrens würden die Gemeinderäte ihren eigenen Beschluss rückgängig machen, was naturgemäß kaum passiert ist.

5.3.3 Bürgerentscheide

Tabelle 11: Ergebnisse von Bürgerentscheiden

	BE nach BB	RR	unbekannt	BE gesamt
BE im Sinne des Begehrens	1.004	464	11	1.479
BE in Stichentscheid angenommen	91	88	0	179
BE nicht im Sinne des Begehrens	675	237	4	916
BE in Stichentscheid gescheitert	104	87	0	191
BE unecht gescheitert	336	59	0	395
BE unklar gescheitert	17	0	0	17
Gesamt	2.227	935	15	3.177

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

Insgesamt war mehr als die Hälfte (52,2 Prozent) aller kommunalen Abstimmungen erfolgreich im Sinne der Initiator/innen (1.658 von 3.177). Ratsreferenden hatten mit 59,0 Prozent (552 von 935 Fällen) eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide, von denen jeder Zweite erfolgreich im Sinne der Initiator/innen war (1.095 von 2.227 Verfahren = 49,2 Prozent).

Bürgerentscheide, die nicht im Sinne des Begehrens waren, werden als echt gescheiterte Verfahren bezeichnet. Sie erreichten keine Mehrheit in der Abstimmung. Als unecht gescheitert gelten hingegen Bürgerentscheide, die eine Abstimmungsmehrheit erreichten, jedoch aufgrund des geltenden Abstimmungsquorums (Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum) nicht durchkamen. Von den 3.177 Bürgerentscheiden erreichten 395 (12,4 Prozent) das Abstimmungsquorum nicht. Dieser Wert sank seit 2011 leicht (Durchschnittswert 1956 bis 2011: 13,3 Prozent), was wahrscheinlich an den in Folge von Reformen gesunkenen Zustimmungsquoren liegt.

Auch hier lohnt eine differenzierte Betrachtungsweise nach Verfahrenstyp: Ratsreferenden scheiterten weitaus seltener am Zustimmungsquorum. Die geschah lediglich 6,3 Prozent von ihnen – gegenüber 15,1 Prozent aller Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren. Die folgenden beiden Abbildungen illustrieren dies:

Abbildung 5: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren - Ergebnisse

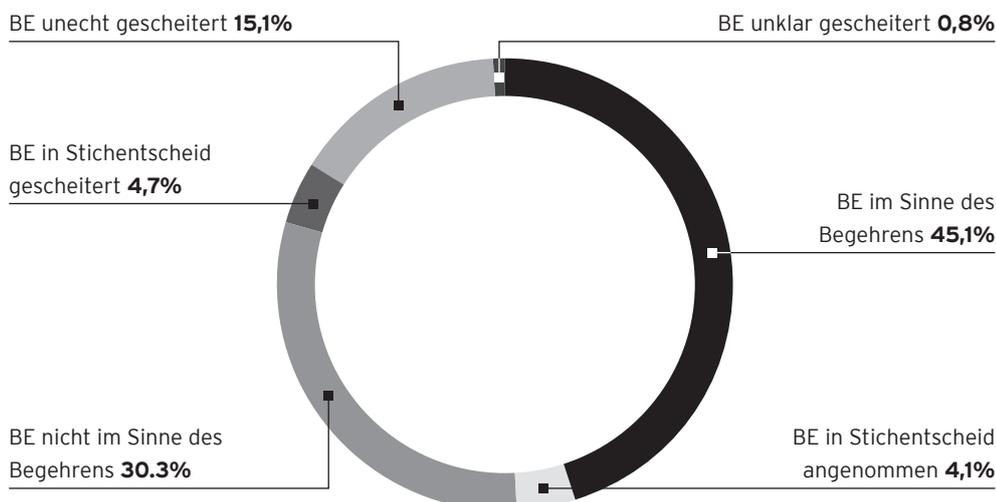
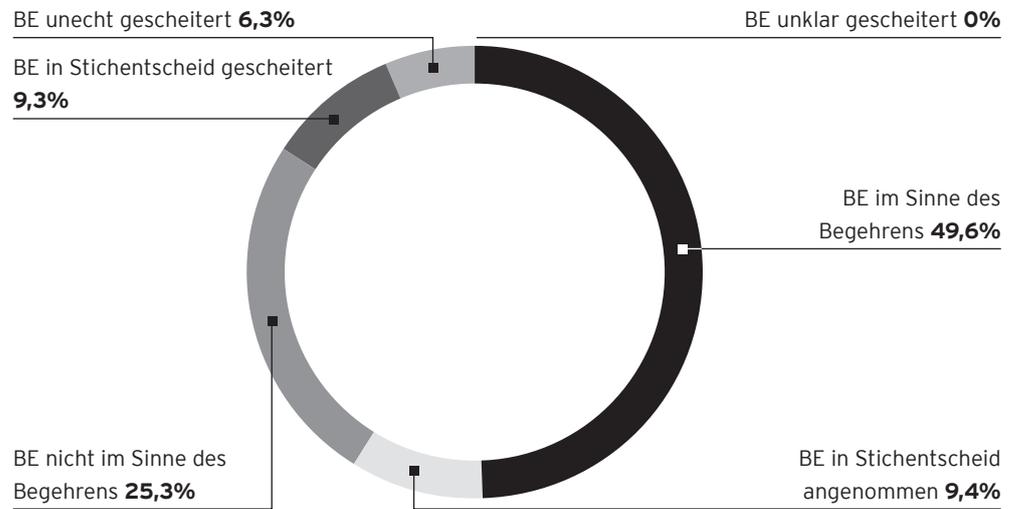


Abbildung 6: Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden - Ergebnisse



Die Unterschiede könnten dadurch zustande kommen, dass vor allem bei bürgerinitiierten Verfahren – unter anderem aufgrund des zum Teil hohen Zustimmungsquorums – Behinderungen seitens der Verwaltung oder Ratsmehrheit möglich sind. Davon ist auszugehen, wenn der Termin für einen Bürgerentscheid in die Ferien gelegt wird oder andere administrative Maßnahmen getroffen werden, die den Bürger/innen die Abstimmungsbeteiligung erschweren. Ebenso kommt es vor, dass Mehrheitsfraktionen im Rat dazu aufrufen, der Abstimmung fernzubleiben oder eine aktive Diskussion in der Meinungsbildungsphase vor der Abstimmung verweigern.

Andererseits bestätigen die Abstimmungsergebnisse ein Bild, das aus Staaten mit intensiver direktdemokratischer Praxis wie der Schweiz und den USA bekannt ist. Dort sind Vorlagen, die von der Parlaments-/Ratsmehrheit empfohlen werden, im Durchschnitt häufiger erfolgreich als bürgerinitiierte Vorlagen.

Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden

Wie viele Bürger/innen beteiligen sich bei den Abstimmungen? Gibt es Unterschiede zwischen kleinen Gemeinden und größeren Städten? Hierüber gibt die folgende Auswertung Aufschluss.

Tabelle 12: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einw.zahl)	Anzahl BE gesamt	Durchschn. Beteiligung alle BE (%)	Durchschn. Beteiligung bürgerinitiierte BE (%)	Durchschn. Beteiligung RR (%)
bis 5.000	1.474	62,7	61,6	66,9
bis 10.000	509	50,9	49,8	55,8
bis 20.000	477	44,4	42,4	49,5
bis 30.000	216	42,3	41,3	47,9
bis 50.000	166	37,0	34,4	47,0
bis 100.000	139	30,8	30,0	33,7
bis 200.000	101	31,4	29,6	39,5
bis 500.000	76	29,1	29,5	27,6
mehr als 500.000	19	22,3	20,4	29,8
Gesamt	3.177	50,9	47,3	57,3

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

Die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden beträgt durchschnittlich 50,9 Prozent. Die Beteiligung sinkt, wie auch bei Kommunalwahlen, mit zunehmender Einwohnerzahl: In kleinen Gemeinden liegt die Abstimmungsbeteiligung deutlich höher als in großen Städten oder Landkreisen. So beträgt die Beteiligung in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner/innen durchschnittlich 62,7 Prozent, in Städten von 50.000 bis 100.000 durchschnittlich 30,8 Prozent und in Großstädten über 500.000 Einwohner/innen 22,3 Prozent. Diese Zahlen verdeutlichen, wie schwierig es ist, in größeren Städten oder Landkreisen ein 20- oder 25-prozentiges Zustimmungsquorum zu erreichen.

Ein möglicher Grund liegt darin, dass die Problemstruktur die Beteiligung beeinflusst. Wenn in Großstädten etwa nur bestimmte Stadtteile von einer Maßnahme betroffen sind, dann wird die Beteiligung dort höher sein, in der gesamten Stadt eher niedrig. Die Auswertung ergab ferner, dass die Abstimmungsbeteiligung auch vom Verfahrenstyp beeinflusst wird: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren erreichten eine durchschnittliche Beteiligung von 47,3 Prozent. An Ratsreferenden hingegen nahmen durchschnittlich 57,3 Prozent der Wahlberechtigten teil. Dies dürfte einerseits daran liegen, dass Ratsreferenden häufiger mit Wahlen zusammengelegt wurden. Andererseits wurden viele Ratsreferenden in kleinen Gemeinden zum Thema Gemeindegebietsreform durchgeführt. Sowohl die kleine Gemeindegröße als auch das Thema Gebietsreform, das viele Bürger/innen direkt stark betrifft, bewirkten eine höhere Abstimmungsbeteiligung.

Nur die durchschnittliche Beteiligung je Bürgerentscheid zu betrachten reicht allerdings für ein umfassendes Bild der Abstimmungsbeteiligung nicht aus. Der Schweizer Forscher Dr. Uwe Serdült hat vor kurzem für die Stadt St. Gallen nachgewiesen, dass sich nicht immer dieselben Menschen an den unterschiedlichen Abstimmungen beteiligen. Er untersuchte, wie viele Bürger/innen an mindestens einer von sieben Abstimmungen in St. Gallen innerhalb von zwei Jahren teilnahmen. Das Ergebnis: Während die durchschnittliche Beteiligung an einer einzelnen Abstimmung in dieser Stadt bei etwa 45 bis 50 Prozent („durchschnittliche Beteiligung“) lag, hatten sich an mindestens einer von zwei Abstimmungen 66 Prozent beteiligt („kumulierte Beteiligung“) und an mindestens einer von sieben Abstimmungen sogar rund 75 Prozent.⁴

Bürgerentscheide: Erfolgchancen und Quorum

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

Zwei Betrachtungsweisen zum Zustimmungsquorum sind möglich: Die am Ergebnis orientierte Analyse betrachtet die Zahl der Bürgerentscheide, die am Zustimmungsquorum scheitern, wobei gleichzeitig die Mehrheit der Abstimmenden für das Begehren gestimmt hat. Diese Fälle werden „unecht gescheitert“ genannt, bisweilen auch als „Quorumsopfer“ bezeichnet. Oder man untersucht die Zahl aller Bürgerentscheide, die das Zustimmungsquorum nicht erreichen – unabhängig vom Ergebnis. In diesem Bericht wird die erste, am Ergebnis orientierte Perspektive gewählt. Tabelle 13 zeigt, dass insgesamt bisher rund jeder achte Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum gescheitert ist (12,4 Prozent). Betrachtet man alle Bundesländer ohne Bayern (das ungefähr die Hälfte der Fallzahl ausmacht), so betrug der Wert sogar 18,9 Prozent.

4 Siehe Serdült, Uwe (2013).

Tabelle 13: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide nach Bundesland

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Davon unecht gescheitert	Anteil unecht gescheiterter BE (%)
Hamburg	keines	20	0	0,0
Bremen (Stadt)	bis 1997: 50%-Bet.quorum 1997 bis 2009: 25% seit 2009: 20%	0	0	0,0
Saarland	30%	0	0	0,0
Sachsen	25%	159	8	5,0
Bayern	bis 1999: keines, seit 1999: 10-20%	1.517	81	5,3
Thüringen	bis 2002: 25% 2002 bis 2009: 20-25%, seit 2009: 10-20%	40	3	7,5
Brandenburg	25%	160	14	8,8
Sachsen-Anhalt	bis 1997: 30% seit 1997: 25%	190	17	8,9
Mecklenburg- Vorpommern	25%	47	6	12,8
Schleswig-Holstein	bis 2002: 25% 2002 bis 2013: 20%, seit 2013: 8-20%	201	26	12,9
Rheinland-Pfalz	bis 2010: 30%, seit 2010: 20%	80	15	18,8
Baden- Württemberg	bis 1975: 50%-Bet.quorum, 1975 bis 2005: 30%, seit 2005: 25%	332	65	19,6
Hessen	25%	137	34	24,8
Niedersachsen	25%	86	30	34,9
Nordrhein-Westfalen	bis 2000: 25%, 2000 bis 2011: 20%, seit 2011: 10-20%	194	89	45,9
Berlin	bis 2011: 15%-Bet.quorum, seit 2011: 10%	13	6	46,2
Bremerhaven (Stadt)	bis 2012: 30%, seit 2012: 20%	1	1	100,0
Gesamt		3.177	395	12,4
Gesamt ohne Bayern		1.660	314	18,9

Abkürzung: BE = Bürgerentscheide

- 5 Im Bürgerbegehrensbericht 2012 wurde der Zusammenhang zwischen der Abstimmungsbeteiligung und der Zustimmung zu Bürgerentscheiden in verschiedenen Gemeindegrößenklassen ausführlich dargestellt.

Je geringer die Beteiligung an einem Bürgerentscheid, desto höher die relative Zustimmung zur Vorlage.⁵ Dieser Zusammenhang, der besonders bei mittelgroßen Gemeinden deutlich wird, gibt einen Hinweis darauf, dass Boykottaufrufe oder Diskussionsverweigerung die Wählerpräferenzen verzerrt haben.

Die Auswertung der unecht gescheiterten Bürgerentscheide nach Bundesländern in Tabelle 13 bestätigt diesen Zusammenhang indirekt: Lässt man Bremerhaven wegen der geringen Fallzahl außer Acht, dann belegen mit Berlin ein Stadtstaat und mit Nordrhein-Westfalen das Land mit der größten durchschnittlichen Gemeindegröße die beiden letzten Ränge. Auch Hessen mit eher wenigen, dafür tendenziell größeren Gemeinden und Städten verzeichnet einen erhöhten Wert. Bei anderen Bundesländern (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) kann man den erhöhten

Anteil an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden auf die jahrelang geltenden hohen Abstimmungsquoren (30 Prozent) zurückführen. Übrigens scheiterte auch der bislang einzige Bürgerentscheid in Bremerhaven am 30-Prozent-Zustimmungsquorum.

Der Spitzenplatz Hamburgs erklärt sich hingegen – gerade im Unterschied zu Berlin – mit den bürgerfreundlichen Regelungen, denn Hamburg kennt auf Bezirksebene kein Abstimmungsquorum. Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben ihre derzeit vorderen Platzierungen dem hohen Anteil an Ratsreferenden in kleinen und kleinsten Gemeinden zu verdanken.

6. Spezial: Ratsreferenden

6.1 Einleitung

Der Gemeinderat fällt eine Entscheidung in einer Sache und aus der Bürgerschaft startet eine Gegeninitiative. So beginnen die meisten Bürgerentscheide in Deutschland, wie schon in den früheren Bürgerbegehrensberichten von Mehr Demokratie e.V. deutlich wurde. Solche Korrekturbegehren (auch „kassierende Begehren“ genannt) wirken faktisch wie ein fakultatives Referendum. So genannte Initiativbegehren, die einen neuen und bislang vom Gemeinderat nicht behandelten Gegenstand thematisieren, machen demgegenüber lediglich 16 Prozent der Bürgerbegehren aus.

Nach den Korrekturbegehren ist der mit 29,4 Prozent der Verfahren zweithäufigste Auslöser eines Bürgerentscheids das sogenannte Ratsreferendum oder Ratsbegehren. Hier beschließt der Gemeinderat, einen Bürgerentscheid anzusetzen. Diesem Typus verwandt ist der Gegenvorschlag mit Stichentscheid. Ratsreferenden werden mit einfacher oder Zweidrittelmehrheit vom Gemeinderat beschlossen. Für sie gelten dieselben Bestimmungen wie für Bürgerbegehren. Das heißt, auch für Ratsreferenden gilt der Ausschlusskatalog und sie müssen eine kommunale Angelegenheit zum Gegenstand haben. Sie sind, wenn sie das Zustimmungs- oder Abstimmungsquorum erreichen, ebenfalls verbindlich und für einen bestimmten Zeitraum gültig.

Regelungen in den Bundesländern

In drei Bundesländern (Niedersachsen, Saarland und Thüringen) kann der Rat bislang weder einen Bürgerentscheid noch einen Gegenvorschlag initiieren. In Brandenburg und Hessen sind Ratsreferenden nur über den Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde beziehungsweise über Gebietsänderungen zulässig. In Niedersachsen existiert die Sonderregelung, dass der Gemeinderat nur dann einen Bürgerentscheid ansetzen darf, wenn er die Aufhebung eines vorherigen Bürgerentscheids innerhalb der zweijährigen Bindungsfrist zum Ziel hat (§ 33 Abs. 4 NKomVG).

Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen für Bremerhaven, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt verlangen eine Mehrheit von zwei Dritteln aller Gemeinderatsmitglieder, damit ein Ratsreferendum zustande kommt. In Sachsen müssen zwei Drittel der Anwesenden dafür stimmen. Mecklenburg-Vorpommern, die Stadt Bremen und seit 2013 Schleswig-Holstein schreiben eine einfache Mehrheit der Mitglieder vor, Bayern und seit 2010 Rheinland-Pfalz lediglich eine Mehrheit der Anwesenden.

In Bayern, Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz (seit 2010), Nordrhein-Westfalen (seit 2011) und Schleswig-Holstein (seit 2013) hat der Gemeinderat die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag zu einem Bürgerentscheid einzureichen. Es kommt dann zu einem Stichentscheid. Die Bezirksversammlung in Hamburg kann nur einen Gegenvorschlag unterbreiten, aber selbst keinen Bürgerentscheid ansetzen. Für die Stichfrage sei exemplarisch auf die Regelung in § 18a Abs. 2 der Gemeindeordnung von Bayern verwiesen:

„Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.“

Diese Regelung gewährleistet eine Stichfrage auch für den Fall, dass zwei Bürgerbegehren den gleichen Gegenstand mit unterschiedlicher Zielrichtung verfolgen. Es ist also denkbar, dass ein Gegenvorschlag nicht vom Gemeinderat, sondern ebenfalls direkt aus der Bürgerschaft kommt. Zu einem Zeitpunkt, wo auf Landes- und Bundesebene über mehr Bürgerbeteiligung im Planungsrecht

diskutiert wird, ist eine Untersuchung der Häufigkeit und Praxis dieser „von oben“ initiierten Bürgerentscheide besonders spannend. Bereits im Nachgang zur Stuttgart 21-Schlichtung hatte Dr. Heiner Geißler gefordert, das Planungsrecht um direktdemokratische Möglichkeiten zu erweitern. Zudem existieren Bestrebungen, unverbindliche Volksbefragungen als Mittel der Bürgerbeteiligung gesetzlich zu verankern. Die bayerische Staatsregierung hat einen Gesetzentwurf eingebracht, wonach es ihr und dem Landtag möglich sein soll, zu einer Sachfrage eine unverbindliche Volksbefragung durchzuführen. Auch in Berlin werden nach dem Tempelhof-Volksentscheid solche Regelungen diskutiert. Unverbindliche Voten von oben anzusetzen ist jedoch ein fragwürdiges Vorgehen. Direkte Demokratie soll verbindliche Entscheidungswege eröffnen und nicht zur akklamatorischen Zusatzveranstaltung im Politikgeschäft verkommen. Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen erscheint es sinnvoll, mehr über die Praxis in den Kommunen zu wissen.

6.2 Häufigkeit der Ratsreferenden und Gegenvorschläge

Nachfolgend werden nur Verfahren gezählt, die auch tatsächlich kommunale Abstimmungen zur Folge hatten. Ratsreferenden und Gegenvorschläge machen mit 1.015⁶ von 3.177 gut 32 Prozent der kommunalen Abstimmungen aus. Auffällig ist die geringe Ablehnungsquote bei den reinen Ratsreferenden: Lediglich 189 von 656 Ratsreferenden (28,8 Prozent) werden abgelehnt. Von 267 Gegenvorschlägen, die sich (in der Stichfrage) gegen ein Bürgerbegehren durchsetzen mussten, wurde in 144 Fällen die Ratsposition bestätigt (51,6 Prozent). Bei bürgerinitiierten Bürgerbegehren ist keine Tendenz der Bürger/innen erkennbar, eher die Position des Gemeinderates oder die der Bürgerinitiative zu unterstützen. Setzt der Gemeinderat selbst einen Bürgerentscheid an, folgen die Stimmberechtigten in über 70 Prozent der Fälle seiner Position. Die folgende Tabelle zeigt die Häufigkeit der Ratsreferenden und der Gegenvorschläge pro Bundesland:

Tabelle 14: Häufigkeit von Ratsreferenden nach Bundesland

Bundesland	RR gesamt (davon Gegen- vorschlag)	davon RR zu Gebietsreform	Anzahl BE	Anteil RR an allen BE in %	Wie vorige Spalte, ohne Gebietsreform
1 Bayern	388 (270)	4	1.517	25,6	7,5
2 Baden-Württemberg	190 (0)	132	332	57,2	17,5
3 Sachsen-Anhalt	160 (0)	157	190	84,2	1,6
4 Brandenburg	107 (0)	106	160	66,9	0,6
5 Sachsen	87 (0)	78	159	54,7	5,7
6 Mecklenburg- Vorpommern	27 (0)	20	47	57,4	14,9
7 Schleswig-Holstein	24 (0)	1	201	11,9	11,4
8 Nordrhein-Westfalen	11 (0)	0	194	5,7	0
9 Rheinland-Pfalz	10 (0)	9	80	12,5	1,3
10 Hamburg	8 (8)	0	20	40,0	0
11 Niedersachsen	2 (0)	0	86	2,3	0
12 Berlin	1 (1)	0	13	7,7	0
13 Hessen	0	0	137	0,0	0
14 Thüringen	0	0	40	0,0	0
15 Saarland	0	0	0	0,0	0
16 Bremen	0	0	1	0,0	0
Gesamt	1.015 (279)	507	3.177	31,9	7,2

Abkürzungen: RR=Ratsreferenden, BE= Bürgerentscheide

6 Von den 1.054 Ratsreferenden (vgl. Tabelle 2) gelangten 1.015 zum Bürgerentscheid.

Bayern verzeichnet im Bundesländervergleich die meisten Ratsreferenden (388 einschließlich Gegenvorschlägen). Wenn man die Gegenvorschläge nicht mitzählt, liegt Baden-Württemberg an der Spitze. Dies liegt einerseits daran, dass hier schon seit fast 60 Jahren Bürgerentscheide in der Gemeindeordnung geregelt sind. Außerdem wurden aufgrund der Gebietsreform Anfang der 1970er Jahre 80 Ratsreferenden durchgeführt, plus weitere 52 im gesamten Zeitraum. Mecklenburg-Vorpommern (20), Brandenburg (106), Sachsen-Anhalt (157) und Sachsen (78) erlebten ebenfalls viele Ratsreferenden über Fragen der Gebietsreform. Zählt man die weiteren Verfahren in Bayern (4), Rheinland-Pfalz (9) und Schleswig-Holstein (1) hinzu, drehte sich rund die Hälfte (507) der insgesamt 1.015 Verfahren um Abstimmungen über Gebietsreformen – ein beachtlicher Anteil.

Die Zahl der Ratsreferenden, die keine Gebietsreformen zum Gegenstand hatten (Tabelle 14, letzte Spalte), liegt in Ländern mit geringen Mehrheitserfordernissen wie Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein naturgemäß höher. Baden-Württemberg bildet hier eine Ausnahme: Obwohl eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, finden dort viele Ratsreferenden statt. Bayern dagegen, wo Bürgerentscheide bereits seit 1995 gut geregelt sind und seit 1999 eine einfache Mehrheit für ein Ratsreferendum ausreicht, hebt sich hier kaum von den anderen Bundesländern ab. Die bayerischen Gemeinderäte machen dafür besonders häufig Gegenvorschläge zu bürgerinitiierten Begehren. Ähnlich sieht es in Hamburg aus: In sieben Bezirken stand bei fast zwei Dritteln der zur Abstimmung gebrachten Bürgerbegehren ein Gegenvorschlag auf dem Zettel – also wesentlich häufiger als in Bayern, wenngleich bei deutlich geringerer Fallzahl.

6.3 Motivation für ein Ratsreferendum

Mitglieder kommunaler Gremien haben in der Regel ein starkes Verantwortungsgefühl. Ein kommunales Wahlamt nimmt viel Zeit in Anspruch und die Räte sehen es als ihre originäre und alleinige Aufgabe an, über kommunale Angelegenheiten zu entscheiden. Deshalb sehen sie direktdemokratische Verfahren oftmals skeptisch. Warum geben dann aber manche Gemeinderäte zu manchen Gelegenheiten ihre Entscheidungsbefugnis ab? Folgende Motive des Gemeinderats, ein Ratsreferendum anzusetzen, sind denkbar:

(Vorauselende) Reaktion auf ein Initiativ- oder Korrekturbegehren

Wird ein Bürgerbegehren eingereicht oder eine Unterschriftensammlung gestartet, kann der Gemeinderat darauf mit einem Ratsreferendum reagieren. Zum einen kann er – wenn rechtlich möglich – einen eigenen Gegenvorschlag ausarbeiten. Die Gegenvorschläge betrachten wir im Abschnitt 4 separat. Zum anderen kann er dem Bürgerbegehren zuvor- oder entgegenkommen, indem er die Frage des Bürgerbegehrens aufgreift und per Ratsreferendum zur Abstimmung stellt. Ein Beispiel aus Baden-Württemberg: In der Frage, wo ein Logistikzentrum errichtet werden könnte, standen die Kommunen Metzingen und Nürtingen in Konkurrenz. In beiden Kommunen wurden Bürgerbegehren gegen die Ansiedlung in ihrer jeweiligen Kommune initiiert. Als sich in Nürtingen abzeichnete, dass die Kommune das Bürgerbegehren für unzulässig erklären würde und damit dem Investor schneller eine Zusage machen könnte, beschleunigte der Gemeinderat in Metzingen das eigene direktdemokratische Verfahren, indem er selbst einen Bürgerentscheid über die Ansiedlung ansetzte.

Reaktion auf eine öffentliche Debatte/Bewertung des Themas als besonders wichtig

In manchen Fällen wird die zu entscheidende Sachfrage als so grundlegend für die Gemeinschaft erachtet, dass die Gemeinderäte von sich aus die Entscheidung den Bürger/innen überlassen wollen. Beispiele sind die zahlreichen Gemeindefusionen und Eingemeindungen in den 1970er Jahren. Ein aktuelles Beispiel bietet die Gemeinde Tuningen im Schwarzwald. Dort hat der Gemeinderat sehr frühzeitig beschlossen, einen Bürgerentscheid anzusetzen für den Fall, dass das Land Baden-Württemberg dort eine Justizvollzugsanstalt bauen will.

Politische Signalwirkung

Das Ratsreferendum soll eine bereits gefasste oder offensichtliche Mehrheitsmeinung per Bürgerentscheid bestätigen und/oder zusätzlich Außenwirkung entfalten – zum Beispiel, wenn die Gemeinde eine Stellungnahme zu einer landespolitischen Fragestellung abgeben soll und dieser durch einen Bürgerentscheid ein höheres Gewicht verleiht.

Kontroverse im Gemeinderat/Streitschlichtung

Ist ein Streit über eine Sachfrage im Gemeinderat oder innerhalb einer Fraktion so festgefahren, dass keine Entscheidung mehr möglich ist, kann ein Ratsreferendum einen Ausweg bieten. Die Entscheidung würde dann nicht deshalb der Bürgerschaft übertragen, weil sie so wichtig ist, sondern weil der Rat selbst faktisch nicht mehr entscheidungsfähig ist.

Hier wurden Idealtypen skizziert, die sicherlich nicht immer trennscharf zu unterscheiden sind, sondern auch in Mischformen vorkommen. Eine genauere Analyse der Motive kann jedoch an dieser Stelle nicht vorgenommen werden, sondern müsste in einer eigenen Studie näher beleuchtet werden.

6.4 Gegenvorschläge

Im Gegensatz zu den oben erläuterten Motiven für das Ansetzen eines Ratsreferendums ist die Zielrichtung für die Einreichung eines Gegenvorschlags ziemlich eindeutig: Kommt es zu einem Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens, richtet sich dieser immer gegen die Mehrheitsmeinung im Gemeinderat. Insofern gehört die Formulierung eines Gegenvorschlags zum politischen Willensbildungsprozess und entspricht einem demokratischen Grundverständnis. Teilweise werden in der Schweiz aufgrund solcher Gegenvorschläge auch Volksinitiativen zurückgezogen und dann wird über einen Kompromiss abgestimmt. So lehnte das Schweizer Parlament jüngst eine Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“ ab und erarbeitete einen Gegenentwurf. Daraufhin zog das Initiativkomitee seine eigene Vorlage zurück. Die Bürger/innen entschieden also nur über den Gegenvorschlag, der am 9. Februar 2014 eine Zustimmung von 62 Prozent erhielt. Wenn ein Kompromiss oder zwei unterschiedliche Vorlagen zur Abstimmung stehen, zielen beide Vorlagen meist auf eine Änderung des Status Quo ab. Lehnen die Abstimmenden beide Vorlagen ab, so haben sie damit den Status Quo bestätigt.

Bei den meisten Planungsvorhaben gibt es mehr als eine denkbare Variante, wie das Vorhaben ausgeführt werden kann. Hier kann es sinnvoll sein, dass der Gemeinderat seine bestehende Beschlusslage als Gegenvorlage mit zur Abstimmung stellt. Dann können die Bürger/innen zwischen den unterschiedlichen Maßnahmen wählen oder auch beide komplett ablehnen. So standen im fränkischen Eschau zwei alternative Standorte für einen Lebensmittelmarkt zur Wahl. Durch die beiden Abstimmungsfragen konnten auch beide Standorte abgelehnt werden.

Betrachtet man allerdings die vorliegenden Daten zu Gegenvorschlägen bei Bürgerentscheiden in Bayern, so fällt auf, dass viele Gegenvorschläge einfach die Fragestellung der Initiative umkehrten. So wird beispielsweise einer Abstimmungsfrage „Sind sie dafür, dass der Bebauungsplan XY nicht beschlossen wird?“ vom Gemeinderat der Gegenvorschlag „Sind Sie dafür, dass das aktuell eingeleitete Bebauungsplanverfahren XY weitergeführt wird?“ entgegen gesetzt. Das ist formal zulässig, aber praktisch sinnlos, denn mit Zustimmung zu der einen Frage hat man die andere automatisch schon abschlägig beantwortet. Zumindest sollte der Rat einen modifizierten Beschluss zur Abstimmung stellen, der eine Alternative zu den bisher verfolgten Plänen und zur Vorlage des Bürgerbegehrens darstellt.

Für die Analyse der Gegenvorschläge wurden aus den bestehenden Daten alle Bürgerbegehren mit Gegenvorschlag zwischen 2010 und 2013 identifiziert, von denen eine vollständige Dokumentation der Abstimmungsfragen vorlag. Von 71 Fällen wurden 38 – allesamt aus

Bayern – näher untersucht. Entsprechend den oben ausgeführten empirischen Ergebnissen setzten sich die Gegenvorschläge in der Hälfte der Fälle gegen das Bürgerbegehren durch. In 22 der 38 Abstimmungen (58 Prozent) kehrte der Gegenvorschlag die Fragestellung des Bürgerbegehrens lediglich um. In sechs Fällen wurde der Gegenvorschlag um eine Maßnahmenbeschreibung und in fünf Fällen um konkrete Bedingungen (zum Beispiel hinsichtlich der Kosten oder spätere Vorlage eines sinnvollen Konzeptes) erweitert. In fünf Fällen wurden die existierenden Beschlusslagen zur Abstimmung gestellt, mit dem sinnvollen Effekt, dass sowohl Bürgerbegehren als auch Ratsposition hätten abgelehnt werden können. Beide Vorgehensweisen des Rates scheinen die Entscheidung aber nicht im Sinne des Rates zu beeinflussen: War es sachgerecht, Ratsposition und Bürgerbegehren gegeneinander abzustimmen, setzten sich in fünf Fällen dreimal die Gemeinderäte durch. Stellten die Gemeinderäte lediglich eine umgekehrte Fragestellung zur Abstimmung (22 Fälle) oder ergänzten diese noch durch Bedingungen oder Maßnahmenbeschreibungen (11 Fälle), setzten sich in den 33 Fällen 18 Mal die Position des Bürgerbegehrens (54,5 Prozent) und 15 Mal (45,5 Prozent) die Ratsposition durch. Der Vergleich mit den Bürgerentscheiden ohne Gegenvorschlag zeigt, dass in mehr als der Hälfte der Fälle die Initiator/innen bestätigt wurden (55,0 Prozent). Das Ansetzen eines Gegenvorschlags und die bloße Umformulierung der Abstimmungsfrage des Bürgerbegehrens hat also nicht zur Folge, dass mehr Menschen für die Ratsposition stimmen. Insofern scheint dieses Vorgehen keine Vorteile für die Gemeinderäte zu bieten.

6.5 Fazit

32 Prozent der mehr als 3.000 kommunalen Abstimmungen waren Ratsreferenden oder Gegenvorschläge. Das ist ein beachtlicher Anteil, gerade auch weil das Instrument nicht in allen Ländern rechtlich vorgesehen ist. Über die genaue Motivlage kann im Rahmen dieses Berichts keine empirisch belegbare Aussage getroffen werden. Wir können allerdings feststellen, dass bei Fragen der Gebietsreform besonders häufig auf das Votum der Bürger/innen zurückgegriffen wird.

Bezüglich der Gegenvorschläge ist das Bild ambivalent. Der direktdemokratische Entscheidungsweg gewinnt mit der Stichentscheidregelung an Optionen. Wirksam begegnet diese Praxis dem Vorurteil, direkte Demokratie reduziere Politik auf eine reine Ja-Nein-Entscheidung. Aber die empirisch untersuchten Gegenvorschläge boten in fast 60 Prozent der Fälle keinerlei Mehrwert: Sie stellten der Abstimmungsfrage einfach die Gegenfrage zur Seite, was die Entscheidungsoptionen der Bürger/innen nicht vermehrte und auch keine Stärkung der Ratsposition zur Folge hatte. Von solch einer Praxis ist daher eher Abstand zu nehmen – auch weil das Verfahren mit Stichfrage komplizierter ist und daher nur dann verwendet werden sollte, wenn es sinnvoll ist.

7. Fazit und Ausblick

7.1 Fazit: Uneinheitliche Tendenzen in den Bundesländern

Relevanz von Bürgerbegehren hat zugenommen

Insgesamt werden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide für die Kommunalpolitik wichtiger. Mehr als 5.300 Bürgerbegehren und mehr als 3.000 Bürgerentscheide sprechen eine deutliche Sprache. Vor der Einführung dieser Instrumente in den 1990er Jahren wurde oft die Befürchtung geäußert, sie könnten missbräuchlich oder inflationär eingesetzt werden. Die Praxis hat dies widerlegt. Direkte Demokratie gilt mittlerweile den meisten Politiker/innen als sinnvolles Mittel, um die Kommunalpolitik zu beleben. Die Vorteile von Bürgerentscheiden – Akzeptanz von Entscheidungen, Beteiligung der Bürger/innen, bessere Informations- und Diskussionsprozesse, sachliches Abwägen von Alternativen – sind gegenüber den alten Vorbehalten in den Vordergrund gerückt. Dass die Bürger/innen selbst einen großen Bedarf an direkter Mitbestimmung zwischen den Wahlen haben, belegt die starke Zunahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden seit Anfang der 1990er Jahre. Auch Kommunalpolitiker/innen nehmen die direkte Demokratie immer ernster. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass Kommunen den Prozess vor einem Bürgerentscheid mit Hilfe einer externen Moderation gestalten und sich daran die/der Bürgermeister/in, Vertreter/innen der Ratsfraktionen und die Initiator/innen eines Bürgerbegehrens beteiligen.

In vielen kleinen Gemeinden noch wenig Erfahrung mit Bürgerbegehren, größere Gemeinden und Städte nutzen direkte Demokratie häufiger

Bürgerbegehren kommen in kleineren Gemeinden und in einigen Bundesländern eher selten vor, wodurch sie als Instrument auch weniger bekannt sind. In den Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie in den größeren Städten einiger Flächenländer wie Bayern und Nordrhein-Westfalen sind die Chancen dagegen hoch, dass eine Gemeinde oder ein Bezirk schon mindestens ein Bürgerbegehren erlebt hat und Bürger/innen, Politiker/innen und Verwaltung schon Praxiserfahrungen sammeln konnten.

In größeren Gemeinden und Städten besteht ein erhöhter Bedarf, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide anzuwenden. In vielen Städten fanden schon mehrere Begehren statt, wenngleich die Praxis nicht als ausufernd beschrieben werden kann. Gleichzeitig werden mittelgroße und größere Städte oft durch hohe Zustimmungsquoren benachteiligt. Negative Erfahrungen mit unecht gescheiterten Bürgerentscheiden schwächen die kommunale Partizipation.

Sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern

Der Bericht zeigt sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern. In Bayern, Nordrhein-Westfalen und den drei Stadtstaaten sind direktdemokratische Verfahren schneller bekannt geworden und werden häufiger genutzt als in anderen Bundesländern. Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern bilden diesbezüglich die Schlusslichter. Dort sind Bürgerbegehren Ausnahmerecheinungen. Wenn man die zahlreichen Bürgerentscheide zur Gebietsreform in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg herausrechnet, die dort den Großteil der Verfahren stellen, dann sind auch diese Länder zur Schlusslicht-Gruppe hinzuzuzählen.

Kleinere Reformen in Sachsen-Anhalt und Sachsen sowie die skizzierten umfangreicheren Reformen in Baden-Württemberg, in Rheinland-Pfalz und in Niedersachsen geben Anlass zur Hoffnung, dass sich auch dort eine intensivere direktdemokratische Praxis entwickeln kann. Dann werden sich die Unterschiede zwischen den Bundesländern sicherlich verringern.

Hürden oft noch zu hoch

Die spärliche Praxis in einigen Bundesländern ist den sehr hohen Verfahrensanforderungen geschuldet – auch wenn man berücksichtigt, dass sie viele kleinere Gemeinden haben, in denen Bürgerbegehren deutlich seltener angewendet werden. Vor allem der teilweise oder vollständige Ausschluss der Bauleitplanung in einigen Bundesländern, aber auch hohe Unterschriften- und Abstimmungsquoren hindern viele Bürger/innen am wirksamen Gebrauch der Instrumente.

7.2 Ausblick: Reformen bleiben notwendig!

Die Tendenz hin zu bürgerfreundlicheren und faireren Verfahren ist offensichtlich: Mehrere Länder reformierten in den letzten Jahren – zum Teil sehr vorsichtig, zum Teil weitergehend – ihre Regelungen für die direkte Demokratie. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Trend anhält und auch andere Bundesländer diesen Beispielen folgen. Alle zukünftigen Reformen sollten vor allem folgende zentrale Aspekte berücksichtigen:

- Die Zahl ausgeschlossener Themen sollte verringert werden, besonders sollten mindestens zentrale Gegenstände der Bauleitplanung zugelassen sein.
- Das Unterschriftenquorum sollte weiter gesenkt und für größere Städte eine Obergrenze – in der Größenordnung von etwa 10.000 Unterschriften – eingeführt werden.
- Die Zustimmungsquoren beim Bürgerentscheid sollten gesenkt und nach Gemeindegröße – nach den Vorbildern in Thüringen oder Schleswig-Holstein – gestaffelt werden. Langfristig sollte diese Hürde ganz wegfallen.

Weiterer Reformbedarf besteht bei folgenden Aspekten:

- Baden-Württemberg und Hessen sollten Bürgerbegehren auf Landkreisebene einführen.
- Die Regeln über Kostendeckungsvorschläge bei kostenwirksamen Bürgerbegehren, wie sie zum Beispiel in Baden-Württemberg, Niedersachsen oder Rheinland-Pfalz noch bestehen, sollten gestrichen werden. In Bayern, Hamburg und Berlin gibt es diese Zulassungshürde auch nicht. Ansonsten werden Bürgerbegehren zu häufig für unzulässig erklärt.
- Eine ausgewogene und faire Information der Stimmbürger/innen steigert die Qualität von direktdemokratischen Verfahren. Deshalb sollte ein „Abstimmungsbüchlein“ nach Schweizer Vorbild, das den Inhalt eines Bürgerbegehrens oder Ratsreferendums und die Gegenposition oder Gegenvorschläge darstellt, Standard werden.
- Eine Auskunftspflicht für die Verwaltung, wie sie immer mehr Bundesländer vorsehen, würde die Zahl unzulässiger Begehren reduzieren.
- Die Fristen für Korrekturgehären sollten ganz wegfallen. Bayern, Hamburg, Berlin und Schleswig-Holstein kommen bereits ohne aus.
- Die korrekte Formulierung der Abstimmungsfrage und der Begründung sollten nicht rechtliche Zulassungsvoraussetzung eines Bürgerbegehrens sein.
- Bürgerentscheide über hohe Ausgaben, Kreditaufnahmen sowie über Abgaben und Steuern sollten ermöglicht werden.

Literatur und Links

Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie e.V. (2014):

Themenausschlüsse bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, Positionspapier Nr. 12, abrufbar unter: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen12_Themenausschluesse_Buergerbegehren_Buergerentscheid.pdf (Zugriff am 31.07.2014).

Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie e.V. (2014):

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in anwendungsfreundlicher Regelung, Positionspapier Nr. 13, abrufbar unter: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen13_Anwendungsfreundliche_Buergerbegehren_und_Buergerentscheide.pdf (Zugriff am 31.07.2014).

Mehr Demokratie e.V. (2012):

Bürgerbegehrensbericht 2012, Berlin 2012, abrufbar unter: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-09-04_BB-Bericht2012.pdf (Zugriff am 15.07.2014)

Mehr Demokratie e.V. (2013):

Volksentscheids-Ranking 2013, Berlin 2013, abrufbar unter: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheids-ranking_2013.pdf (Zugriff am 15.07.2014).

Mittendorf, Volker (2009):

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

Möckli, Silvano (2013):

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

Schiller, Theo (2011):

Local Direct Democracy in Europe, Wiesbaden 2011.

Serdült, Uwe (2013):

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

Datenbank Bürgerbegehren:

www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html

www.datenbank-buergerbegehren.info

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Ablauf eines erfolgreichen Bürgerbegehrens.....	10
Abbildung 2: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1956 bis 1990	17
Abbildung 3: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1990 bis 2013	17
Abbildung 4: Themenbereiche.....	23
Abbildung 5: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren - Ergebnisse.....	29
Abbildung 6: Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden - Ergebnisse	30
Tabelle 1: Verfahrensregelungen in der Übersicht	12
Tabelle 2: Verfahrenszahl.....	16
Tabelle 3: Top 10 der Städte mit den meisten Bürgerbegehren und Ratsreferenden	19
Tabelle 4: Verfahren nach Gemeindegrößenklasse.....	20
Tabelle 5: Anwendungshäufigkeit	21
Tabelle 7: Ergebnisse	24
Tabelle 8: Anteil der unzulässigen Bürgerbegehren an der Gesamtzahl der Anträge.....	26
Tabelle 9: Unzulässigkeitsgründe für Bürgerbegehren.....	26
Tabelle 10: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen.....	28
Tabelle 11: Ergebnisse von Bürgerentscheiden	29
Tabelle 12: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße	30
Tabelle 13: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide nach Bundesland	32
Tabelle 14: Häufigkeit von Ratsreferenden nach Bundesland	35



Ich möchte Volksabstimmungen fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.

Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) _____ EUR

Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) _____ EUR

Ich werde Förderer und möchte spenden.

Spende _____ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname

Adresse

Tel. _____ E-Mail _____ Geburtsdatum _____

Partner

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

SEPA-Lastschriftmandat

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

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

--	--	--	--

IBAN

BIC

Bank

Der Einzug erfolgt:

1/4jährlich 1/2jährlich jährlich einmalig

Ich zahle per Rechnung