

Presse-Information
Bürgerbegehrensbericht 2016
16. Juni 2016

Thorsten Sterk
Pressesprecher
Friedrich-Ebert-Ufer 52
51143 Köln
Telefon 02203-5928-59
Mobil 0171-2817399

presse.nrw@mehr-demokratie.de
www.nrw.mehr-demokratie.de

16.06.2016

Hinweis: Zur Erklärung der verwendeten Begriffe vgl. S. 10/11 des Bürgerbegehrensberichts.

Unsere Fragestellung

- Wie entwickelt sich die direkte Demokratie auf der kommunalen Ebene?
- Wie häufig und zu welchen Themen kommt es in den einzelnen Bundesländern zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden?
- Zu welchen Ergebnissen führten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide?
- Wie wirken sich die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Ländern auf die Praxis aus?
- Welchen Einfluss haben Bürgerbegehren auf Flüchtlingsunterkünfte?

Ergebnisse im Überblick

- Deutschlandweit 6.958 Verfahren auf Kommunalebene von 1956 (Einführung im ersten Bundesland) bis Ende 2015. Im Jahr 2015 starteten 348 Verfahren. NRW: 721 Verfahren seit 1994, 2015 wurden zwischen Rhein und Weser 33 Verfahren gestartet.
- Davon 5.788 (NRW: 704) von unten (durch Bürgerinnen und Bürger per Unterschriftensammlung) angestoßene Bürgerbegehren und 1.170 (NRW: 17) von oben (durch den Gemeinderat) initiierte Ratsbürgerentscheide.
- In 3.491 Fällen kam es zum Bürgerentscheid, davon fanden 214 Abstimmungen in NRW statt. 2.434 Entscheide (NRW:197) wurden durch Unterschriftensammlung ausgelöst.
- Bayern bleibt Spitzenreiter: knapp 40 Prozent aller 6.958 Verfahren (2.727) fanden in Bayern statt, NRW hat einen Anteil von 10,4 Prozent. 2015 wurden 139 der deutschlandweit insgesamt 348 Verfahren in Bayern gestartet.
- Seit den 1990er Jahren wurden in allen Bundesländern direktdemokratische Verfahren auf Gemeindeebene eingeführt. 1956 bis 1990 gab es insgesamt 317 Verfahren - ein Wert, der heute pro Kalenderjahr erreicht wird.
- Berücksichtigt man Gemeindezahl und Praxisjahre, gibt es am häufigsten direktdemokratische Verfahren in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen sowie in den Flächenländern Bayern und NRW.
- Knapp 29 Prozent aller bürgerinitiierten Verfahren (1.665 von 5.788) wurden für unzulässig erklärt. In fünf Ländern (Sachsen-Anhalt, Sachsen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland) lag der Anteil von unzulässigen Bürgerbegehren bei mehr als 40 Prozent. Den niedrigsten Anteil unzulässiger Bürgerbegehren hat Bayern mit 16 Prozent. NRW liegt bei 36,6 Prozent, das sind 258 von 704 Bürgerbegehren.
- An Bürgerentscheiden, die durch Bürgerbegehren ausgelöst wurden, beteiligten sich durchschnittlich 47,6 Prozent der Abstimmungsberechtigten. An vom Gemeinderat initiierten Abstimmungen nahmen durchschnittlich 57,3 Prozent teil.

Spitzenreiter

- 2.727 Verfahren in Bayern, davon 2.260 von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 1.651 Bürgerentscheide.
- 806 Verfahren in Baden-Württemberg, davon 595 von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 370 Bürgerentscheide.
- 721 Verfahren in NRW, davon 704 von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 214 Bürgerentscheide.
- Gemeinden mit den meisten Bürgerbegehren: München (29 Bürgerbegehren und Ratsreferenden, 10 Bürgerentscheide), Augsburg (29 Bürgerbegehren und Ratsreferenden, 7 Bürgerentscheide), Regensburg (20 Bürgerbegehren und Ratsreferenden, 11 Bürgerentscheide) - in NRW: Essen (13 Bürgerbegehren und fünf Bürgerentscheide), Düsseldorf (13 Bürgerbegehren und drei Bürgerentscheide) und Bielefeld (13 Bürgerbegehren und ein Bürgerentscheid).
- Betrachtet man die Anzahl pro Jahr, liegt Bayern mit durchschnittlich 130 Verfahren pro Jahr klar vorne, gefolgt von NRW mit 33 Verfahren pro Jahr. Grund für die Spitzenstellung Bayerns ist die besonders anwendungsfreundliche Regelung.
- Berücksichtigt man die Gemeindezahl, findet in NRW in einer Gemeinde durchschnittlich alle 13 Jahre ein Bürgerbegehren oder Ratsbürgerentscheid statt; in Bayern kommt es pro Gemeinde durchschnittlich alle 16 Jahre zu einem Verfahren. Am häufigsten kommt es in den Bezirken Hamburgs (jedes Jahr) und Berlins (alle drei Jahre) zu einem Verfahren.

Schlusslichter

- Berücksichtigt man die Gemeindezahl, liegt Rheinland-Pfalz ganz hinten: Eine Gemeinde erlebt dort nur alle 268 Jahre ein Bürgerbegehren oder einen Ratsbürgerentscheid.
- In Mecklenburg-Vorpommern kommt es durchschnittlich alle 142 Jahre, in Thüringen alle 113 Jahre zu einem Verfahren.
- Während Bürgerbegehren in einigen Bundesländern zum politischen Tagesgeschäft gehören, bleiben sie in anderen Ländern Ausnahmereischeinungen. Reformbedarf besteht vor allem in Bezug auf Themenausschlüsse, Unterschriften- und Abstimmungshürden.

Themenschwerpunkte

- Wirtschaftsprojekte (18,9 Prozent), Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (18,3 Prozent); Verkehrsprojekte (16,6 Prozent); öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (14,5 Prozent)
- NRW: Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (38 Prozent); öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (18,9 Prozent); Verkehrsprojekte (16,2 Prozent); Wirtschaftsprojekte (10,8 Prozent)

Erfolge und Misserfolge

- 38,7 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Vorlage. In NRW waren es 26,5 Prozent
- Für einen Erfolg braucht es nicht zwingend einen Bürgerentscheid: 804 der 5.788 Bürgerbegehren (13,9 Prozent) gelang es, den Gemeinderat zu einem Beschluss im Sinne der Initiatoren zu bewegen. In NRW waren es 116 von 704 Begehren, bzw. 16,5 Prozent.

- Betrachtet man nur die Abstimmungen, waren von den durch Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheiden 49 Prozent (NRW: 37,1 Prozent) erfolgreich im Sinne der Initiatoren. Von oben angestoßene Ratsreferenden hatten eine Erfolgsquote von 58 Prozent (NRW: 12 Prozent).
- 29 Prozent aller Bürgerbegehren (NRW: 36,6 Prozent) wurden für unzulässig erklärt. Die häufigsten Gründe für die Unzulässigkeit waren hohe Unterschriftenquoten, Themenausschlüsse sowie Formfehler, die unter anderem durch mangelnde Beratung durch die Kommunalverwaltungen zu Stande kommen. Hinzu kommt der große Zeitdruck bei Bürgerbegehren gegen Ratsbeschlüsse.
- Betrachtet man die 3.491 Verfahren, die zum Bürgerentscheid kamen, scheiterten 12,8 Prozent (448) an der Abstimmungshürde, d.h. sie erhielten zwar die Mehrheit der Stimmen, konnten das geforderte Quorum aber nicht überspringen. Besonders häufig scheitern Bürgerentscheide unecht in NRW (46,3 Prozent aller Abstimmungen) und Berlin (41,7 Prozent aller Abstimmungen).

Spezialthema: Bürgerbegehren und Flüchtlingsunterkünfte

- In der Bürgerbegehrensdatenbank ist das erste Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften 1996 verzeichnet. Untersucht wurden initiierte, angekündigte und öffentlich diskutierte Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften im Zeitraum der letzten 20 Jahre.
- Von 1996 bis Ende 2015 fanden 32 Bürgerbegehren und ein Ratsreferendum zu Flüchtlingsunterkünften statt. Das sind gemessen an insgesamt 6.173 Bürgerbegehren und Ratsreferenden in diesem Zeitraum 0,5 Prozent.
- Betrachtet man das Jahr 2015 mit den meisten Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften, betrug der Anteil sechs Prozent (21 von 348).
- In nur sechs der 16 Bundesländer gab es überhaupt Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften: neun in Sachsen, acht in NRW, sieben in Bayern, sechs in Baden-Württemberg, zwei in Schleswig-Holstein und eins in Thüringen.
- 18 Begehren bezogen sich auf die Nutzung einer Fläche oder eines Gebäudes. 14 thematisierten einen bestimmten Standort bzw. eine Alternative, ein Begehren bezog sich auf die Anzahl der Unterzubringenden.
- In sieben der insgesamt 33 Fälle wurde ein Begehren nur diskutiert, aber nicht gestartet. Von den 26 Fällen, in denen tatsächlich Unterschriften gesammelt wurden, sind 19 bereits abgeschlossen.
- 47,3 Prozent der abgeschlossenen Verfahren (neun von 19) wurden für unzulässig erklärt. Der Wert liegt deutlich über den insgesamt für unzulässig erklärten Verfahren (24 Prozent aller von unten initiierten Begehren zu allen Themen waren unzulässig).
- Nur vier Verfahren waren formal erfolgreich im Sinne der Initiatoren: In drei Fällen übernahm der Gemeinderat das Anliegen. In einem Fall wurde ein Ratsreferendum angenommen, das pro Flüchtlingsunterkunft formuliert war.
- Es gab bis Ende 2015 keinen einzigen erfolgreichen Bürgerentscheid gegen eine Flüchtlingsunterkunft.