

bürgerbegehren

bericht 2025



**MEHR
DEMOKRATIE**



**MEHR
DEMOKRATIE**

MEHR DEMOKRATIE E. V.

Mehr Demokratie e.V. setzt sich für den Ausbau der direkten Demokratie, für Reformen des Wahlrechts und der Informationsfreiheit ein. Wir starten Kampagnen, beraten Initiativen von Bürger- und Volksbegehren, erarbeiten wissenschaftliche Studien und Gesetzentwürfe zu Demokratiethematen - seit mehr als 35 Jahren. Zu unseren Erfolgen zählen 39 von uns initiierte Volksinitiativen und Volksbegehren, insgesamt rund sechs Millionen gesammelte Unterschriften und die Initiierung der größten Verfassungsbeschwerde („Nein zu CETA“) in der deutschen Geschichte, an der sich 125.000 Menschen beteiligt haben (gemeinsam mit Campact und foodwatch).

Wissenschaftlicher Koordinator von Mehr Demokratie: Frank Rehmet

Am Bürgerbegehrensbericht haben neben Frank Rehmet, Susanne Socher und Achim Woelfel viele Personen aus den Landesverbänden und aus dem Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie mitgearbeitet.

www.mehr-demokratie.de



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

INSTITUT FÜR DEMOKRATIE- UND PARTIZIPATIONSFORSCHUNG DER BERGISCHEN UNIVERSITÄT WUPPERTAL

Das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal (IDPF) existiert seit 1975. Hier wurde unter anderem das auf Zufallsauswahl aufbauende Beteiligungsverfahren der Planungszelle entwickelt, systematisiert und durchgeführt.

Das Institut archiviert die Materialien zu direktdemokratischen Verfahren, die in der **FORSCHUNGSSTELLE BÜRGERBETEILIGUNG UND DIREKTE DEMOKRATIE DER PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG**, geleitet von Prof. Dr. Theo Schiller, erhoben worden sind.

Das IDPF hält zwei offene Datenbanken zu Bürgerbegehren (idpf.uni-wuppertal.de/de/projekte/datenbank-buergerbegehren) und zu Bürgerräten (www.datenbank-buerger-raete.info/) als Infrastruktur für die wissenschaftliche Beteiligungsforschung vor. Das Institut erforscht und evaluiert direktdemokratische und partizipative Verfahren in ihren Effekten und analysiert die praktische Durchführung partizipativer Verfahren in ihrer engen Verzahnung mit den Erfordernissen und Routinen herkömmlicher Politikprozesse.

Leiter des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal: Prof. Dr. Detlef Sack

Am Bürgerbegehrensbericht hat zudem Joel Müller maßgeblich mitgearbeitet.

idpf.uni-wuppertal.de/de

BÜRGERBEGEHRENSBERICHT 2025

von Mehr Demokratie e. V.

in Kooperation mit

dem Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal und
der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg.

IMPRESSUM

Herausgeber

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

Philipps-Universität Marburg
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung
und direkte Demokratie
Wilhelm-Röpke-Straße 6
35037 Marburg

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

1. Auflage

Autoren

Frank Rehmet
Susanne Socher und Achim Woelfel (Kapitel 6: Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften)
Joel Müller (Datenverantwortlicher)

Lektorat

Marcus Meier

Layout

Liane Haug

Inhalt

1. Einleitung	6
2. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze	7
2.1 Anzahl und Häufigkeit	7
2.2 Themen	7
2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen	7
2.4 Bürgerentscheide	7
2.5 Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften	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	12
5. Praxis von 1956 bis 2024: Daten und Analysen	14
5.1 Anzahl, Häufigkeit, regionale Verteilung	14
5.2 Themen	22
5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote	23
6. Spezial: Bürgerbegehren zu Flüchtlings-Unterbringung	33
7. Fazit	37
7.1 Praxis in den Bundesländern wächst - bald 10.000 Verfahren	37
7.2 Belegung und Qualifizierung der Kommunalpolitik	38
7.3 Qualifizierungs-Ausblick: Kombination mit losbasierten Bürgerräten	38
Literatur und Links	39

1. Einleitung

Mehr Demokratie e. V., das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal und die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg legen einen aktualisierten Bürgerbegehrensbericht für Deutschland vor. Dies ist die achte umfassende Darstellung der kommunalen direkten Demokratie und ihrer Praxis. Diesmal umfasst sie die Jahre 1956 bis 2024.

Seit Mitte der 1990er-Jahre sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Gemeinden, Städten und Landkreisen zunehmend verbreitet, inzwischen wurden fast 9.500 Verfahren beobachtet.

Vor 1990 kannte lediglich Baden-Württemberg die direktdemokratische Beteiligung durch Bürgerbegehren, wenn auch die Regelung abschreckend und die Praxis äußerst gering war. Zudem wurden viele der Verfahren für unzulässig erklärt. In den Jahren 1990 bis 1997 führten fast alle Länder Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in ihren Gemeinden, Städten und – mit wenigen Ausnahmen – auch in den Landkreisen ein. 2005 schloss Berlin als letztes Bundesland diesen Prozess ab. Seitdem ist die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene in ganz Deutschland verbreitet.

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

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

Der vorliegende Bürgerbegehrensbericht stellt die Regelungen und Praxis dar und ist wie folgt gegliedert: Die wichtigsten Ergebnisse haben wir im zweiten Kapitel (nach dieser Einleitung) übersichtlich zusammengefasst. Im dritten Kapitel stellen wir Fragestellungen und die Datengrundlage unserer Untersuchung vor. Die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sind in Kapitel 4 dargestellt. Kapitel 5 ist das Herzstück unseres Berichts – hier widmen wir uns der Anwendungspraxis. Unter anderem untersuchen wir die Häufigkeit, die geografische Verteilung nach Bundesländern sowie die Ergebnisse von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. In Kapitel 6 befasst sich der Bericht mit „Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften“ – einem sehr interessanten Thema, dem wir aufgrund seiner Aktualität ein eigenes Kapitel eingeräumt haben. Gefühlt immer öfter versuchen migrationskritische Initiativen, die Ansiedlung von geflohenen Menschen in ihrer Gemeinde oder ihrer Nachbarschaft mit Hilfe der direkten Demokratie zu verhindern. Wir legen erstmals konkrete bundesweite Zahlen vor: Wie häufig kam es zu Begehren, welche Ergebnisse hatten diese Verfahren?

Unser besonderer Dank gilt den Mitarbeitenden des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal sowie den Kolleginnen und Kollegen von Mehr Demokratie e. V., die die Datenbank gepflegt und weiterentwickelt haben.

2. Wichtige Zahlen und Fakten in Kürze

2.1 Anzahl und Häufigkeit

- Von 1956 bis 2024 gab es insgesamt 9.453 Verfahren auf kommunaler Ebene. Daraus folgten 4.768 Bürgerentscheide.
- In den vergangenen zehn Jahren wurden durchschnittlich 285 neue Verfahren pro Jahr eingeleitet. In den Jahren 2023 und 2024 waren es mit 264 beziehungsweise 229 etwas weniger als in den Jahren zuvor.
- Die 9.453 Verfahren unterteilen sich in zwei Verfahrenstypen: 7.839 Bürgerbegehren wurden durch die Bürgerinnen und Bürger „von unten“ eingeleitet, 1.614 Ratsreferenden wurden „von oben“ durch den jeweiligen Gemeinderat initiiert. Ein Ratsreferendum führt automatisch zu einem Bürgerentscheid, ein von unten angestoßenes Bürgerbegehren nur dann, wenn genügend Unterstützer-Unterschriften gesammelt werden.
- Etwa 40 Prozent aller erfassten Verfahren fanden in Bayern statt: 2.955 Bürgerbegehren und 740 Ratsreferenden.
- Anwendungshäufigkeit: Für die relative Anwendungshäufigkeit (durchschnittliche Verfahrenszahl pro Gemeinde) müssen zusätzlich die Anzahl der Gemeinden pro Bundesland sowie die Praxisjahre berücksichtigt werden. Hier landet Bayern auf Platz 5 hinter Hamburg, Berlin, Bremen und Nordrhein-Westfalen. Zwar finden in Bayern die meisten Verfahren statt, doch Bayern hat vergleichsweise sehr viele oft kleine Gemeinden, auf die sich die Verfahren aufteilen. Spitzenreiter Hamburg verzeichnet pro Stadtbezirk etwa ein Verfahren pro Jahr. Schlusslicht ist Rheinland-Pfalz mit einem Verfahren alle 222 Jahre pro Gemeinde.

2.2 Themen

- Die meisten Verfahren betrafen Wirtschaftsprojekte (20,5 Prozent), öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (19,6 Prozent) und Verkehrsprojekte (15,8 Prozent).
- Welches Thema wie häufig auftritt, variiert von Bundesland zu Bundesland. Ein wichtiger Grund dafür: In mehreren Ländern ist die kommunale Bauleitplanung nicht oder nur eingeschränkt zulässig. Sie betrifft aber viele Themenbereiche.

2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen

- 38,9 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren. Für einen Erfolg ist nicht zwingend ein Bürgerentscheid nötig: 1.078 der 7.839 Bürgerbegehren (13,8 Prozent) bewegten den Gemeinderat zu einer Übernahme der Forderungen des Begehrens. Durch das Bürgerbegehren öffnete sich also ein Verhandlungsfenster.
- Betrachtet man nur die Bürgerentscheide, so waren 51,5 Prozent von ihnen erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten dabei mit 55,5 Prozent eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Entscheide mit 49,7 Prozent.
- 2.054 der 7.839 Bürgerbegehren erklärten die Gemeinderäte beziehungsweise die Kommunalaufsicht – oder auch Gerichte – für unzulässig (26,2 Prozent).
- Im bundesweiten Vergleich hat Berlin mit 12,5 Prozent den niedrigsten Anteil an unzulässigen Bürgerbegehren. In Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland, in Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen beträgt der Anteil mehr als 35,0 Prozent. Diese Unterschiede sind auf die unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern zurückzuführen, zum Beispiel den Themenausschluss.

2.4 Bürgerentscheide

- Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug 51,1 Prozent. Die Beteiligung in kleinen Gemeinden liegt dabei deutlich über der in größeren Städten und Landkreisen.

- Deutschlandweit scheiterte jeder achte Bürgerentscheid (12,0 Prozent) „unecht“ am Zustimmungsquorum. Das bedeutet: Die Vorlage der Initiatorinnen und Initiatoren erhielt eine Mehrheit der Stimmen. Die erforderliche Anzahl an Stimmberechtigten wurde jedoch nicht erreicht (Zustimmungsquorum). Ein solches Zustimmungsquorum gilt in den meisten Bundesländern.

2.5 Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften

- Zu Flüchtlingsunterkünften fanden im Zeitraum von 2015 bis 2024 insgesamt 94 Verfahren statt. Dies sind circa drei Prozent aller Verfahren in diesem Zeitraum.
- Von den 90 bereits abgeschlossenen Verfahren gelangten 27 Verfahren – Ratsreferenden mitgerechnet – zum Bürgerentscheid. 43 der 90 Verfahren, also knapp die Hälfte dieser Verfahren, war unzulässig. Die restlichen 20 abgeschlossenen Verfahren erübrigten sich durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss, durch einen Kompromiss oder sie wurden nicht eingereicht.
- Die Verfahren verteilen sich dabei auf alle Bundesländer mit Ausnahme von Hessen, Berlin, Bremen und dem Saarland, wo bislang noch keine Bürgerbegehren über Unterkünfte stattgefunden haben. In den bevölkerungsreichen Ländern Nordrhein-Westfalen (26 Verfahren), Bayern (19) und Baden-Württemberg (19) fanden die meisten Verfahren statt.
- Nicht alle Verfahren wurden von migrationskritischen Initiativen angestoßen. Schaut man sich die einzelnen Verfahren genauer an, lässt sich feststellen, dass sich zahlreiche davon für eine bessere und zentralere Unterbringung aussprachen und damit erfolgreich waren.
- Von den 27 Bürgerentscheiden zu Flüchtlingsunterkünften
 - ging es bei einem Entscheid nur um die Infrastruktur (mobile Bauten versus feste Bauweise),
 - hatten 16 (59,3 Prozent) ein „flüchtlingsfreundliches“ Ergebnis – sei es, dass die Mehrheit für eine Unterkunft stimmte oder für einen besseren Standort votierte.
 - In 10 Fällen (37,0 Prozent) wurde die Unterkunft abgelehnt.
 - Im Westen hatten 69,6 Prozent dieser Bürgerentscheide ein flüchtlings-freundliches Ergebnis, im Osten 0 Prozent.
 - In Ostdeutschland gelang es migrationskritischen Initiativen nur zwei mal, einen Bürgerentscheid von unten durchzusetzen. Die im großen Stil angekündigte extrem-rechte Kampagne verpuffte also.

3. Fragestellungen und Datengrundlage

Dieser Bericht widmet sich insbesondere den folgenden Fragen:

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

Der Bericht stützt sich auf die „Datenbank Bürgerbegehren“, die zur Vereinheitlichung von Datenbeständen und für eine erleichterte Recherche und Auswertung der Daten geschaffen wurde. Die Datenbank ist öffentlich zugänglich und wird ständig aktualisiert.¹

Durch Medien- und Dokumentenanalyse werden Fälle entdeckt und durch Befragungen der Gemeinden sowie durch Recherchen validiert und ergänzt. Eine Vollständigkeit kann dennoch nicht garantiert werden. Denn es gibt keine einheitliche Berichtspflicht der Gemeinden und Städte in Deutschland und Verfahren werden offiziell nicht erfasst. Zum Erheben und zur Pflege der Daten besteht eine Kooperation von Mehr Demokratie e. V. mit dem Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal sowie der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg. Gemeinsam verwalten und gestalten wir die Datenbank Bürgerbegehren. Sie ist zugleich ein Citizen Science Project: auch Privatpersonen können Bürgerbegehren und Bürgerentscheide melden.

Der Untersuchungsgegenstand dieses Berichts umfasst die Bürgerbegehren und Ratsreferenden, die in den Jahren 1956 bis 2024 (Stichtag: 31. Dezember 2024) eingeleitet wurden. Da zwischen dem Beginn der Unterschriftensammlung bis zu einem Ergebnis in der Regel sechs Monate oder mehr liegen, sind einige der hier berücksichtigten Fälle noch ohne Ergebnis (mit Verfahrensausgang „offen“).

Die Verfahren werden jeweils dem Jahr zugeordnet, in dem die Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren begann. Ein Bürgerbegehren, das 2021 angekündigt und 2022 gestartet wurde, aber erst 2023 zum Bürgerentscheid gelangte, ist also dem Jahr 2022 zugeordnet. Ratsreferenden werden dem Jahr zugeordnet, in dem der Rat die Durchführung des Bürgerentscheids beschlossen hat.

Zudem gibt es Fälle, in denen Bürgerbegehren lediglich angekündigt oder öffentlich diskutiert werden, ohne dass eine Unterschriftensammlung erfolgt. Solche Fälle werden in der Datenbank teilweise erfasst, bleiben aber in diesem Bericht unberücksichtigt.

3.1 Verfahrenstypen und Verfahrensablauf

Ein Bürgerentscheid kann auf zweierlei Weise eingeleitet werden:

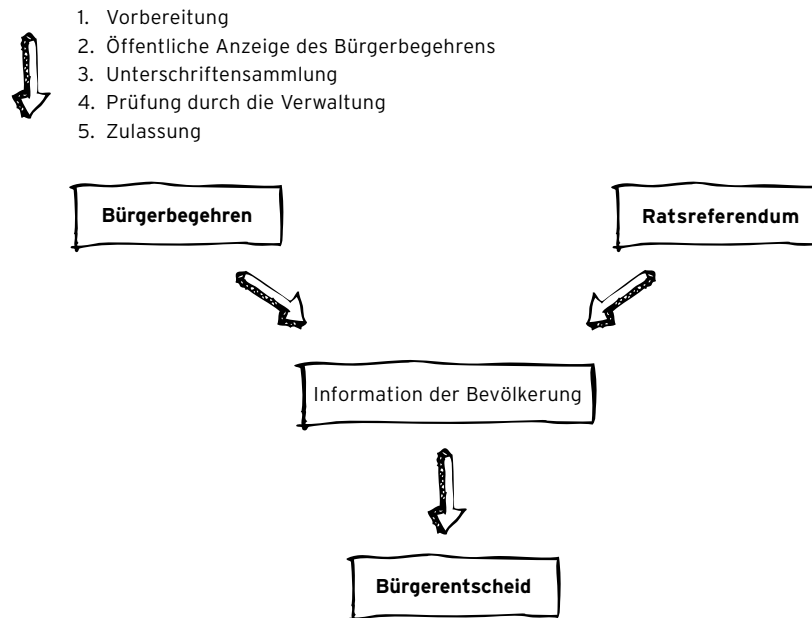
- „Von unten“ – durch eine Unterschriftensammlung der Bevölkerung (= Bürgerbegehren) sowie
- „Von oben“ – durch einen Beschluss des Gemeinderats (= Ratsreferendum).

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

¹ <https://www.mehr-demokratie.de/datenbank-buergerbegehren> sowie <http://www.datenbank-buergerbegehren.info>.

Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten erscheint es sinnvoll, die beiden Verfahren zu unterscheiden. Im Folgenden wird daher von „Bürgerbegehren“ und „Ratsreferendum“ gesprochen. Für eine kommunale Volksabstimmung über eine Sachfrage wird der Oberbegriff „Bürgerentscheid“ jedoch beibehalten. Abbildung 1 illustriert die beiden Verfahrensabläufe.

Abbildung 1: Ablauf eines Bürgerbegehrens/Ratsreferendums



3.2 Verwendete Begrifflichkeiten

Abstimmungsquorum

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

Bürgerbegehren

Bezeichnet einen Antrag auf Bürgerentscheid aus den Reihen der Bürgerschaft – „von unten“. Eine Mindestzahl von Bürgerinnen und Bürgern muss das Bürgerbegehren per Unterschrift unterstützen, damit es zum Bürgerentscheid kommt. Die Regelungen sind von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich.

Direktdemokratische Verfahren

Sammelbegriff für Verfahren, in denen die Bürgerinnen und Bürger direkt und verbindlich über eine Sachfrage entscheiden. Eine solche Volksabstimmung wird entweder „von unten“ per Unterschriftensammlung oder automatisch wegen gesetzlicher Vorgaben ausgelöst. Direktwahlen oder Abwahlen von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Landrätinnen und Landräten werden nicht als direktdemokratische Verfahren gewertet. Es werden drei verschiedene Verfahrenstypen unterschieden:

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

Gemeinderat/Rat

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

Initiativbegehren

Ein 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

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

Kostendeckungsvorschlag/Kostenschätzung

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

In einigen Bundesländern ist dies daher anders geregelt: Entweder muss die Gemeinde eine Kostenschätzung erstellen (wie etwa in Nordrhein-Westfalen). Oder es ist gar kein Kostendeckungsvorschlag notwendig (wie etwa in Bayern, Hamburg und Schleswig-Holstein), da die finanziellen Auswirkungen eines Bürgerbegehrens ohnehin immer sehr ausführlich diskutiert werden.

Obligatorisches Referendum

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

Ratsreferendum

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

Themenausschluss

Einschränkung der Themen, über die ein Bürgerbegehren und ein Bürgerentscheid stattfinden kann. Die Materien, über die nicht abgestimmt werden darf, sind in allen Bundesländern in Form eines Ausschlusskatalogs definiert. Dieser sogenannte „Negativkatalog“ ist je nach Bundesland unterschiedlich umfangreich. Besonders schränkt der Ausschluss der Bauleitplanung die Praxis ein. Diesen sehen sechs Bundesländer vor.

Unterschriftenquorum

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

Zustimmungsquorum

Siehe → Abstimmungsquorum.

4. Regelungen: Übersicht und neuere Entwicklungen

4.1 Regelungen

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

Tabelle 1: Verfahrensregelungen (Stand: 15.02.2025)

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

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

Anmerkungen:

¹ 1 = sehr viele zulässige Themen, 6 = sehr wenige zulässige Themen.

² Nur bei Gemeindefusionen möglich.

³ In Hamburg beschränkt auf eine Alternativvorlage zu einem bürgerinitiierten Bürgerentscheid.

⁴ Eine einfache Mehrheit gilt nur für den Sonderfall, dass der Rat einen Bürgerentscheid innerhalb der Sperrfrist von zwei Jahren aufheben will.

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

4.2 Neuere Regelungsentwicklungen

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden überwiegend in den 1990er-Jahren eingeführt. Die oftmals hohen Hürden wurden seitdem in vielen Bundesländern bürger- beziehungsweise anwendungsfreundlicher reformiert – in unterschiedlicher Ausprägung. In den Jahren 2023 und 2024 wurden in drei Ländern Änderungen beschlossen:

Schleswig-Holstein: Einschränkung und Wiederaufhebung der Einschränkung

2023 gab es in Schleswig-Holstein eine massive Einschränkung der Anwendungsfreundlichkeit. Nach einer Volksinitiative und erfolgreichen Kompromissverhandlungen wurde 2024 eine neue Regelung verabschiedet und die Volksinitiative nicht weiterverfolgt:

- 2023 wurden die zulässigen Themen deutlich eingeschränkt. Zur Bauleitplanung waren Bürgerbegehren überhaupt nicht mehr möglich, wenn sie mit einer Zweidrittel-Mehrheit im Gemeinderat beschlossen wurden, was in kleinen Gemeinden sehr leicht erzielt werden kann. Dies schränkte die Anwendungsfreundlichkeit massiv ein.
- 2024 erfolgte dann eine weitere Reform: Themen der Bauleitplanung sind seit Mai 2024 nun generell wieder zulässig. Jedoch gelten höhere Hürden für Bürgerbegehren, die das Thema Bauleitplanung als Gegenstand haben – also zum Beispiel die Ausweisung von Gewerbegebieten oder neuen Wohngebieten: Das Unterschriftenquorum beträgt hier nun 7,5 – 15 Prozent gestaffelt nach Gemeindegröße (statt wie bei anderen Themen 5 – 10 Prozent) und das Zustimmungsquorum bei „Bauleitplanungs-Bürgerentscheiden“ nun 15 – 30 Prozent gestaffelt nach Gemeindegröße (statt wie bei anderen Themen 10 – 20 Prozent).
- Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren in größeren Städten wurde generell von 4 auf 5 Prozent erhöht.
- Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide in größeren Städten wurde generell von 8 auf 10 Prozent erhöht.
- Eine Frist für Korrekturbegehren, die sich gegen Gemeinderatsbeschlüsse wenden, wurde eingeführt: 3 Monate (vorher: Sammelfrist 6 Monate).
- Die amtliche Kostenschätzung entfiel, da die Kosten eines Bürgerbegehrens oder Ratsreferendums ohnehin intensiv diskutiert werden.

Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt: Kleine Reformen

- In Mecklenburg-Vorpommern wurde 2024 die Regelung zur Beratung von Initiativen verbessert.
- In Sachsen-Anhalt wurden 2024 Details geändert, unter anderem zur Beratung und zur Kostenschätzung. Zudem wurde eine Frist von 6 Monaten für Initiativbegehren eingeführt.

Hessen: Einschränkung bei Themen geplant, Hoffnung auf Wegfall des Kostendeckungsvorschlags

- In Hessen wurde 2024 eine deutliche Einschränkung der zulässigen Themen diskutiert und geplant. Die schwarz-rote Landesregierung möchte also die Möglichkeiten der direkten Demokratie verschlechtern.
- Hingegen wäre es sehr positiv, wenn der in Hessen vorhandene Kostendeckungsvorschlag, der schon für sehr viele unzulässige Bürgerbegehren verantwortlich war, wegfallen würde wie in Schleswig-Holstein.²

Bayern

Im Sommer 2024 hat die Bayerische Staatsregierung den „Runden Tisch zur Weiterentwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern“ eingesetzt. Unter der Leitung von Günther Beckstein (Ministerpräsident a.D.) diskutieren Vertreter der Staatskanzlei, der Innenminister, die Fraktionsspitzen des Landtags, die kommunalen Spitzenverbände, Vertreter der bayerischen Wirtschaft, Bauernverband, LBV, Bund Naturschutz und Mehr Demokratie über mögliche Reformen der kommunalen direkten Demokratie im Freistaat. Mehr Demokratie nimmt an den regelmäßigen Treffen kritisch-konstruktiv teil und liefert zu angedachten Änderungen Expertise, Zahlen und Auswertungen um die Sinnhaftigkeit möglicher Neufassungen überprüfen zu können. Der Runde Tisch tagt noch bis in den Sommer 2025. Die Ergebnisse des Runden Tisches können die Grundlage für einen zukünftigen Gesetzgebungsprozess für Reformen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern sein.

² Vgl. <https://hessen.mehr-demokratie.de>. Eine empirische Grundlage für diesen Abbau wurde bislang nicht geliefert. Hessen liegt, so zeigt der vorliegende Bürgerbegehrensbericht, mit etwa 17 Verfahren pro Jahr im Mittelfeld der Anwendungshäufigkeit. Zum Kostendeckungsvorschlag siehe Kapitel 3.2.

5. Praxis von 1956 bis 2024: Daten und Analysen

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

5.1 Anzahl, Häufigkeit, regionale Verteilung

Tabelle 2 listet die Anzahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf, die von 1956 bis 2024 initiiert wurden.

Tabelle 2: Verfahrensanzahl, 1956 bis 2024

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	davon BE
Bayern	3.695	2.955	740	2.297
Baden-Württemberg	1.162	899	263	560
Nordrhein-Westfalen	1.004	968	36	305
Schleswig-Holstein	608	536	72	356
Hessen	549	524	25	207
Niedersachsen	478	473	5	151
Sachsen	394	287	107	197
Rheinland-Pfalz	324	280	44	145
Brandenburg	301	190	111	177
Sachsen-Anhalt	277	125	152	191
Thüringen	247	241	6	69
Mecklenburg-Vorpommern	174	135	39	68
Hamburg	162	150	12	29
Berlin	50	48	2	14
Saarland	17	17	-	-
Bremen	11	11	-	2
Gesamt	9.453	7.839	1.614	4.768

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

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

Anzahl 1956-2024

Auf kommunaler Ebene gab es bis Ende 2024 insgesamt 9.453 Verfahren, davon gelangten 4.768 zum Bürgerentscheid. Nach Verfahrenstyp differenziert handelte es sich um 7.839 Bürgerbegehren (82,9 Prozent aller Verfahren) und 1.614 Ratsreferenden (17,1 Prozent aller Verfahren). Ein Ratsreferendum wurde immer als eigenständiges Verfahren gezählt, auch wenn es eine Gegenvorlage zu einem Bürgerbegehren dient und beide Verfahren eng miteinander verzahnt sind.

Verfahren im Jahr 2024

Neben der Gesamtbetrachtung ist interessant, wie sich die Verfahren im Jahr 2024 räumlich verteilen. Dies veranschaulicht die folgende Tabelle.

Tabelle 3: Im Jahr 2024 eingeleitete Verfahren

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	davon gelangten zum BE
Bayern	93	66	27	46
Baden-Württemberg	31	23	8	14
Nordrhein-Westfalen	30	26	4	5
Sachsen	22	16	6	4
Hessen	11	9	2	6
Niedersachsen	11	11	0	1
Schleswig-Holstein	8	7	1	3
Rheinland-Pfalz	8	7	1	1
Thüringen	5	4	1	0
Mecklenburg-Vorpommern	4	4	0	0
Brandenburg	2	2	0	0
Sachsen-Anhalt	2	2	0	1
Hamburg	1	1	0	0
Berlin	1	1	0	0
Saarland	0	0	0	0
Bremen	0	0	0	0
Gesamt	229	179	50	81

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

Anmerkung: Die Gesamtzahl der Bürgerentscheide (Spalte 5) setzt sich aus Bürgerbegehren, die zum Bürgerentscheid gelangten, sowie der Anzahl an Ratsreferenden, die zum Bürgerentscheid gelangten, zusammen. Die Tabelle enthält Zahlen, wie viele Verfahren im Jahr 2024 eingeleitet wurden und wie viele davon (= also im Jahr 2024 eingeleitete) zum Bürgerentscheid bis zum 31.12.2024 gelangten. Die Zahl aller Bürgerentscheide, die im Jahr 2024 stattgefunden haben (und die alle Verfahren umfasst, auch die bereits vor 2024 eingeleiteten) weicht in der Regel davon ab. Vgl. zum Beispiel Niedersachsen: <https://bremen-nds.mehr-demokratie.de/nds-be-liste>.

In den vergangenen fünf Jahren wurden durchschnittlich etwa 250 bis 300 neue Verfahren pro Jahr eingeleitet. Im Jahr 2024 waren es mit 229 weniger Verfahren als in den Jahren zuvor.

Die neu eingeleiteten Verfahren des Jahres 2024 sind regional ähnlich verteilt wie die Gesamtheit der Verfahren seit 1956: Bayern führt vor Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Schlusslichter sind das Saarland und Bremen, in denen kein einziges Verfahren verzeichnet wurde.

Anzahl der Verfahren nach Zeitabschnitten

Zwei Zeiträume lassen sich unterscheiden:

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

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

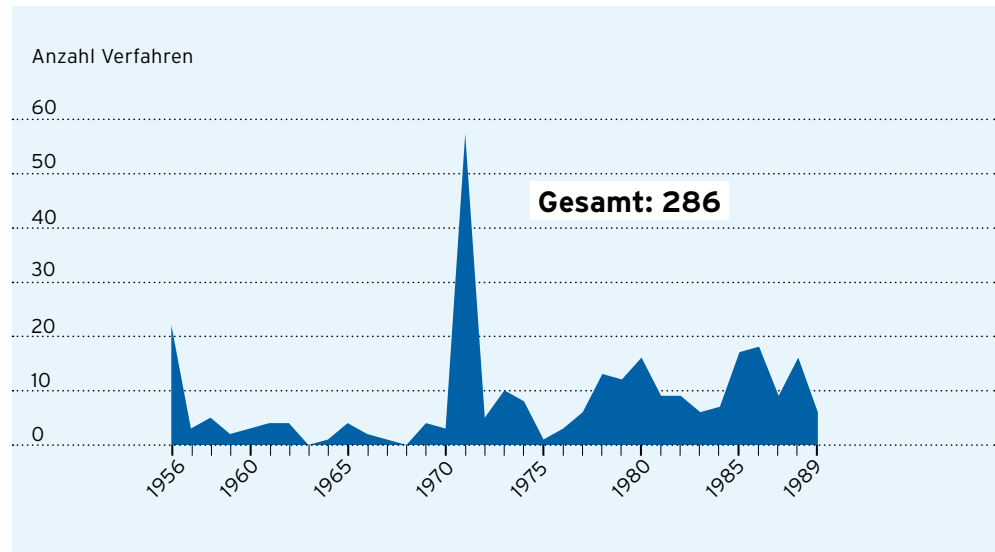
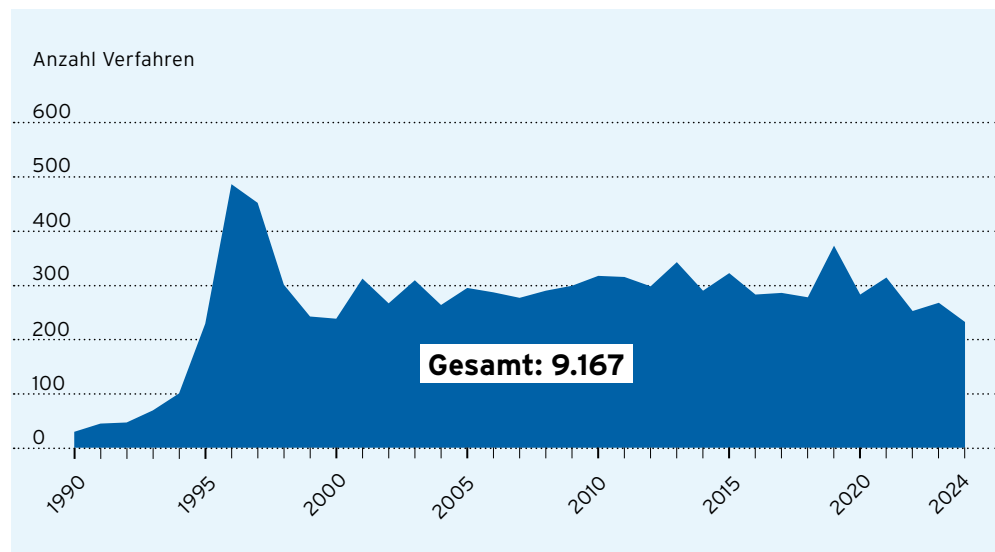


Abbildung 3: Anzahl der Verfahren nach Jahren, 1990 bis 2024



Von 1956 bis 1989 wurden insgesamt 286 Verfahren eingeleitet – heute verzeichnen wir solche Werte innerhalb eines einzigen Jahres. Die deutlich größere Anzahl direktdemokratischer Verfahren seit 1990 beruht darauf, dass sie in immer mehr Bundesländern überhaupt erst möglich gemacht wurden. Bis zum Jahr 2000 hatten 15 Bundesländer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt, seit 2005 alle 16 Länder.

1996 und 1997 wurden bisher die meisten Verfahren innerhalb eines Jahres initiiert. Dies ist auf die rege Praxis in Bayern in diesen beiden Jahren zurückzuführen. Im Oktober 1995 wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern durch einen landesweiten Volksentscheid eingeführt. Damals gab es einen Reformstau, der durch zahlreiche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Jahren 1996 und 1997 abgebaut werden konnte. Hinzu kam der hohe Bekanntheitsgrad des Instruments, das schon im Volksbegehren und in den Monaten vor dem Volksentscheid intensiv diskutiert wurde. In den anderen Bundesländern ließ sich ein solcher Einführungseffekt nicht in vergleichbarem Umfang beobachten. Seit 1998 wurden – das zeigt die Abbildung 3 – deutschlandweit rund 250 bis 350 Verfahren pro Jahr eingeleitet.

Regionale Verteilung der Verfahren

Etwa die Hälfte aller Verfahren konzentriert sich auf zwei Bundesländer: Bayern (3.695 Verfahren – 39,1 Prozent) und Baden-Württemberg (1.162 Verfahren – 12,3 Prozent). Die Position Bayerns erklärt sich durch die sehr anwendungsfreundlichen Regelungen. Vor allem der geringe Themenausschluss, die Zulässigkeit der gesamten Bauleitplanung sowie die moderaten Quoren laden die Bürgerinnen und Bürger zur Mitgestaltung der Kommunalpolitik ein statt sie abzuschrecken.

Nach Bayern und Baden-Württemberg folgen Nordrhein-Westfalen mit 1.004 (10,6 Prozent), Schleswig-Holstein mit 608 (6,4 Prozent) und Hessen mit 549 Verfahren (5,8 Prozent). Berlin, das Saarland und Bremen bilden die Schlussgruppe der Bundesländer. Hier gibt es deutlich weniger Gemeinden beziehungsweise Stadtbezirke als in den Flächenländern, was die geringere Verfahrenszahl teilweise erklärt.

Um die 16 Bundesländer besser vergleichen zu können, muss man die Anzahl der Gemeinden/ Stadtbezirke in einem Bundesland sowie den Zeitraum berücksichtigen, in dem Bürgerbegehren und Bürgerentscheide möglich waren. Dies geschieht weiter unten im Abschnitt „Anwendungshäufigkeit“.

Anteil Ratsreferenden

Insgesamt waren 1.614 der 9.453 Verfahren Ratsreferenden. Dies entspricht einem Anteil von 17,1 Prozent an allen Verfahren. Dieser Wert ist für die letzten Jahre relativ konstant. Gut jedes sechste Verfahren wird also von einer Gemeindevertretung angestoßen.

Einige Bundesländer verzeichnen deutlich höhere Anteile, vor allem Sachsen-Anhalt mit einem Anteil von 54,9 Prozent und Brandenburg mit einem Anteil von 36,9 Prozent an der Gesamtzahl der Verfahren. Hier gab es viele Ratsreferenden zu Gemeindegebietsreformen. In den ostdeutschen Bundesländern war das Thema Gebietsreform eindeutig für den höheren Anteil von Ratsreferenden verantwortlich. Die Ausnahme bildet Thüringen, wo bis vor einigen Jahren keine Ratsreferenden möglich waren.

Spitzenreiter

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

Tabelle 4: Top 21 der Städte, deutschlandweit

	Stadt	Bundesland	Anzahl Verfahren (BB und RR)	Anzahl BE
1 bis 2	Augsburg	Bayern	36	7
1 bis 2	München	Bayern	36	11
3 bis 5	Landshut	Bayern	25	11
3 bis 5	Regensburg	Bayern	25	13
3 bis 5	Erlangen	Bayern	25	16
6	Ingolstadt	Bayern	24	7
7 bis 8	Lindau (Bodensee)	Bayern	22	13
7 bis 8	Würzburg	Bayern	22	13
9 bis 11	Nürnberg	Bayern	21	2
9 bis 11	Passau	Bayern	21	10
9 bis 11	Landsberg am Lech	Bayern	21	16
12	Bonn	Nordrhein-Westfalen	20	3
13	Dresden	Sachsen	19	3

	Stadt	Bundesland	Anzahl Verfahren (BB und RR)	Anzahl BE
14	Traunreut	Bayern	18	15
15 bis 17	Essen	Nordrhein-Westfalen	17	4
15 bis 17	Frankfurt am Main	Hessen	17	1
15 bis 17	Coburg	Bayern	17	13
18	Stuttgart	Baden-Württemberg	16	1
19 bis 21	Bielefeld	Nordrhein-Westfalen	15	1
19 bis 21	Wuppertal	Nordrhein-Westfalen	15	2
19 bis 21	Füssen	Bayern	15	7

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

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

Angesichts des hohen Anteils bayerischer Bürgerbegehren an der Gesamtzahl verwundert es nicht, dass die meisten der 21 Städte mit der intensivsten Praxis in Bayern liegen. Bundesweite Spitzenreiter sind Augsburg und München mit je 36 Verfahren. Bei den Bürgerentscheiden liegen Landsberg am Lech und Erlangen mit jeweils 16 Abstimmungen vorne.

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

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

Verteilung der Verfahren nach Gemeindegröße

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

Tabelle 5: Verfahren nach Gemeindegröße

Einwohnerzahl	Anteil Verfahren in %	Anteil Gemeinden/Kreise in %
bis 5.000	37,0	70,7
5.001 - 10.000	16,5	12,2
10.001 - 20.000	15,5	8,2
20.001 - 50.000	13,6	4,6
50.001 - 100.000	6,3	1,5
100.001 - 200.000	4,0	1,6
200.001 - 500.000	5,2	1,1
mehr als 500.000	1,9	0,2

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

In größeren Städten fanden bisher überdurchschnittlich häufig Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt. Die Tabelle zeigt dies genauer: In Deutschland haben 70,7 Prozent aller Gemeinden weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner. In diesen kleinen Gemeinden wurden jedoch nur 37,0 Prozent aller Verfahren durchgeführt. Anders sieht es in größeren Städten und Landkreisen aus: 4,4 Prozent aller Gemeinden/Städte und Landkreise haben mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner. In diesen größeren Städten und Kreisen wurden jedoch 17,4 Prozent aller Verfahren durchgeführt (siehe Tabelle, Zeilen 5 bis 8).

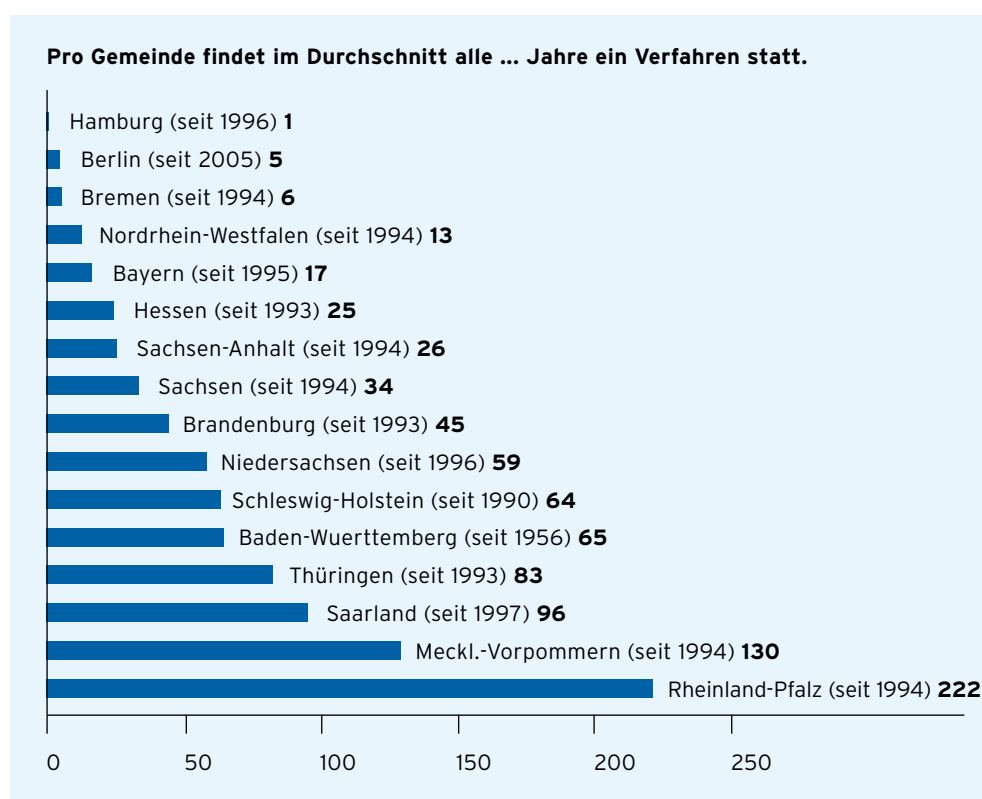
Warum ist das so? Es können drei Faktoren beobachtet werden:

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

Anwendungshäufigkeit

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

Abbildung 4: Anwendungshäufigkeit, 1956 bis 2024



Anmerkungen:

Es wurde jeweils die Anzahl der Jahre seit Einführung der Bürgerbegehrensregelung gewertet. Für mehr Transparenz steht nach dem Bundesland in Klammern, seit wann Bürgerbegehren dort möglich sind. Baden-Württemberg und Hessen kennen keine Verfahren auf Landkreisebene. Daher wurden die 35 Landkreise in Baden-Württemberg und die 21 Landkreise in Hessen hier nicht berücksichtigt.

Platz 1 bis 3: Hamburg, Berlin und Bremen

Hamburg, Berlin und Bremen landen bei der Anwendungshäufigkeit auf den Spitzenplätzen: Durchschnittlich findet ein neues Bürgerbegehren oder Ratsreferendum in Hamburg pro Jahr statt.

In Berlin dauerte es durchschnittlich fünf Jahren, bis in einem der zwölf Stadtbezirk ein Verfahren eingeleitet wurde. Im Bundesland Bremen, das die Städte Bremen und Bremerhaven umfasst, fanden insgesamt zwar nur wenige Verfahren (elf in 31 Jahren) statt. Aber im Durchschnitt kommt es hier pro Stadt alle sechs Jahre zu einem Verfahren.

Dennoch kann man bei den drei deutschen Spitzenreitern nicht von „Schweizer Verhältnissen“ sprechen. In vielen schweizerischen Gemeinden finden pro Jahr mehrere Abstimmungen statt. Sehr viele Verfahren sind dort obligatorische Referenden über Themen, die als besonders wichtig erachtet werden, wie etwa Investitionen in Infrastruktur.

Platz 4 und 5: Nordrhein-Westfalen und Bayern

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

Bayern liegt auf Platz fünf. In einer bayerischen Gemeinde findet durchschnittlich etwa alle 17 Jahre ein Bürgerbegehren oder ein Ratsreferendum statt. Bei der absoluten Anzahl an Verfahren liegt Bayern unangefochten auf Platz eins – mit durchschnittlich 123 Verfahren pro Jahr. Da es aber in Bayern über 2.000 Gemeinden und Landkreise gibt, ist der Wert pro Gemeinde niedriger als in Nordrhein-Westfalen (32 Verfahren pro Jahr bei 427 Gemeinden und Landkreisen).

Platz 6 und 7: Hessen und Sachsen-Anhalt

Auf Platz sechs und sieben folgen Hessen und Sachsen-Anhalt. Hier dauert es deutlich länger als in Bayern und NRW, bis ein Verfahren in einer Gemeinde stattfindet: 25 bzw. 26 Jahre. In Sachsen-Anhalt sind für diesen vorderen Mittelfeldplatz die zahlreichen Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform verantwortlich. Hessen hat, ähnlich wie Nordrhein-Westfalen, mehr mittelgroße und große Städte als andere Flächenländer. Dort finden, wie oben bereits dargestellt wurde, vergleichsweise häufiger Bürgerbegehren statt.

Schlusslichter: Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz

Am seltensten finden Bürgerbegehren im Saarland, in Mecklenburg-Vorpommern und in Rheinland-Pfalz statt. In Mecklenburg-Vorpommern etwa wurde in einer Gemeinde durchschnittlich nur alle 130 Jahre ein Verfahren eingeleitet, in Rheinland-Pfalz (ein Bundesland mit sehr vielen kleinen Gemeinden) sogar nur alle 222 Jahre. In allen drei Ländern galten und gelten sehr restriktive Verfahrensregelungen, etwa ein großer Themenausschluss und hohe Quoren. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind hier Ausnahmerecheinungen.

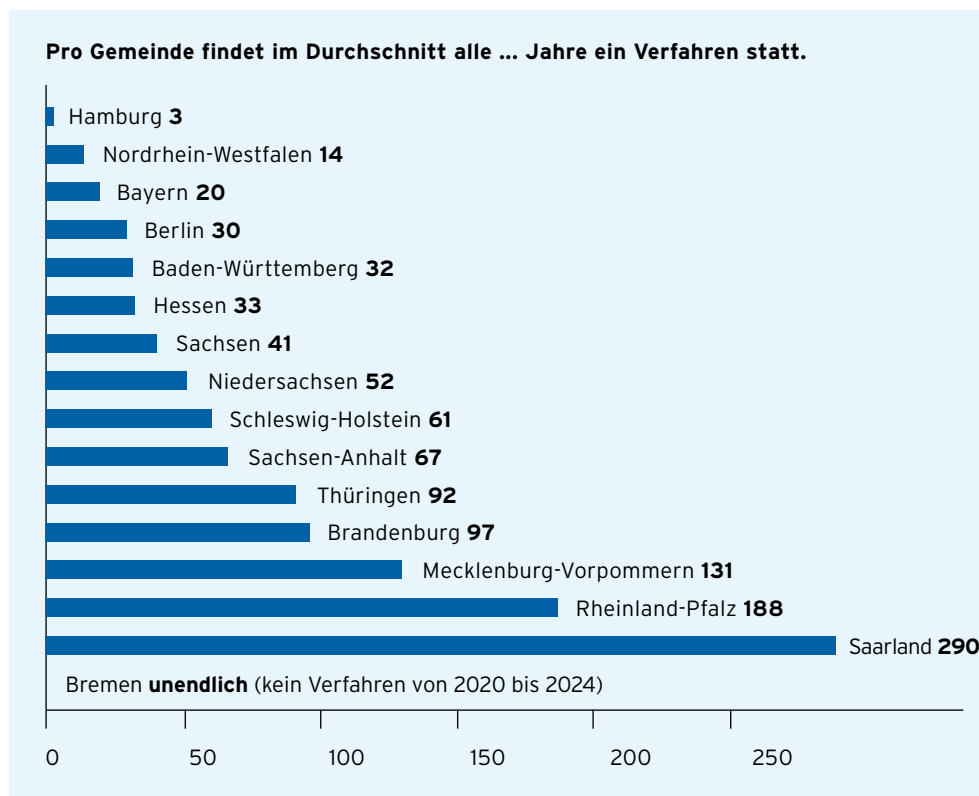
Aktuelle Anwendungshäufigkeit (Betrachtung der letzten fünf Jahre)

Abbildung 4 zeigt Durchschnittswerte über einen längeren Zeitraum. Der Nachteil: Der aktuelle Zustand der Anwendungshäufigkeit in den Bundesländern wird nur bedingt sichtbar, da Zeitabschnitte zusammengefasst sind, in denen die direkte Demokratie unterschiedlich geregelt war. So

hat etwa Thüringen inzwischen eine vorbildliche Regelung und in den letzten Jahren finden auch mehr Verfahren statt. Baden-Württemberg hatte von 1956 bis 2005 äußerst restriktive Regelungen, so dass sehr wenig bis keine Praxis vorhanden war.

Für ein unverzerrtes Bild der aktuellen Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren und Ratsreferenden haben wir die vergangenen fünf Jahre daher gesondert betrachtet.

Abbildung 5: Anwendungshäufigkeit, 2020 bis 2024



Quelle und Anmerkungen: siehe Abbildung 4.

Die Auswertung ergab:

- Vier der fünf Spitzenreiter im Zeitraum seit 1956 (Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Berlin) sind auch in der aktuellen Betrachtung der letzten fünf Jahre vorne. Nur in den Städten Bremen und Bremerhaven – die gemeinsam das Bundesland Bremen bilden – fand in den letzten fünf Jahren keinerlei Praxis statt.
- Baden-Württemberg rangiert sehr viel weiter vorne als in der Gesamtübersicht. Der langjährige Durchschnitt liegt pro Gemeinde bei einem Verfahren alle 65 Jahre (Abbildung 4), was im Ländervergleich Platz 12 entspricht. Betrachtet man hingegen nur die letzten fünf Jahre (Abbildung 5), liegt Baden-Württemberg auf Platz 5, mit einem Verfahren pro Gemeinde alle 32 Jahre. Hier haben sich die Reformen in den Jahren 2005 und 2015 positiv auf die Praxis im „Ländle“ ausgewirkt.
- Auch in Rheinland-Pfalz und Thüringen fanden im Vergleich zum langjährigen Durchschnitt in den vergangenen Jahren etwas häufiger Bürgerbegehren statt. In beiden Ländern fanden 2016 Reformen statt, deren Auswirkungen nun allmählich sichtbar werden.
- In den ostdeutschen Ländern (bis auf Thüringen) wurden im gesamten Zeitraum seit 1956 insgesamt häufiger Verfahren eingeleitet als in den vergangenen fünf Jahren. Der Grund dafür ist, dass dort vor 2015 viele Bürgerentscheide zur Gemeindegebietsreform stattfanden. In Sachsen-Anhalt wurden sehr viele Verfahren zur Gemeindegebietsreform initiiert. Für den gesamten Zeitraum belegt Sachsen-Anhalt Platz 7 in der Anwendungshäufigkeit (alle 26 Jah-

re findet in einer Gemeinde ein Verfahren statt), für die Jahre 2020 bis 2024 belegt das Bundesland Platz 10 (alle 67 Jahre findet in einer Gemeinde ein Verfahren statt).

- Deutlich wird auch, dass das Saarland aktuell so gut wie keine Praxis kennt. Lediglich ein einziges Verfahren wurde in fünf Jahren in allen Gemeinden und Kreisen neu eingeleitet. Das liegt an den dort vorhandenen Hürden und restriktiven Bedingungen für Bürgerbegehren – diese sind bundesweit am höchsten.

5.2 Themen

Die Vielfalt an Themen der Kommunalpolitik spiegelt sich in den eingeleiteten Bürgerbegehren und Ratsreferenden wider. Gruppiert nach Themenbereichen ergibt sich folgendes Bild dieser Vielfalt.

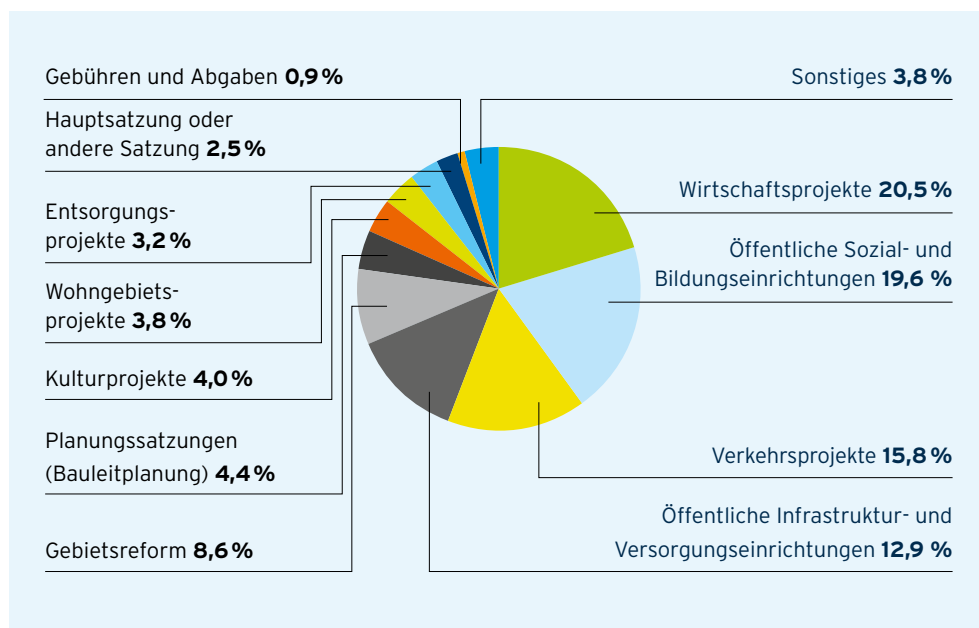
Tabelle 6: Themen

Themenbereich	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil in %
Wirtschaftsprojekte	Hotels, Einkaufszentren, Windparks, Mobilfunkmasten	1.938	20,5
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	1.851	19,6
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Radverkehrsinfrastruktur, Fußgängerzonen	1.497	15,8
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	1.223	12,9
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	810	8,6
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Gebäudehöhe	412	4,4
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	376	4,0
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	359	3,8
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	306	3,2
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt- oder ehrenamtliche/r Bürgermeister/in, Baumschutzsatzung	238	2,5
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	81	0,9
Sonstiges	Straßennamen, Klimaziele	362	3,8
Gesamt		9.453	100,0

Die drei größten Themenbereiche sind Wirtschaftsprojekte, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen sowie Verkehrsprojekte. Zusammen machen sie mehr als die Hälfte aller Verfahren aus. Auf den Plätzen 4 bis 6 folgen öffentliche Infrastruktur- und Versorgungsprojekte, Fragen der Gemeindegebietsreform sowie Planungssatzungen.

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

Abbildung 6: Themenbereiche



5.3 Ergebnisse und Erfolgsquote

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

Tabelle 7: Ergebnisse

Ergebniskategorie	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil (%)
Offen/Unbekannt	Offen	130	1,4
	Unbekannt	113	1,2
Verfahren gelangt nicht zum BE	BB nicht eingereicht	614	6,5
	BB zurückgezogen	267	2,8
	BB erreicht zu wenig Unterschriften	219	2,3
	Kompromiss	195	2,1
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	1.078	11,4
BB gelangt zum BE / RR findet statt	Unzulässig	2.054	21,7
	Versandet	15	0,2
	BE im Sinne des Begehrens	2.201	23,3
	BE in Stichentscheid angenommen	253	2,7
	BE nicht im Sinne des Begehrens	1.482	15,7
	BE in Stichentscheid gescheitert	261	2,8
	BE unecht gescheitert	571	6,0
Gesamt		9.453	100,0

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

Die Tabelle zeigt, welche verschiedenen Ergebnisse möglich sind, differenziert danach, ob ein Verfahren zur Abstimmung/zum Bürgerentscheid gelangt (= untere Hälfte der Tabelle) oder nicht (= obere Hälfte).

Erfolgsaussichten

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

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

Daraus ergibt sich: Die formale Erfolgsquote liegt bei 38,9 Prozent (3.630 von 9.323 abgeschlossenen Verfahren). Mit anderen Worten: Vier von zehn eingeleiteten Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren.

Ergebnisse

Im Folgenden werden drei Ergebniskategorien genauer betrachtet: Zunächst widmen wir uns den unzulässigen Bürgerbegehren, danach jenen Begehren, bei denen der Gemeinderat die Forderungen des Bürgerbegehrens übernahm, und schließlich betrachten wir die Ergebnisse der Bürgerentscheide

5.3.1 Unzulässige Bürgerbegehren

Generell gilt folgende Faustformel: Ein Bürgerbegehren kann all die Themen behandeln, die auch in einem Gemeinderat beschlossen werden – abzüglich der Themenausschlüsse.

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

Die Entscheidung, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist, wird in den meisten Bundesländern vom Gemeinderat beziehungsweise bei Kreisangelegenheiten vom Kreistag getroffen. Zuvor wird häufig, in Mecklenburg-Vorpommern zwingend, die Kommunalaufsicht eingeschaltet. In fünf Bundesländern entscheidet nicht der Gemeinde-/Stadtrat über die Zulässigkeit: In Hamburg und Berlin liegt die Entscheidung beim Bezirksamt, in Brandenburg und Schleswig-Holstein bei der Kommunalaufsichtsbehörde, in Niedersachsen beim Verwaltungsausschuss. Gegen eine Ablehnung kann die Initiative das zuständige Verwaltungsgericht anrufen.

Viele Bundesländer sehen eine Beratung der Initiative vor – meist durch die Gemeindeverwaltung. Fünf Bundesländer – Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen – sind noch bürgerfreundlicher: Dort prüft die Bezirks- bzw. Gemeindeverwaltung vor der Sammlung der Unterschriften, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. So wird verhindert, dass zahlreiche Anstrengungen und Unterschriften ins Leere laufen und Frustration erzeugt wird. Auch Mehr Demokratie e. V. bietet bundesweit eine Beratung zu Bürgerbegehren an.

Gesamtzahl

Die Auswertung ergab, dass insgesamt 2.051 der 7.839 bürgerinitiierten Verfahren (26,2 Prozent) unzulässig waren. Insgesamt waren 2.054 Verfahren unzulässig, wie in Tabelle 7 ersichtlich ist. Die Differenz erklärt sich dadurch, dass neben den 2.051 Bürgerbegehren auch drei Ratsreferenden für unzulässig erklärt wurden – von der Kommunalaufsicht.

Betrachtung der vergangenen zehn Jahre

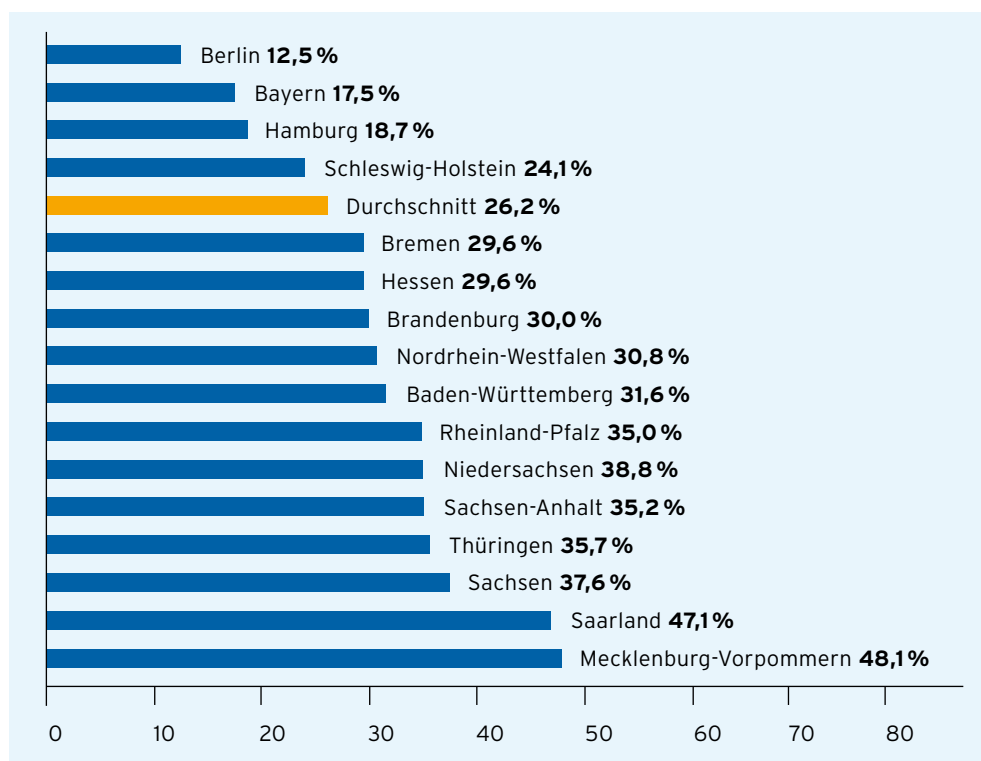
Im Zeitraum 2015 bis 2024 betrug die Unzulässigkeitsquote 25,8 Prozent und war somit etwas geringer als im gesamten Berichtszeitraum. Tendenziell sollte die Unzulässigkeitsquote angesichts von Reformen, mehr Beratung und auch mehr Erfahrungen zukünftig weiter zurückgehen.

Ein wichtiger Aspekt dabei ist der Kostendeckungsvorschlag – eine „Unzulässigkeitsfalle“. Dieser wurde in der Vergangenheit in immer mehr Ländern gestrichen oder durch eine andere Lösung – wie eine Kostenschätzung der Verwaltung – ersetzt. Die wenigen verbleibenden Länder, die noch einen Kostendeckungsvorschlag vorsehen, sind

- das Land Bremen (sowohl in der Stadt Bremen als auch in Bremerhaven),
- Hessen (Reform 2024/2025 diskutiert),
- das Saarland sowie
- Sachsen.

Unterschiede zwischen den Ländern

Abbildung 7: Unzulässige Bürgerbegehren nach Bundesland



Anmerkung: Insgesamt waren 2.051 Bürgerbegehren unzulässig.

Ein Blick auf die Werte der einzelnen Bundesländer bestätigt die bisherigen Überlegungen. Generell gilt: Je bürgerfreundlicher das Verfahren geregelt ist, desto niedriger die Unzulässigkeitsquote. Berlin und Bayern hatten mit 12,5 Prozent beziehungsweise 17,5 Prozent die niedrigste Unzulässigkeitsquote, gefolgt von Hamburg und Schleswig-Holstein. In allen vier Bundesländern sind die Regelungen vergleichsweise bürgerfreundlich ausgestaltet, keines kennt den Kostendeckungsvorschlag.

Auf den hinteren Plätzen finden sich Länder, in denen ein restriktiver Themenkatalog und/oder hohe Unterschriftenquoten gelten beziehungsweise lange Zeit galten und/oder ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich ist. Im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern waren sogar etwa die Hälfte aller Bürgerbegehren unzulässig.

Unzulässigkeitsgründe

Auswertungen früherer Bürgerbegehrensberichte haben gezeigt: Die häufigsten Unzulässigkeitsgründe waren der *Themenausschluss*, der *Kostendeckungsvorschlag* sowie das *Nichteinhalten einer Frist*.

Ein häufiger Grund war der *Themenausschluss*. Alle Bundesländer regeln dies in einem sogenannten „Negativkatalog“: Hier wird benannt, welche Themen nicht zulässig sind. Früher gab es in einigen Ländern noch einen „Positivkatalog“, der auflistete, zu welchen Themen Bürgerbegehren überhaupt erlaubt sind. Dieser Positivkatalog wirkte sich insbesondere in Baden-Württemberg von 1956 bis 2005 verheerend aus. Er schränkte die Zahl der Themen erheblich ein und ließ durch unpräzise Formulierungen Spielraum für Interpretationen. So kam es häufig zu Unzulässigkeitserklärungen und Rechtsstreitigkeiten. Ein Beispiel: In den Jahren 1978 bis 1980 wurden in Baden-Württemberg 26 von 38 Begehren (68 Prozent) für unzulässig erklärt. Mit den Reformen in Baden-Württemberg (2005), Rheinland-Pfalz (2010), Bremerhaven (2012) und Sachsen-Anhalt (2014) ist der Positivkatalog inzwischen Geschichte.

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

Ein weiterer häufiger Unzulässigkeitsgrund war ein mangelhafter oder fehlender *Kostendeckungsvorschlag*. Dies war der vierthäufigste Grund für die Unzulässigkeit von Bürgerbegehren. Rund jedes siebte Bürgerbegehren wird deswegen abgelehnt.³ Mehrere Gemeindeordnungen verlangen bei Bürgerbegehren einen umsetzbaren Kostendeckungsvorschlag, was zu vielen unzulässigen Bürgerbegehren führt. Viele Bürgerinnen und Bürger sind mit dem Kostendeckungsvorschlag schlicht überfordert. Gerade, wenn es um Privatisierungsvorhaben geht, werden von ihnen geradezu hellseherische Fähigkeiten verlangt. Die entsprechende Expertise liegt bei der Verwaltung und allenfalls noch Fachpolitikerinnen und Fachpolitikern. In einigen Bundesländern ist dies daher anders geregelt: Entweder muss die Gemeinde eine Kostenschätzung erstellen (wie etwa in Nordrhein-Westfalen) oder es ist gar kein Kostendeckungsvorschlag notwendig (wie etwa in Bayern, Hamburg und Schleswig-Holstein), da die finanziellen Auswirkungen eines Bürgerbegehrens ohnehin immer sehr ausführlich diskutiert werden.

5.3.2 Ergebnis: Gemeinderat übernimmt das Anliegen der Initiatorinnen und Initiatoren

Ein beachtlicher Anteil der 7.839 Bürgerbegehren – 1.078 oder 13,8 Prozent – führte zu einem neuen Beschluss des Gemeinderats. In über 1.000 Fällen wurde das Anliegen des Bürgerbegehrens übernommen und der Bürgerentscheid entfiel. Tabelle 8 zeigt, in welchen Bundesländern dies besonders häufig bzw. besonders selten vorkam.

³ Vgl. Bürgerbegehrensbericht 2020 von Mehr Demokratie: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28_Bu_rgerbegehrensbericht_Web.pdf, S. 26.

Tabelle 8: Vom Gemeinderat übernommene Anliegen

Bundesland	Bürgerbegehren insgesamt	Anzahl vom Gemeinderat übernommene Bürgerbegehren	Anteil in %
Hamburg	150	49	32,7
Berlin	48	9	18,8
Bremen	11	2	18,2
Saarland	17	3	17,6
Hessen	524	83	15,8
Nordrhein-Westfalen	968	148	15,3
Sachsen	287	43	15,0
Mecklenburg-Vorpommern	135	20	14,8
Rheinland-Pfalz	280	39	13,9
Bayern	2955	411	13,9
Brandenburg	190	26	13,7
Thüringen	241	29	12,0
Sachsen-Anhalt	125	15	12,0
Schleswig-Holstein	536	64	11,9
Niedersachsen	473	56	11,8
Baden-Württemberg	899	81	9,0
Gesamt	7.839	1.078	13,8

Die Tabelle zeigt, dass nur sehr wenige Länder stärker vom Durchschnittswert 13,8 Prozent abweichen. In Hamburg wurden mit 32,7 Prozent überdurchschnittlich viele Begehren übernommen, in Baden-Württemberg hingegen mit 9,0 Prozent relativ wenig. Woran liegt das?

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

Der niedrige Wert Badens-Württembergs liegt an den sehr restriktiven Regelungen (kurze Fristen, hohe Hürden, weitreichender Themenausschluss), die dort jahrzehntelang galten. Viele Bürgerbegehren waren unzulässig oder hatten nur sehr geringe Erfolgsaussichten im Bürgerentscheid. Der Gemeinderat musste deshalb oft keine Niederlage befürchten, was seine Bereitschaft reduzierte, einer Bürgerinitiative entgegen zu kommen. Dies hat sich durch die Reformen in Baden-Württemberg (2005, 2015) geändert. Die Auswertung für die letzten drei Jahre bestätigt dies, hier betrug der Wert 12,8 Prozent.

5.3.3 Bürgerentscheide: Ergebnisse

Tabelle 9: Ergebnisse von Bürgerentscheiden

Ergebnis	Bürgerentscheid aufgrund von Bürgerbegehren	Bürgerentscheid aufgrund von einem Ratsbeschluss	Gesamt
BE im Sinne des Begehrens	1.500	701	2.201
BE in Stichentscheid angenommen	125	128	253
BE nicht im Sinne des Begehrens	1.017	465	1.482
BE in Stichentscheid gescheitert	146	115	261
BE unecht gescheitert	485	86	571
Gesamt	3.273	1.495	4.768

Abkürzungen: BE = Bürgerentscheid.

Die ersten beiden Zeilen der Tabelle 9 („Bürgerentscheid im Sinne des Begehrens“ und Bürgerentscheid im Stichentscheid angenommen“) weisen einen Erfolg im Sinne der Initiatorinnen und Initiatoren aus. Insgesamt waren dies 2.454 von 4.768 und somit 51,6 Prozent aller kommunalen Abstimmungen. Ratsreferenden hatten mit 55,5 Prozent eine höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 49,6 Prozent.

Bürgerentscheide, die keine Abstimmungsmehrheit erhielten, werden hier als „nicht im Sinne des Begehrens“ bezeichnet.

Im Gegensatz dazu gelten Bürgerentscheide als „unecht gescheitert“, wenn sie zwar eine Abstimmungsmehrheit erreichten, jedoch das benötigte Zustimmungsquorum nicht erreicht haben und somit an diesem Quorum gescheitert sind. Von den 4.768 Bürgerentscheiden scheiterten 571 (12,0 Prozent) unecht.

Die Abbildungen 8 und 9 illustrieren diese Ergebnis-Verteilung.

Abbildung 8: Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren - Ergebnisse

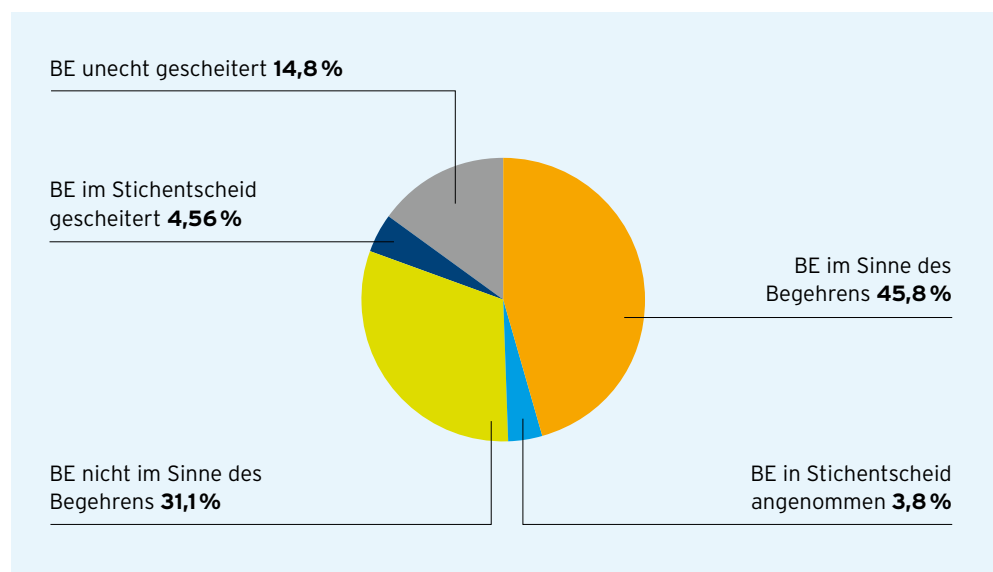
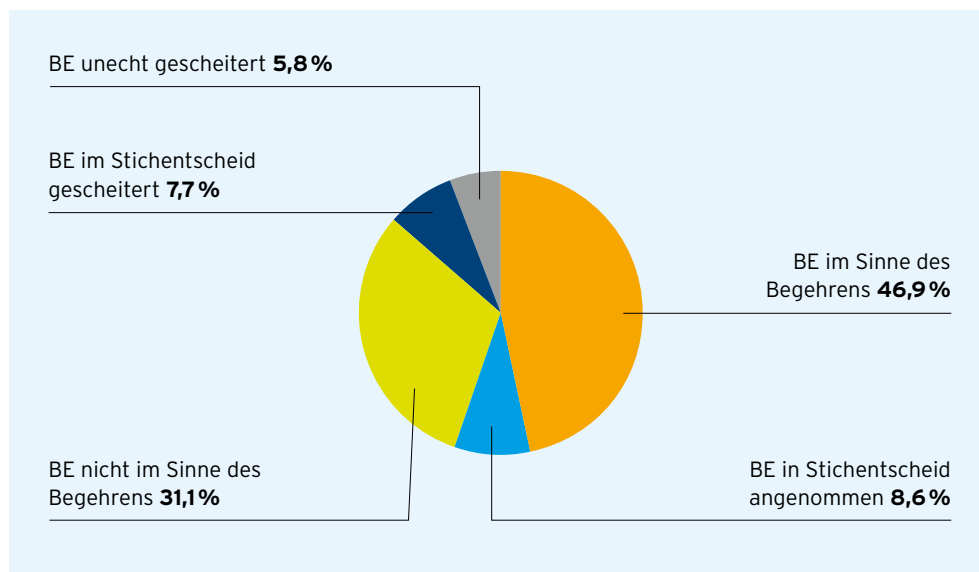


Abbildung 9: Bürgerentscheide aufgrund von Ratsreferenden - Ergebnisse

Ratsreferenden scheiterten mit 5,8 Prozent deutlich seltener am Zustimmungsquorum als bürgerinitiierte Bürgerentscheide (14,8 Prozent). Dies liegt unter anderem an den zahlreichen Ratsreferenden in kleineren Gemeinden zur Gemeindegebietsreform, zum Beispiel in Sachsen-Anhalt. Diese Ratsreferenden scheiterten so gut wie nie unecht am Zustimmungsquorum, denn in kleinen Gemeinden ist die Abstimmungsbeteiligung vergleichsweise hoch, und das Thema Gebietsreform mobilisiert zusätzlich sehr viele Menschen.

Betrachtet man Bundesländer, die im Lauf der Zeit das Zustimmungsquorum reformiert haben, so kann man die Wirkungen dieser Reformen mitunter beobachten. Etwa in Schleswig-Holstein: Das Land senkte das Zustimmungsquorum 2003 von 25 auf 20 Prozent und im Jahr 2013 von 20 Prozent auf (nach Gemeindegröße gestaffelt) 8 bis 20 Prozent. Der Effekt ist deutlich: Von 1990 bis 2013 betrug der Anteil der am Zustimmungsquorum gescheiterten Bürgerentscheide 10,3 Prozent. Nach den Reformen, im Zeitraum von 2014 bis 2024, sank der Anteil auf 6,8 Prozent – ein Rückgang um ein gutes Drittel.⁴

5.3.4 Bürgerentscheide: Abstimmungsbeteiligung

Tabelle 10: Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einw.zahl)	Anzahl BE	Mittlere Beteiligung alle BE (%)
bis 5.000	1.825	62,0
5.001 - 10.000	818	50,9
10.001 - 20.000	685	44,8
20.001 - 50.000	589	39,3
50.001 - 100.000	190	32,6
100.001 - 200.000	142	34,2
200.001 - 500.000	109	31,7
mehr als 500.000	26	27,4
Gesamt	4.384	51,1

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

Anmerkung: Von 4.384 Bürgerentscheiden ist die Abstimmungsbeteiligung bekannt.

⁴ Vgl. Bürgerbegehrensbericht Schleswig-Holstein 2022 von Mehr Demokratie e. V., S. 18 ff. sowie eigene Berechnungen.

Die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden betrug für alle Bundesländer durchschnittlich 51,1 Prozent. Die Beteiligung sank, wie auch bei Kommunalwahlen, mit zunehmender Gemeindegröße. Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, beteiligten sich in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern durchschnittlich 62,0 Prozent, in Städten mit 20.000 bis 50.000 durchschnittlich 39,3 Prozent und in Großstädten und Landkreisen mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 27,4 Prozent.

Die Zahlen erklären sich zum Teil durch die Problemstruktur: Wenn beispielsweise in Großstädten nur ein bestimmter Stadtteil oder in Landkreisen nur eine Stadt von einer Maßnahme betroffen sind, dann wird die Beteiligung in der gesamten Stadt/dem gesamten Landkreis niedrig sein, im betroffenen Stadtteil/der Stadt jedoch hoch.

Die Auswertung ergab auch, dass es einen Unterschied macht, ob ein Bürgerentscheid „von unten“, per Bürgerbegehren, zustande kam, oder „von oben“, durch den Gemeinderat. „Von unten“ initiierte Bürgerentscheide erreichten durchschnittlich 49,1 Prozent. An „von oben“ initiierte Ratsreferenden beteiligten sich im Schnitt 55,6 Prozent der Stimmberechtigten. Dies liegt vermutlich daran, dass Ratsreferenden erstens häufiger mit Wahlen zusammengelegt wurden und zweitens viele Ratsreferenden nur Themen von sehr großer Bedeutung (zum Beispiel: Gemeindegebietsreform) zum Gegenstand hatten.

Wenn man die Effekte von Bürgerentscheiden auf die Partizipation/Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger genauer untersuchen möchte, dann reicht die Betrachtung der *durchschnittlichen Abstimmungsbeteiligung* nicht aus. Der Schweizer Forscher Uwe Serdült hat für die Stadt St. Gallen nachgewiesen, dass sich nicht immer dieselben Menschen an den unterschiedlichen Abstimmungen beteiligen. Er hat untersucht, wie viele Bürgerinnen und Bürger an mindestens einem von sieben Bürgerentscheiden innerhalb von zwei Jahren teilnahmen. Das Ergebnis: Während die *durchschnittliche Beteiligung* an einer einzelnen Abstimmung in St. Gallen bei 45 bis 50 Prozent lag, hatten sich an mindestens einer von zwei Abstimmungen 66 Prozent beteiligt und an mindestens einer von sieben Abstimmungen sogar rund 75 Prozent. Serdült nennt das *kumulierte Beteiligung*.⁵ Die Beteiligungseffekte von Bürgerentscheiden sind also deutlich höher, wenn man nicht nur die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung betrachtet. Um eine entsprechende Analyse in deutschen Gemeinden/Städten vorzunehmen, ist die Anzahl an Bürgerentscheiden zu gering, es ist aber auch hier anzunehmen, dass nicht immer dieselben Personen abstimmen.

5.3.5 Bürgerentscheide: Erfolgchancen und Abstimmungsquorum

In fast allen Bundesländern (außer in Hamburg) gilt beim Bürgerentscheid ein Zustimmungsquorum. Das bedeutet: Neben der Mehrheit der Abstimmenden muss auch eine bestimmte Mindestanzahl an Stimmberechtigten der Vorlage zustimmen. Dies führt mitunter zu Diskussionsverweigerungen – Einladungen zu Veranstaltungen werden zum Beispiel nicht angenommen und eigene Veranstaltungen finden nicht statt – oder zu anderen Strategien, die sich nachteilig auf die Höhe der Abstimmungsbeteiligung und damit auf die Erfolgchancen eines Bürgerentscheids auswirken. Die folgende Tabelle vergleicht die Bundesländer in zwei Aspekten: Welche Zustimmungsquoren galten? Und wie viele Bürgerentscheide scheiterten „unecht“ am Zustimmungsquorum? Dabei haben wir die Werte über den gesamten Zeitraum, in dem Bürgerbegehren möglich waren, ermittelt. Dass der Anteil an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden sinkt, je niedriger das Zustimmungsquorum ist, haben wir oben am Beispiel Schleswig-Holsteins (Betrachtung des Zeitraums vor und nach einer Reform) gesehen.

⁵ Vgl. Uwe Serdült, 2013, Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie, in: A. Good/B. Platipodis (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht (Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag), Bern, S. 41 ff.

Tabelle 11: Unecht gescheiterte Bürgerentscheide

Bundesland	Zustimmungsquorum	Anzahl BE im gesamten Zeitraum	Davon unecht gescheitert	Anteil unecht gescheiterter BE (%)
Hamburg	keines	29	0	0,0
Bremen (Stadt)	bis 1997: 50 %-Bet.quorum 1997 bis 2009: 25 % seit 2010: 20 %	1	0	0,0
Thüringen	bis 2002: 25 % 2003 bis 2009: 20-25 % seit 2010: 10-20 %	69	4	5,8
Bayern	bis 03/1999: keines seit 04/1999: 10-20 %	2.297	136	5,9
Sachsen	bis 2021: 25 % seit 2022: 15-25 % (nur kreisfreie Städte und Landkreise)	197	17	8,6
Sachsen-Anhalt	bis 1997: 30 % 1998 bis 2018: 25 % seit 2018: 20%	191	17	8,9
Schleswig-Holstein	bis 2002: 25 % 2003 bis 2013: 20 % 2014 bis 2022: 8-20 % seit 2023: 10-20 %	356	32	9,0
Rheinland-Pfalz	bis 2010: 30 % 2011 bis 2016: 20 % seit 2016: 15 %	145	15	10,3
Mecklenburg-Vorpommern	25 %	68	8	11,8
Brandenburg	25 %	177	22	12,4
Baden-Württemberg	bis 1975: 50 %-Bet.quorum 1975 bis 2005: 30 % 2006 bis 2015: 25 % seit 2016: 20 %	560	100	17,9
Hessen	bis 2016: 25 % seit 2016: 15-25 %	207	47	22,7
Niedersachsen	bis 2016: 25 % seit 2017: 20 %	151	45	29,8
Berlin	bis 2011: 15 %-Beteiligungsquorum, seit 2011: 10 %	14	5	35,7
Nordrhein-Westfalen	bis 2000: 25 % 2001 bis 2011: 20 % seit 2012: 10-20 %	305	122	40,0
Bremerhaven (Stadt)	bis 2012: 30 % seit 2013: 20 %	1	1	100,0
Saarland	30 %	0	-	-
Gesamt		4.768	571	12,0
Gesamt ohne Bayern		2.471	435	17,6

Abkürzung: BE = Bürgerentscheide.

Anmerkung: In Schleswig-Holstein gelten seit 2024 erhöhte Zustimmungsquoren für Bürgerentscheide zur Bauleitplanung.

Aus der Tabelle ist Folgendes ersichtlich:

- Bislang scheiterte jeder achte Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum (12,0 Prozent). Betrachtet man alle Bundesländer ohne Bayern (das ungefähr die Hälfte der Fälle auf sich vereint), beträgt dieser Wert 17,6 Prozent.
- Länder mit wenigen und großen Städten und/oder Länder mit einem hohen Zustimmungsquorum (größer als 20 Prozent) weisen einen erhöhten Wert an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden auf, zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, das Bundesland mit der größten durchschnittlichen Gemeindegröße (40,0 Prozent). Auch Berlin (wenige Bezirke, alle mit mehr als 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) weist mit 35,7 Prozent einen sehr hohen Wert auf – und das trotz relativ niedrigem Abstimmungsquorum. Hessen hat ebenfalls vergleichsweise wenige und dafür größere Gemeinden und Städten. Hier scheiterten 22,7 Prozent aller Entscheide „unecht“. Denn: Die Abstimmungsbeteiligung sinkt mit zunehmender Gemeindegröße. Damit steigt auch das Risiko, am Zustimmungsquorum zu scheitern.
- Für Baden-Württemberg kann man den hohen Anteil an unecht gescheiterten Bürgerentscheiden (17,9 Prozent) auf jahrelang geltende hohe Abstimmungsquoren zurückführen. In den letzten Jahren war der Anteil deutlich geringer (siehe unten, seit 2016: 9,0 Prozent).
- Trotz zum Teil hohen Zustimmungsquoren weisen Sachsen-Anhalt mit 8,9 Prozent und Mecklenburg-Vorpommern mit 11,8 Prozent einen relativ geringen Anteil an „unecht gescheiterten“ Bürgerentscheiden auf. Dies liegt an dem hohen Anteil von Ratsreferenden in kleineren Gemeinden zur Gebietsreform in diesen Bundesländern, an denen sich besonders viele Bürgerinnen und Bürger beteiligten – und die fast nie am Zustimmungsquorum scheiterten.

Zwei Bundesländer haben wir genauer betrachtet. Baden-Württemberg und Niedersachsen. Beide Länder haben das Zustimmungsquorum im Laufe der Jahre reformiert. Im Vergleich der Zeiträume mit unterschiedlich hohen Zustimmungsquorum bestätigt sich unsere These: Je höher das Zustimmungsquorum, desto höher der Anteil unecht gescheiterter Bürgerentscheide.

Tabelle 12: Vergleich von Zeiträumen mit unterschiedlich hohem Zustimmungsquorum

Niedersachsen

Zeitraum	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Anzahl unecht gescheiterter BE	Anteil in %
1996 bis 2016	25 %	96	31	32,3
2017 bis 2024	20 %	55	14	25,5
Gesamt		151	45	29,8

Baden-Württemberg

Zeitraum	Zustimmungsquorum	Anzahl BE	Anzahl unecht gescheiterter BE	Anteil in %
1956 bis 1974	50 %-Beteiligungsquorum	13	5	38,5
1975 bis 2005	30 %	207	53	25,6
2006 bis 2015	25 %	141	24	17,0
seit 2016	20 %	199	18	9,0
Gesamt		560	100	17,9

Anmerkung: Es gab von 1956 bis 1975 mehr als 13 Bürgerentscheide. Jedoch ist nur von 13 das Abstimmungsergebnis bekannt, da sehr oft keine genauen Daten bekannt sind.

6. Spezial: Bürgerbegehren zu Flüchtlings-Unterbringung

von Susanne Socher & Achim Woelfel

Vorbemerkung

In allen Bundesländern finden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf der kommunalen Ebene statt. Das heißt, dass die Bürgerinnen und Bürger verbindliche Entscheidungen zu einzelnen Sachfragen treffen können.

Die Regelungen in den einzelnen Bundesländern unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Zulässigkeit von Themen, Fristen, der Anzahl der zu sammelnden Unterschriften und der Höhe des Quorums beim Bürgerentscheid. Was alle Bundesländer gemeinsam haben: Das Thema, das zur Abstimmung gestellt werden soll, muss in den Wirkungskreis der Gemeinde fallen. Das heißt, dass nur solche Themen zulässig sind, über die – grob gesagt – auch der Gemeinde- oder Stadtrat entscheiden kann. Ausgenommen sind also Angelegenheiten, über die das Bundesland oder gar der Bund die Entscheidungshoheit hat.

So kann beispielsweise der Wunsch nach kleineren Schulklassen an einer Schule in einem bestimmten Ort nicht Thema eines Bürgerbegehrens sein, da für diese Frage der Landtag zuständig ist und nicht die Gemeinde oder Stadt. Genauso wenig kann mittels Bürgerentscheid zum Beispiel über den Ausbau einer Autobahn an einem bestimmten Ort entschieden werden, da dies Aufgabe des Bundes ist. Dennoch verbleibt den Kommunen einiges an Gestaltungsspielraum, vor allem in den Bereichen „Wirtschaftsprojekte“, also etwa Ausweisung von Gewerbegebieten, „Sozial- und Bildungseinrichtungen“, das kann der Bau eines städtischen Kindergartens sein und in „Verkehrsprojekte“, also beispielsweise Umgehungsstraßen. Ein Teil ist auch noch der kommunalen Daseinsvorsorge (Wasser, Abwasser, Müll etc.) zuzurechnen.

Dennoch, auch das bundespolitische Geschehen beeinflusst die Themen von Bürgerbegehren. So gab es in den vergangenen Jahren einige Bürgerbegehren zu Fragen des Klimaschutzes. Von 2013 bis 2024 waren dies immerhin 484 Fälle, was circa 14 Prozent der Verfahren in diesem Zeitraum ausmacht.

Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften

Von 2015 bis 2024 sorgten Bürgerbegehren für Schlagzeilen, die sich gegen die Unterbringung von Flüchtlingen richteten. Hier handelt es sich um 94 Verfahren, was circa drei Prozent der 2.852 Verfahren in diesem Zeitraum ausmacht.

Bereits in den Jahren 2015 und 2016 fanden 36 Verfahren zum Thema Unterkünfte statt, wobei in den meisten Fällen der Standort der Unterbringung zur Disposition stand. Die Zahlen gingen zunächst wieder zurück, mit lediglich zehn Verfahren im Zeitraum 2017 bis 2022, und stiegen dann erneut an, mit 24 Verfahren im Jahr 2023 und 15 Verfahren im Jahr 2024.

Insgesamt fanden 94 Bürgerbegehren und Ratsreferenden zu Flüchtlingsunterkünften in Deutschland statt, 4 davon waren zum Zeitpunkt der Datenanalyse (Mitte Januar 2025) in ihrem Ausgang noch offen. 27 Verfahren davon gelangten, Ratsreferenden mitgerechnet, zum Bürgerentscheid. 43, also knapp die Hälfte dieser Verfahren war unzulässig. Die restlichen erübrigten sich durch einen neuen Gemeinderatsbeschluss (6), durch einen Kompromiss (3), wurden nicht eingereicht (6) oder zurückgezogen (5).

Die Verfahren verteilen sich dabei auf nahezu alle Bundesländer mit Ausnahme von Hessen, Berlin, Bremen und dem Saarland, wo bislang noch keine Bürgerbegehren über Flüchtlingsunterkünfte stattgefunden haben. Mit Nordrhein-Westfalen (26 Verfahren), Bayern (19) und Baden-Württemberg (19) führen die bevölkerungsstärksten Bundesländer die Statistik an, was insofern naheliegt, als dass die Bevölkerungszahl auch relevant für die Verteilung der Geflüchteten auf die Bundesländer ist.

Insgesamt 18 Verfahren wurden positiv im Sinne der Initiatoren entschieden, entweder durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid oder einen Beschluss des Gemeinde- bzw. Stadtrates. 15 Verfahren scheiterten bei einem Bürgerentscheid, entweder mangels Mehrheit, in drei Fällen aber auch „unecht“,

also weil sie das nötige Zustimmungsquorum nicht erreichten. In drei Fällen konnte im Laufe des Verfahrens ein Kompromiss gefunden werden.

An dieser Stelle lohnt es, Bürgerbegehren zu Flüchtlingsunterkünften etwas genauer unter die Lupe zu nehmen, da sie einerseits seit inzwischen zehn Jahren in relevanter Anzahl stattfinden und andererseits immer wieder für Aufregung sorgen. Die Unterbringung von Flüchtlingen stellt zahlreiche Kommunen vor Herausforderungen. Aus jahrelanger Beratungspraxis ist zu beobachten, dass Themen, die persönlich nah kommen und das unmittelbare persönliche Umfeld betreffen, schnell mit Emotionen aufgeladen werden. Das betrifft ein mögliches Neubaugebiet ebenso wie die Unterbringung von Flüchtlingen. Ein probates Ventil sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, können die Bürgerinnen und Bürger so ihr Gemeinwesen verbindlich mitgestalten.

Bei der Unterbringung von Flüchtlingen ist es nicht ganz so einfach, da die grundsätzliche Frage, Flüchtlinge aufzunehmen, nicht die Kommunen entscheiden können. Hier handelt es sich um eine überörtliche und staatliche Aufgabe. Im Detail unterscheiden sich die Landesregelungen, aber das Aufenthaltsgesetz sieht für Städte und Gemeinden kein eigenes Entscheidungsrecht zu, es fällt also nicht in den Wirkungskreis der Kommunen, was unabdingbar für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist.

Kommunen kommt aber, als Teil der Exekutive, die Aufgabe zu – und dazu sind sie verpflichtet – Flüchtlinge unterzubringen. Also die Organisation, wo und wie Geflüchtete in der Kommune (die nach einem speziellen Schlüssel zugewiesen werden) untergebracht werden, ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung und damit auch zulässig für ein Bürgerbegehren.

Schaut man sich die einzelnen Bürgerbegehren über Flüchtlingsunterkünfte genauer an, lässt sich feststellen, dass sich zahlreiche davon für die Unterkunft bzw. für eine bessere Unterbringung aussprachen.

Tabelle 13: Bürgerentscheide zu Flüchtlingsunterkünften

Für Flüchtlingsunterkunft / Standort oder für einen besseren Standort	16	59,3 Prozent
Gegen Flüchtlingsunterkunft / Standort	10	37,0 Prozent
Neutral	1	3,7 Prozent

Das heißt: Von den 27 Bürgerentscheiden zeichneten sich 16 durch ein flüchtlings-freundliches Abstimmungsergebnis aus. Denn die Mehrheit stimmte für den geplanten oder einen besseren Standort. Das entspricht einem Anteil von 59,3 Prozent. Jedoch gibt es starke regionale Unterschiede: Im Westen war das Ergebnis bei 16 von 23 Bürgerentscheiden flüchtlingsfreundlich, im Osten bei keinem der vier Bürgerentscheide.

Tabelle 14: Anzahl und Anteil flüchtlings-freundlicher Bürgerentscheide

Bund	16 von 27	59,3 Prozent
West	16 von 23	69,6 Prozent
Ost	0 von 4	0 Prozent

Alle vier ostdeutschen Bürgerentscheide zu Unterkünften fanden in Mecklenburg-Vorpommern statt. Nur zwei davon waren von unten initiiert, die anderen beiden waren Ratsreferenden, bei denen die Bevölkerung die geplante Verpachtung von Gemeindeflächen zur Unterbringung von Flüchtlingen ablehnte. In Baden-Württemberg kam es bei 9, in Bayern bei 4 Bürgerentscheiden jeweils einmal zu einer flüchtlings-unfreundlichen Entscheidung. In NRW endeten 4 Bürgerentscheide mit einem flüchtlingsfreundlichen und 3 mit einer flüchtlings-unfreundlichen Ergebnis; ein Entscheid war in dieser Hinsicht neutral. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein gab es

jeweils einen Bürgerentscheid, beide mit einem flüchtlingsfreundlichen Ergebnis. Somit waren in den westlichen Bundesländern insgesamt 16 von 23 Bürgerentscheiden flüchtlings-freundlich.

Es zeigt sich, dass sich in einigen Fällen Initiativen mittels Bürgerbegehren grundsätzlich gegen die Aufnahme von Flüchtlingen aussprechen wollten, was zu unzulässigen Begehren führte. Durch die Presse gingen die Fälle aus Greifswald, aber auch aus Grevesmühlen und dem Landkreis Uckermark, da sich dort auch rechtsextreme Gruppierungen explizit gegen die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen des Bürgerbegehrens aussprachen. Beide Bürgerbegehren, die jeweils im Bürgerentscheid erfolgreich waren, sprachen sich dafür aus, dem Landkreis keine kommunalen Flächen für die Errichtung von Unterkünften zur Verfügung zu stellen.

Zu bemerken ist an dieser Stelle, dass sich immer wieder einer falschen Erzählung bedient wird. Nämlich, dass die Bürgerinnen und Bürger mit einem Bürgerbegehren Flüchtlinge stoppen könnten. Doch das ist falsch, wie ausführlich dargelegt. Daher ist die Frage zu stellen, ob hier bewusst falsch informiert wird um Stimmung zu machen. Die Initiatoren solcher Bürgerbegehren stehen in der Verantwortung, hier die direkte Demokratie nicht zu missbrauchen.

Tabelle 15: Bürgerentscheide zu Flüchtlingsunterkünften (Übersicht) 2015 bis 2024

#	Jahr	Bundesland	Ort	Art	Ziel	Ergebnis
1	2015	Baden-Württemberg	Au	RR	+	+
2	2015	Baden-Württemberg	Eisingen	BB	-	+
3	2015	Schleswig-Holstein 2015	Wedel	BB	+/-	+
4	2015	NRW	Sprockhövel	BB	-	+
5	2016	Baden-Württemberg	Waldburg	BB	-	-
6	2016	NRW	Altenbeken	BB	-	-
7	2016	NRW	Altenbeken	BB	-	-
8	2016	Bayern	Moosach	RR	+	+
9	2016	Bayern	Moosach	BB	-	+
10	2016	Bayern	Adelshofen	BB	-	+
11	2016	Baden-Württemberg	Korntal-Münchingen	BB	-	+
12	2016	NRW	Wesseling	BB	+/-	+/-
13	2016	Baden-Württemberg	Nürtingen	BB	-	+
14	2017	Bayern	Syrgenstein	BB	-	-
15	2018	Baden-Württemberg	Ringsheim	RR	+	+
16	2019	NRW	Schloß Holte-Stukenbrock	RR	+	-
17	2020	Baden-Württemberg	Heidelberg	BB	+	+
18	2023	Mecklenburg-Vorpommern	Greifswald	BB	-	-
19	2023	Mecklenburg-Vorpommern	Grevesmühlen	BB	-	-
20	2023	Mecklenburg-Vorpommern	Bützow	RR	+	-
21	2023	Mecklenburg-Vorpommern	Waren (Müritz)	RR	+	-
22	2023	NRW	Bocholt	BB	-	+
23	2023	Niedersachsen	Fürstenau	BB	-	+
24	2023	NRW	Raesfeld	BB	-	+
25	2024	Baden-Württemberg	Neulingen	BB	+	+
26	2024	Baden-Württemberg	Baierbrunn	RR	+	+
27	2024	NRW	Titz	RR	+	-

Abkürzungen: RR = Ratsreferendum, BE = Bürgerentscheid, + = flüchtlingsfreundlich, - = unfreundlich

Auf der anderen Seite ist sowohl die Politik als auch die Zivilgesellschaft aufgefordert, die Herausforderungen der Kommunen im Rahmen der Flüchtlingsunterbringung nicht populistischer Stimmungsmache zu überlassen und dieser entschieden entgegenzutreten. Ein probates Mittel stellt eine frühzeitige Information und das Anhören von möglichen Sorgen oder Befürchtungen dar.

Hier eröffnen kommunale Bürgerräte viele Möglichkeiten, da sie die Menschen einbeziehen, in ihren Sorgen und Nöten hören und gleichzeitig konstruktive, breit getragene Vorschläge entwickeln, abwägen und diskutieren. Ebenso das von Mehr Demokratie entwickelte Format „Sprechen & Zuhören“, welches an der emotionalen Ebene ansetzt und eine positive Diskussionskultur fördern kann. So kann Mitgestaltung bei der Flüchtlingsfrage funktionieren, was nicht zuletzt auch eine Menschheitsaufgabe ist und Ohnmacht entgegenwirkt. Eine Weiterentwicklung direktdemokratischer Verfahren scheint hier angezeigt.

7. Fazit

In den 1990er-Jahren wurden Bürgerentscheide in fast allen Bundesländern neu eingeführt. Damals wurden die direktdemokratischen Instrumente sehr misstrauisch beäugt, Kritikerinnen und Kritiker sahen die repräsentative Demokratie in Gefahr.

Dieses Misstrauen schlug sich oft in hohen Hürden nieder. Das Unterschriftenquorum war zum Teil sehr hoch, viele Themen waren ausgeschlossen und hohe Zustimmungsquoren schreckten eher ab, als die Bürgerinnen und Bürger zur aktiven Teilhabe einzuladen.

Heute, nach fast 8.000 Bürgerbegehren und 1.600 Ratsreferenden, ist dieses Misstrauen immer noch anzutreffen – wie derzeit unter anderem in Hessen –, aber ist durch die zahlreichen Erfahrungen insgesamt einer realistischeren Einschätzung der angeblichen „Gefahren“ von Bürgerentscheiden gewichen.

Die Chancen zur Stärkung und Belebung der Demokratie werden jedoch viel stärker als früher gesehen, erlebt und geschätzt – über Parteigrenzen hinweg: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden als sinnvolles Mittel erachtet, um die Kommunalpolitik zu beleben und die Bürgerinnen und Bürger stärker an politischen Sachentscheidungen zu beteiligen. Weitere Vorteile sind eine hohe Akzeptanz und Legitimation von politischen Entscheidungen und die damit einhergehende größere Planungssicherheit für eine Kommune. Zudem finden mehr und sachlichere Diskussionen statt und konkrete Politik-Alternativen werden gesucht und abgewogen. Themen, die von der etablierten Politik vernachlässigt werden, können mittels Bürgerbegehren auf die politische Agenda gesetzt werden, so kann die Demokratie belebt und gestärkt werden. Die ehemalige Richterin am Bundesverfassungsgericht, Prof. Gertrude Lübke-Wolff, befasste sich 2024 in ihrem Werk „Demophobie. Muss man die direkte Demokratie fürchten?“ mit vielen Pro- und Kontra-Argumenten und kommt zu dem Schluss:

„Die grundsätzlichen Vorbehalte, die bis heute gegen direktdemokratisches Entscheiden mobilisiert werden, verallgemeinern häufig Bedenken, die nur auf bestimmte Ausgestaltungen direkter Demokratie berechtigt sind (...). Und ganz überwiegend handelt es sich um mitgeschleppte ideologische Rückstände einer Demophobie, die einst von jeder Demokratisierung Unheil erwartete. Direkt-demokratische Institutionen sind kein Allheilmittel. In der richtigen Ausgestaltung begünstigen sie aber eine stärker an den Interessen der Bürger orientierte Politik, eine Steigerung des Niveaus politischer Kommunikation, eine Zunahme von Bürgersinn und Bürgerkompetenz und größeres Vertrauen in die Institutionen und Akteure der repräsentativdemokratischen Politik. Dieses Potenzial ungenutzt zu lassen, war in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie so riskant wie heute.“⁶

In diesem Bericht haben wir unter anderem nachgewiesen, dass die etablierte Kommunalpolitik diese Impulse auch aufgreift, den Dialog mit den Initiatorinnen und Initiatoren sucht und nicht selten die Inhalte von Bürgerbegehren übernimmt oder Kompromisse aushandelt – und so oft das Vertrauen in die Demokratie wieder größer wird.

7.1 Praxis in den Bundesländern wächst – bald 10.000 Verfahren

Der Bericht zeigt, wie viele Verfahren es zu welchen Themen und mit welchem Ergebnis in allen Bundesländern gab. Insgesamt fanden bis Ende 2024 ca. 9.500 Verfahren statt, pro Jahr kommen etwa 250 bis 300 Verfahren hinzu. Dies belegt, dass die Bürgerinnen und Bürger großes Interesse an direkter Mitbestimmung zwischen den Wahlen haben.

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

⁶ Gertrude Lübke-Wolff, Demophobie. Muss man die direkte Demokratie fürchten? Frankfurt a.M. 2023, S. 147.

Mecklenburg-Vorpommern – sind Bürgerbegehren jedoch Ausnahmereischeinungen, dort findet kaum Praxis statt.

7.2 Belebung und Qualifizierung der Kommunalpolitik

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

- Da Bürgerbegehren themenzentrierte Beteiligungsverfahren darstellen, steht stets ein **Sachthema** – wie etwa die innerstädtische Radverkehrsinfrastruktur – im Vordergrund der politischen Auseinandersetzung. In Zeiten, in denen viele Bürgerinnen und Bürger Politik als Bereich wahrnehmen, in dem es besonders oft um Personen, Machtspiele innerhalb von Parteien, Posten und persönliche Befindlichkeiten von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern geht, ist die Erfahrung, über Sachthemen ausführlich zu diskutieren, besonders wichtig.
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die große Chance, sich über das Sachthema **umfassend zu informieren und dabei zu lernen**. Auch Kommunalpolitikerinnen und -politiker lernen mehr über die Bürgerinnen und Bürger und deren Präferenzen. Ein vor dem Bürgerentscheid an alle Haushalte zugesandtes **Abstimmungsheft** mit den Pro- und Kontra-Argumenten nach dem Vorbild der Schweiz ist dabei sehr hilfreich.
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die Möglichkeit, sich face-to-face über ein politisches Thema zu unterhalten und in der Familie, im Freundes- und Kollegenkreis, auf öffentlichen Plätzen und bei Informationsveranstaltungen zu diskutieren. In Zeiten des wachsenden Einflusses der sozialen Medien auf die gesamte politische Kultur ist dies von großer Bedeutung.
- Aber auch die Rolle der sozialen Medien und traditioneller Internetplattformen wurde in den letzten Jahren immer wichtiger für bürgerschaftliches Engagement. Fast überall sind Informationen schnell und frei verfügbar, was im Vorfeld eines Bürgerentscheids wichtig ist. Ebenso wichtig ist, dass sich die Initiatorinnen und Initiatoren eines Begehrens online direkt vernetzen, Gleichgesinnte digital mobilisieren und die Öffentlichkeit regelmäßig informieren können.
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind Verfahren, bei denen die **Bürgerinnen und Bürger von Zuschauenden zu Akteurinnen und Akteuren werden**. Wer sich bis dahin oft ohnmächtig fühlte, kann durch die direkte Demokratie potenziell die eigene Macht zur Veränderung spüren. Es entscheiden nicht mehr ausschließlich „die da oben“, sondern alle Menschen, die ihren Namen unter eine Unterschriftenliste setzen und/oder beim Bürgerentscheid abstimmen.
- **Politikerinnen, Politiker und Verwaltungen sind angehalten, mehr für ihre Entscheidungen zu werben und zu argumentieren**. Denn sie müssen nicht mehr nur in der eigenen Partei oder in den Räten um Mehrheiten kämpfen, sie müssen auch eine Niederlage im Bürgerentscheid befürchten, falls sie nicht rechtzeitig und gut beteiligen, informieren und überzeugen. Der vorliegende Bürgerbegehrensbericht hat festgestellt, dass sich Gemeinderäte oft von Bürgerbegehren überzeugen ließen und das Anliegen der Initiative übernahmen. Zudem kam es wiederholt zu Kompromissen. Dies stärkt die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Politik, die Identifikation mit der Demokratie und dient damit dem Gemeinwohl.

7.3 Qualifizierungs-Ausblick: Kombination mit losbasierten Bürgerräten

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

Die Idee der Bürgerräte ist nicht ganz neu. Bereits seit den 1970er-Jahren wurden zufällig geloste Menschen in sogenannten Planungszellen an Beratungs- und Partizipationsverfahren in der Politik beteiligt. Bürgerräte sind letztlich eine Weiterentwicklung der Planungszellen; sie ermöglichen Bürgerinnen und Bürgern, sich an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung

zu beteiligen. Das Besondere daran: Die Teilnehmenden werden zufällig aus der Bevölkerung ausgelost. Bei der Zusammensetzung wird darauf geachtet, dass bestimmte Merkmale wie etwa Alter, Geschlecht und Bildungsgrad möglichst der Verteilung in der Gesamtbevölkerung entsprechen. So entsteht ein deutlich besseres Abbild der Gesellschaft als bei anderen Beteiligungsverfahren oder durch Wahlen.

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

Durch ihre unterschiedlichen Stärken lassen sich direktdemokratische Verfahren und Bürgerräte sehr gut miteinander kombinieren. Bürgerräte können etwa durch eine direktdemokratische Initiierung oder nachfolgende Abstimmung eingerahmt werden. Ebenfalls können Bürgerräte genutzt werden, um eine begleitende Stellungnahme zu einem direktdemokratischen Verfahren zu erarbeiten und damit die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der Bürgerinnen und Bürger zu unterstützen und zu qualifizieren. Daher sind Bürgerräte auch für die kommunale Ebene sehr interessant. Gerade da wo durch Einschränkungen der Regelungen für Bürgerbegehren die Bürgerinnen und Bürger vom politischen Prozess ausgeschlossen sind, können sie über Bürgerräte zumindest beratend beteiligt werden (Details: www.buergerrat.de).

Literatur und Links (jeweils Zugriff am 15.2.2025)

Datenbank Bürgerbegehren

www.mehr-demokratie.de/datenbank-buergerbegehren

www.datenbank-buergerbegehren.info

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

Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne/Rehmet, Frank/Kiepe, Lukas (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen, 4., völlig überarbeitete Auflage, Reinbek 2024.

Mehr Demokratie e. V.: www.mehr-demokratie.de

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

https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2021/2021-06-22_VE-Ranking-2021_Web.pdf (update im Herbst 2025 geplant)

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



Mehr Demokratie e. V. finanziert sich über Spenden. Auch diesen Volksbegehrensbericht haben wir mit Hilfe von Spenden und Mitgliedsbeiträgen recherchiert, erstellt und gedruckt. Regelmäßige Beiträge sichern unsere Arbeit und unsere Unabhängigkeit. Bitte unterstützen Sie uns als Mitglied! Sie können auch online Mitglied werden unter mehr-demokratie.de/mitglied_werden.html



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

Ich zahle einen jährlichen Beitrag von _____ EUR
(Einzelbeitrag 78 EUR, ermäßigt 30 EUR)

Vorname, Nachname

Straße, Nr.

PLZ, Ort

Geburtsdatum

E-Mail

Telefon

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

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

Ja, ich erteile ein SEPA-Lastschriftmandat

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

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

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

IBAN

Bank

Ort, Datum, Unterschrift

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

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

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

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