

bericht

Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz 1994-2016



MEHR
DEMOKRATIE

IMPRESSUM

Herausgeber

Mehr Demokratie e. V.
Landesverband Rheinland-Pfalz
Postfach 2818, 56518 Neuwied

gert.winkelmeier@mehr-demokratie.de
rlp.mehr-demokratie.de

Autoren

Frank Rehmet, Nicola Quarz,
Alexander Trennheuser, Gert Winkelmeier

Redaktion und Layout

Neelke Wagner

Erstellungsdatum

15. September 2017

Gestaltung

Liane Haug, Susanne Appelhanz (www.change-ahoy.de)

Inhalt

Einleitung	4
Datengewinnung	4
Untersuchungszeitraum	4
1. Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1.1 Anzahl der Verfahren und Häufigkeit	5
1.2 Abstimmungsbeteiligung	5
1.3 Erfolgchancen	5
1.4 Zustimmungsquorum	5
1.5 Themenschwerpunkte	5
2. Analyse der Praxis: 1990-2015	6
2.1 Anzahl und Häufigkeit	6
2.2 Häufigkeitsverteilung und Gemeindegröße	8
2.3 Ergebnisse und Erfolgchancen	11
2.4 Abstimmungsbeteiligung und Auswirkungen des Zustimmungsquorums	14
2.6 Themenbereiche	18
3. Potenzielle Wirkungen	20
4. Zusammenfassung und Ausblick	22

Einleitung

1994 reformierte Rheinland-Pfalz seine Kommunalverfassung und führte – wie andere Bundesländer Mitte der 1990er Jahre auch – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ein. Die Regelung orientierte sich an den restriktiven Vorgaben in Baden-Württembergs und so war das Instrument von Beginn an kaum nutzbar. Die Reformen in den Jahren 2010 und 2016 brachten einige Verbesserungen. Doch solange Bürgerbegehren zur Bauleitplanung in Rheinland-Pfalz nicht zulässig sind, bleibt das Bundesland weit entfernt von den bürgerfreundlichen Regelungen, die zum Beispiel in Thüringen, Bayern oder Schleswig-Holstein gelten.

Mehr Demokratie berät Bürger/innen bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und erstellt in unregelmäßigen Abständen einen Bericht zur Anwendung und zu den Auswirkungen dieses direktdemokratischen Instruments. Der vorliegende Bürgerbegehrensbericht liefert Daten für die Jahre 1994 bis 2016. Gefragt wird nach der Anzahl und der Häufigkeit von Bürgerbegehren und -entscheiden ebenso wie nach den Themen und den Erfolgsaussichten.

Datengewinnung

Bürgerbegehren werden nicht offiziell dokumentiert; Gemeinden und Städte haben keine Meldepflicht. Deshalb wurde die Datenbank Bürgerbegehren¹ ins Leben gerufen, die sich zur Aufgabe macht, möglichst alle Bürgerbegehren und -entscheide in Deutschland zu erfassen. Zum Erheben und zur Pflege der Daten kooperiert Mehr Demokratie mit dem Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Phillips-Universität Marburg. Die Datenbank listet weitgehend alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Rheinland-Pfalz auf.

Untersuchungszeitraum

Der vorliegende Bericht untersucht den Zeitraum vom 31. Januar 1994, dem Tag des Inkrafttretens der Regelung, bis zum 31. Dezember 2016 und umfasst somit nahezu 23 Jahre.

Wir hoffen, dass der Bürgerbegehrensbericht Rheinland-Pfalz wichtige Informationen zur kommunalen Direktdemokratie vermittelt und somit den Diskussionen über eine Weiterentwicklung der Regelungen wertvolle Informationen liefert.

Neuwied, im September 2017

1 Die Datenbank steht unter www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html zur Verfügung.

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

1.1 Anzahl der Verfahren und Häufigkeit

- Von 1994 bis 2016 verzeichnete Rheinland-Pfalz insgesamt 212 Verfahren auf kommunaler Ebene. Durchschnittlich kam es damit im gesamten Bundesland zu lediglich neun Verfahren pro Jahr.
- Die 212 Verfahren unterteilten sich in zwei Verfahrenstypen: 195 Bürgerbegehren wurden per Unterschriftensammlung durch die Bürger/innen eingeleitet, 17 Ratsreferenden wurden vom Gemeinderat initiiert. Insgesamt 96 Verfahren gelangten zum Bürgerentscheid.
- In größeren Städten fanden überdurchschnittlich häufiger Verfahren als in kleineren Gemeinden statt.

1.2 Abstimmungsbeteiligung

- Die Beteiligung an den Bürgerentscheiden lag im Durchschnitt bei 55,0 Prozent.
- Auffällig sind die deutlich höheren Zahlen bei Gemeinden bis zu 2.000 Einwohner/innen (65,9 Prozent). Mit höheren Einwohner/innenzahlen nehmen die Beteiligungszahlen deutlich ab. In Städten ab 50.000 Einwohner/innen beteiligen sich durchschnittlich weniger als 40 Prozent.

1.3 Erfolgchancen

- Es gab zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren. Insgesamt 68 der 195 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt (32,1 Prozent). Dieser Wert ist unnötig hoch, in anderen Bundesländern liegt er deutlich niedriger. Immerhin ist er in den letzten fünf Jahren nach der Reform 2010 gesunken.
- Die Erfolgsquote betrug 38,9 Prozent, wobei Erfolg stets „Ergebnis im Sinne der Vorlage“ bedeutet. Für einen Erfolg braucht es nicht zwingend einen Bürgerentscheid: 28 der 195 Bürgerbegehren (13,2 Prozent) gelang es, den Gemeinderat zu einem Beschluss im Sinne der Initiator/innen zu bewegen.
- Betrachtet man nur die Bürgerentscheide, so waren 53,1 Prozent von ihnen erfolgreich im Sinne der Abstimmungsvorlage. Ratsreferenden hatten mit 80,0 Prozent eine deutlich höhere Erfolgsquote als bürgerinitiierte Bürgerentscheide mit 70,6 Prozent.

1.4 Zustimmungsquorum

- In Rheinland-Pfalz galt zunächst ein Zustimmungsquorum von 30 Prozent. Es wurde 2010 auf 20 Prozent abgesenkt und liegt seit dem 1. Juli 2016 bei 15 Prozent.
- Insgesamt erreichten 15 Bürgerentscheide (15,6 Prozent) diese Zustimmungsquorum nicht und scheiterten „unecht“ – das heißt, sie erhielten in den Abstimmungen zwar die Mehrheit, wurden aber für ungültig erklärt.
- Besonders stark wirkte das Zustimmungsquorum in Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohner/innen. Hier scheiterten bislang zwei von drei Bürgerentscheiden am Zustimmungsquorum. In kleinen Gemeinden bis 5.000 Einwohner/innen war das Quorum dagegen nur selten ein Problem.

1.5 Themenschwerpunkte

- Die thematischen Schwerpunkte bildeten öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen mit 27,4 Prozent, öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen mit 15,6 Prozent sowie Verkehrsprojekte mit 15,1 Prozent. In jüngster Zeit häuften sich Verfahren zu Gemeindegebietsreformen im Zuge der kommunalen Gebietsreform.

2. Analyse der Praxis: 1994-2016

2.1. Anzahl und Häufigkeit

In Rheinland-Pfalz fanden vom 31. Januar 1994 bis zum 31. Dezember 2016 insgesamt 212 Verfahren statt. Diese unterteilen sich in 195 bürgerinitiierte Verfahren (Bürgerbegehren) und 17 vom Gemeinderat initiierte Ratsreferenden, die entweder. Letztere wurden entweder vom Gemeinderat direkt angestoßen oder als Konkurrenzvorlage zu einem Bürgerbegehren vorgelegt. Dieser Bericht wertet sowohl Bürgerbegehren als auch Ratsreferenden aus. Verfahren, die lediglich angekündigt oder öffentlich diskutiert wurden, wurden allerdings nicht mitgezählt.²

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl aller Verfahren vom 31. Januar 1994 bis zum 31. Dezember 2016 an.³ Als maßgeblich für die Zuordnung zu einem Jahr gilt dabei das Jahr, in dem das Verfahren eingeleitet wurde – bei einem Bürgerbegehren also das Jahr, in dem die Unterschriftensammlung für das Begehren gestartet wurde.

Tabelle 1: Verfahrensanzahl nach Jahren

Jahr der Einleitung	Verfahren gesamt	Davon Bürgerbegehren	Davon Ratsreferenden	Bürgerentscheide gesamt
1994	1	1	0	0
1995	13	13	0	8
1996	14	14	0	7
1997	11	11	0	4
1998	12	12	0	8
1999	8	8	0	2
2000	9	9	0	3
2001	7	7	0	3
2002	10	10	0	4
2003	8	8	0	3
2004	7	7	0	2
2005	11	11	0	3
2006	6	6	0	0
2007	6	6	0	1
2008	2	2	0	1
2009	6	6	0	2
2010	2	1	1	1
2011	9	9	0	4
2012	21	16	5	15
2013	11	7	4	9
2014	16	12	4	7
2015	10	8	2	4
2016	12	11	1	5
Gesamt	212	195	17	96

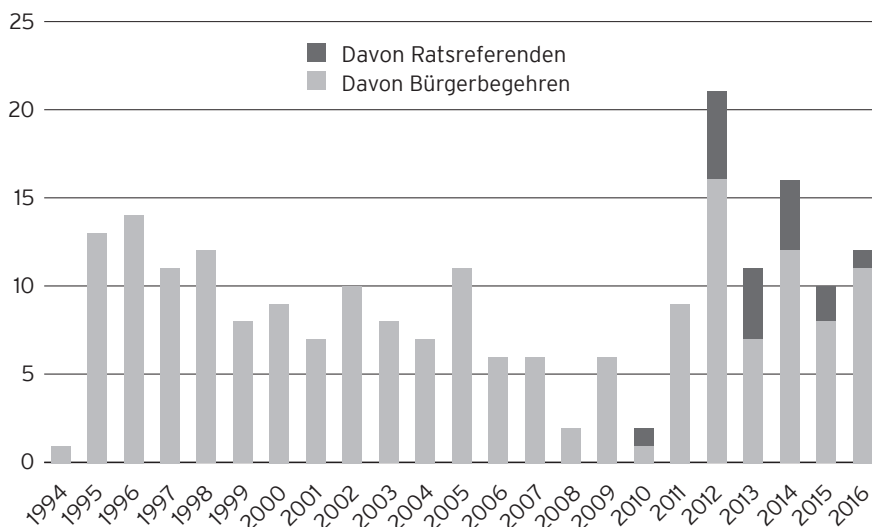
2 Diese Vorgehensweise entspricht der des bundesweiten Bürgerbegehrensberichts und ermöglicht somit Vergleiche der Landes-Daten mit bundesweiten Werten. Den aktuellen Bürgerbegehrensbericht finden Sie zum freien Download unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-16_BB-Bericht2016.pdf

3 Die Datenbank von Mehr Demokratie e.V. und den beiden Universitäten in Wuppertal und Marburg, aus welcher das Zahlenmaterial auch in den Vorjahren generiert wurde, wird stetig aktualisiert. Daher stimmen die Daten aus früheren Berichten nicht immer mit den hier vorgestellten Daten überein.

Der langjährige Durchschnitt (1994-2016) beträgt neun Verfahren pro Jahr. Für die letzten fünf Jahre liegt der Durchschnittswert bei 14 Verfahren pro Jahr. Dies ist

einerseits auf die Reform des Jahres 2010 zurückzuführen, die die Regelungen etwas anwendungsfreundlicher gestaltete, andererseits auf die kommunale Gebietsreform der letzten Jahre. Das bisherige „Rekordjahr“ war 2012 mit 21 Verfahren. Alleine 15 dieser 21 Verfahren richteten sich auf den Zusammenschluss von Gemeinden im Zuge der kommunalen Gebietsreform. Die folgende Abbildung illustriert diese Verteilung.

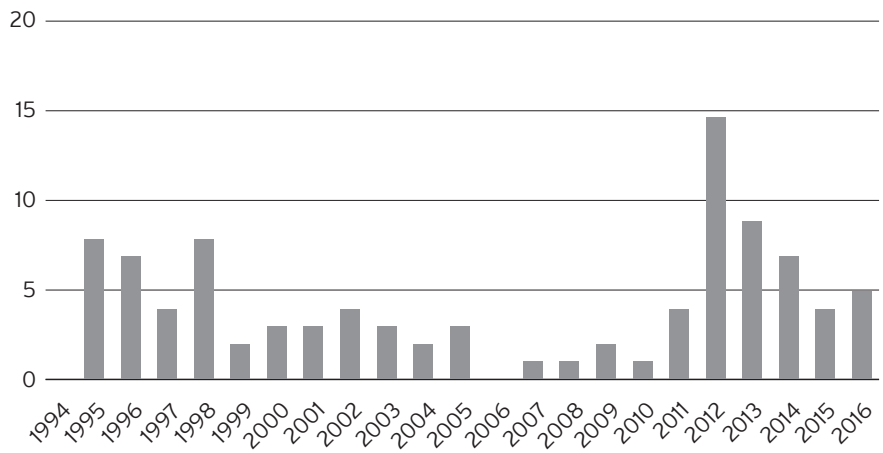
Abbildung 1: Anzahl neu eingeleiteter Verfahren im Jahresvergleich



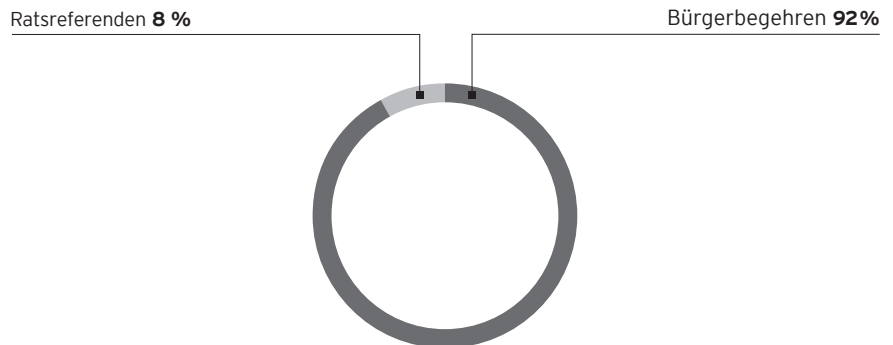
Die Abbildung verdeutlicht, in welchen Jahren besonders viele und in welchen besonders wenige Verfahren durchgeführt wurden: 1994, 2008 und 2010 waren die Jahre mit den wenigsten Verfahren (keines), 2012 wurden bislang die meisten Verfahren eingeleitet (21). Ein leichter Anstieg der Verfahrenszahl ist seit 2010 zu erkennen. Dies könnten die Auswirkungen der Reform 2010 sein, die

- den sehr restriktiven Positivkatalog (alle Themen, die dort nicht auftauchen, sind unzulässig) in einen Negativkatalog umgewandelt hat. Der listet die Themen, zu denen keine Bürgerbegehren zulässig sind – alle anderen sind erlaubt.
- das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden von 30 auf 20 Prozent gesenkt hat,
- das Unterschriftenquorum bei Bürgerbegehren von 6-15 auf 6-10 Prozent gesenkt hat,
- die Frist bei Korrekturbegehren von zwei Monaten auf vier Monate verlängert hat.

Betrachtet man, wie sich die Zahl der Abstimmungen – also die Zahl der Verfahren, die zum Bürgerentscheid gelangten – entwickelt hat, so ergibt sich ein ähnliches Bild (siehe folgende Abbildung). Betrachtet man den kompletten Untersuchungszeitraum, fanden durchschnittlich vier Abstimmungen pro Jahr statt, in den Jahren 2011 bis 2016 etwas mehr, nämlich acht pro Jahr.

Abbildung 2: Anzahl Bürgerentscheide im Jahresvergleich**Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden**

Die 212 Verfahren teilen sich in 195 Bürgerbegehren und 17 Ratsreferenden, was bedeutet, dass das Verhältnis von Bürgerbegehren zu Ratsreferenden 92 zu 8 betrug und damit höher liegt als der Bundesdurchschnitt (83 zu 17). Die folgende Abbildung illustriert dieses Verhältnis.

Abbildung 3: Verhältnis Bürgerbegehren zu Ratsreferenden**2.2. Häufigkeitsverteilung und Gemeindegröße**

Wie häufig finden Bürgerbegehren in kleinen und großen Kommunen statt? Gibt es Unterschiede zwischen kleinen Gemeinden und Großstädten? Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Bürgerbegehren im Zusammenhang mit der Gemeindegröße:

Tabelle 2: Verteilung nach Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Verfahren	Anteil in %
bis 2.000	81	38,2
2.001 bis 5.000	22	10,4
5.001 bis 10.000	20	9,4
10.001 bis 20.000	40	18,9
20.001 bis 50.000	27	12,7
50.001 bis 100.000	13	6,1
100.001 bis 200.000	7	3,3
200.001 bis 500.000	2	0,9
mehr als 500.000	0	0,0
Gesamt	212	100,0

Anmerkung: Die Auswertung umfasste auch Landkreise.

In absoluten Zahlen gesehen gab es in kleineren Gemeinden mehr Verfahren als in größeren Städten. In Gemeinden bis 5.000 Einwohner/innen (Zeilen 1 und 2) fanden 103 Verfahren statt, in Städten oder Landkreisen mit mehr als 50.000 Einwohner/innen insgesamt 22. Das zeigt Tabelle 2. Um ein genaueres Bild zu erhalten, muss jedoch die Gemeindestruktur mit berücksichtigt werden. Denn die meisten Gemeinden in Rheinland-Pfalz haben weniger als 2.000 Einwohner/innen. Um die vielfältigen Verwaltungsaufgaben zu bewältigen, haben sich diese Gemeinden, aber auch Städte, in Verbandsgemeinden zusammengeschlossen. Die folgende Tabelle berücksichtigt dies, so dass die Häufigkeit pro Gemeindegrößenklasse differenzierter beurteilt werden kann.

Tabelle 3: Häufigkeit nach Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Verfahren	Anzahl Gemeinden/Städte/Landkreise	Verfahren pro Jahr	Durchschnittl. Häufigkeit pro Gemeinde/Stadt
bis 2.000	81	1.973	3,5	560 Jahre
2.001 bis 5.000	22	207	1,0	216 Jahre
5.001 bis 10.000	20	81	0,9	93 Jahre
10.001 bis 20.000	40	23	1,7	13 Jahre
20.001 bis 50.000	27	13	1,2	11 Jahre
50.001 bis 100.000	13	11	0,6	19 Jahre
mehr als 100.000	9	21	0,4	54 Jahre
Gesamt	212	2.329	9,2	253 Jahre
davon gesamt Städte/Gemeinden	206	2.305	9,0	257 Jahre
davon gesamt Landkreise	6	24	0,3	92 Jahre

Anmerkung: Die Berechnungen erfolgten mit dem gerundeten Wert 23 Jahre Praxis.

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Stand: 31. Dezember 2014). Die 24 Landkreise verteilen sich wie folgt: 50.001 bis 100.000 Einwohner/innen: 7, 100.001 bis 150.000 Einwohner/innen: 12, mehr als 150.000 Einwohner/innen: 5.

Durchschnittlich erlebte eine rheinland-pfälzischen Kommune alle 253 Jahre ein Verfahren. Damit liegt Rheinland-Pfalz auf dem letzten Platz aller Bundesländer. Zum Vergleich: In Nordrhein-Westfalen kommt es in einer Gemeinde durchschnittlich etwa alle 13 Jahre und in einer bayerischen Gemeinde etwa alle 16 Jahre zu einem Verfahren.

Wie die Tabelle zudem zeigt, finden in größeren Städten relativ mehr Bürgerbegehren und Ratsreferenden statt als in kleineren Gemeinden: Städte und Landkreise mit mehr als 100.000 Einwohner/innen verzeichneten insgesamt neun Verfahren. Das entspricht 0,4 Verfahren pro Jahr oder einem Verfahren alle 54 Jahre. In kleinen Gemeinden bis 2.000 Einwohner/innen hingegen wurden insgesamt 81 Begehren bei 1.973 Gemeinden und damit durchschnittlich 3,5 Begehren pro Jahr gestartet. Dies bedeutet, dass durchschnittlich nur alle 560 Jahre ein Verfahren stattfand. Am häufigsten sind Bürgerbegehren und Ratsreferenden bei einer Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner/innen. 13 solcher Städte gibt es in Rheinland-Pfalz; sie verzeichnen durchschnittlich alle elf Jahre ein Verfahren.

Dass in kleineren Gemeinden vergleichsweise weniger Bürgerbegehren stattfinden, ist auch in anderen Bundesländern zu beobachten. Das hat vermutlich mehrere Gründe:

- In kleinen Gemeinden herrscht oft eine andere politische Kultur: Es gibt mehr und direktere Kontakte zwischen Bürger/innen und Politiker/innen als in größeren Städten. Oft kennt man sich in Gemeinden persönlich und kann Probleme direkt ansprechen und frühzeitig nach Lösungen suchen. So entstehen Konflikte gar nicht erst.
- Vereine sind in kleinen Gemeinden sehr wichtig und in der Regel im Gemeinderat repräsentiert oder anderweitig an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt.
- Ein weiterer Grund sind die mit der Einwohnerzahl zunehmenden Probleme und möglichen Konfliktbereiche wie etwa die größere Zahl öffentlicher Infrastruktureinrichtungen (zum Beispiel Bäder, Kindergärten, Schulen), so dass in größeren Gemeinden und Städten auch mehr Bürgerentscheidungs-Themen vorhanden sind.

Rheinland-Pfalz ist das Bundesland mit der größten Anzahl von kleinen Gemeinden und somit von diesen Effekten besonders betroffen: In 391 Gemeinden leben jeweils weniger als 200 Einwohner/innen und in weiteren 671 zwischen 200 und 500 Einwohner/innen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, wo das Instrument besonders häufig angewandt wurde:

Tabelle 4: TOP 11 der Gemeinden und Städte mit den meisten Verfahren

Platz	Gemeinde/Stadt	Anzahl Verfahren
1	Bad Kreuznach	8
2 - 3	Neuwied (Rhein)	4
2 - 3	Worms	4
4 - 8	Idar-Oberstein	3
4 - 8	Kaiserslautern	3
4 - 8	Lampaden	3
4 - 8	Limburgerhof	3
4 - 8	Zweibrücken	3

2.3. Ergebnisse und Erfolgchancen

Welche Erfolgchancen haben Bürgerbegehren und Ratsreferenden? Tabelle 5 kategorisiert alle möglichen Ergebnisse solcher Verfahren. Anschließend werden einzelne Kategorien besonders betrachtet: Unzulässige Bürgerbegehren (Kapitel 2.3.1), Begehren, die vom Gemeinderat übernommen wurden (2.3.2) sowie die Ergebnisse der Bürgerentscheide (2.3.3).

Tabelle 5: Ergebnisse

Ergebniskategorie	Ergebnis	Anzahl Verfahren	Anteil in Prozent
Offen/Unbekannt	Offen	2	0,9
	BB nicht eingereicht	10	4,7
	BB zurückgezogen	1	0,5
BB gelangt nicht zum BE	Kompromiss	7	3,3
	Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss	28	13,2
	Unzulässig	68	32,1
Bürgerentscheid findet statt	BE im Sinne des Begehrens	51	24,1
	BE nicht im Sinne des Begehrens	30	14,2
	BE unecht gescheitert	15	2,0
Gesamt		212	100,0

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid

Die Tabelle liefert folgende Ergebnisse:

- zwei Verfahren sind noch offen, das heißt noch nicht abgeschlossen,
- zehn Bürgerbegehren wurden nicht eingereicht, eines wurde zurück gezogen
- in sieben Fällen kam es zu einem Kompromiss,
- 28 Mal übernahm der Gemeinderat die Forderung des Bürgerbegehrens (entspricht dem Ergebnis „positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss“)

Betrachtet man die 96 Bürgerentscheide, so waren

- 51 erfolgreich im Sinne des Bürgerbegehrens
- 30 scheiterten – das heißt, die Initiator/innen erreichten im Bürgerentscheid keine Abstimmungsmehrheit
- 15 Bürgerentscheide erhielten zwar eine Abstimmungsmehrheit, jedoch nicht die geforderte Mindestzustimmung. Diese werden als „unecht gescheitert“ bezeichnet.

Bürgerbegehren wirken direkt und indirekt. Während indirekte Wirkungen – etwa auf die Öffentlichkeit oder die politische Agenda von Gemeinderäten – nur schwer zu messen und zu quantifizieren sind, ist die direkte Erfolgsquote als messbare Größe darstellbar. „Erfolg“ heißt hier, dass eine Entscheidung im Sinne der Vorlage erfolgt ist, sei es mit oder ohne Bürgerentscheid.

Die direkte Erfolgsquote in Rheinland-Pfalz betrug 38,9 Prozent und setzt sich aus folgenden Werten zusammen: 51 Bürgerentscheide im Sinne der Vorlage, 28 positiv erledigte Bürgerbegehren sowie sieben Kompromisse, die als halber Erfolg gewertet

wurden (= 3,5), gesamt: $82,5/212 = 38,9$ Prozent. Damit liegt Rheinland-Pfalz ziemlich exakt im Bundesdurchschnitt (38,7 Prozent). Diese formale Erfolgsquote bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Bürgerbegehren auch faktisch ihr Anliegen durchsetzen konnten. Zum Beispiel wurden in Einzelfällen Ergebnisse von Bürgerentscheiden im Nachhinein nicht beachtet. Umgekehrt können aber auch formal erfolglose Verfahren de facto erfolgreich sein – etwa wenn ein Bürgerbegehren zwar formell unzulässig ist, aber dazu führt, dass ein Projekt aufgrund des offenkundig gewordenen Protestes abgeändert oder neu überdacht wird.

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

2.3.1 Unzulässige Bürgerbegehren

Von 195 Bürgerbegehren wurden 68 für unzulässig erklärt. Damit betrug die Unzulässigkeitsquote im gesamten Untersuchungszeitraum 32,1 Prozent. Dieser überdurchschnittlich hohe Wert muss alarmieren: Jedes dritte rheinland-pfälzische Bürgerbegehren war unzulässig! Im Vergleich dazu beträgt in Bayern der Wert nur 16,4 Prozent.¹

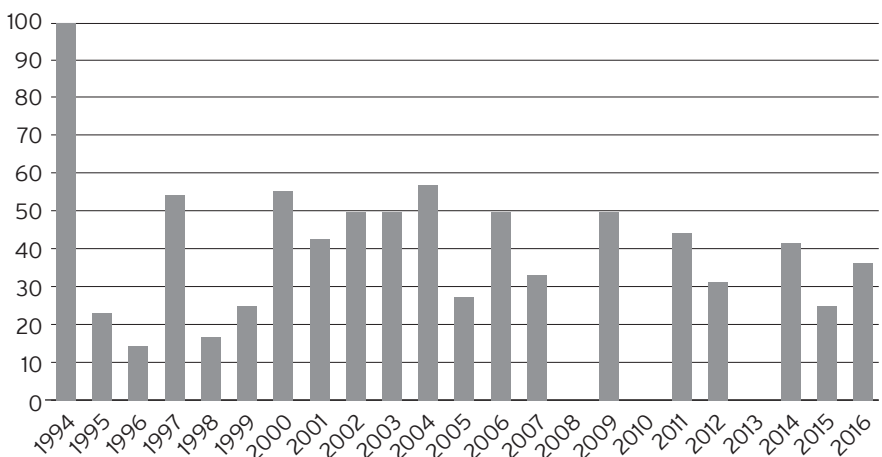
Die häufigsten Unzulässigkeitsgründe (Mehrfachnennungen waren möglich):

1. der Themenausschlusskatalog mit 37 Prozent,
2. zu wenige Unterschriften / Frist abgelaufen mit 29 Prozent sowie
3. Formfehler mit 10 Prozent

Dies entspricht etwa den Werten in anderen Bundesländern; nur hat der Themenausschlusskatalog einen deutlich höheren Anteil. In Rheinland-Pfalz galt bis 2010 ein besonders restriktiver Positivkatalog, der nur die wenigen Themen zuließ, die er explizit nannte. Leichte Verbesserungen brachte 2010 die Umstellung auf einen Negativkatalog, der nur die unzulässigen Themen listet. Doch bleiben viele Bereiche von Bürgerbegehren ausgeschlossen, darunter die Bauleitplanung.

Der zeitliche Verlauf erlaubt die Vermutung, dass sich die Reform 2010 mit der Erweiterung des Themenkatalogs und der Senkung des Unterschriftenquorums positiv auf die Unzulässigkeitsquote ausgewirkt hat. Die folgende Abbildung illustriert dies.

Abbildung 4: Unzulässigkeitsquote nach Jahren



4 Zahlen für ganz Deutschland bietet der bundesweite Bürgerbegehrensbericht 2016, Tabelle 8

Die Vermutung, dass es weniger unzulässige Bürgerbegehren nach 2010 gab, bestätigt sich allerdings nur in geringfügigem Ausmaß. In der Abbildung ist dies bereits ersichtlich: Von 1994 bis 2010 betrug die Unzulässigkeitsquote durchschnittlich 36,4 Prozent pro Jahr. Von 2011 bis 2016 lag sie mit durchschnittlich 31,7 Prozent etwas darunter.

Bürgerbegehrensberatung durch Mehr Demokratie

In der Bürgerbegehrensberatung erlebt Mehr Demokratie oft folgende Konstellation: Eine Bürgerinitiative möchte sich gegen eine Maßnahme der Gemeinde wehren. Oftmals beruht diese Maßnahme auf einem Ratsbeschluss, der bereits längere Zeit zurückliegt, sodass die Viermonatsfrist abgelaufen ist und das Bürgerbegehren wenig Chancen hat. In diesem Zusammenhang spielt natürlich auch die Intransparenz der Verwaltung eine große Rolle. Denn oft wussten die Initiator/innen des Bürgerbegehrens schlichtweg nichts von dem Ratsbeschluss, den sie angreifen müssten, um ihre Interessen durchzusetzen.

Andere Bürgerbegehren scheitern, weil sie sich gegen Themen richten, über die ein Bürgerentscheid nicht zulässig ist, wie beispielsweise finanzielle Angelegenheiten oder bestimmte Teile des Baurechts.

Die Beratungsleistung der Gemeinden ist in der Praxis recht unterschiedlich. Eine Beratungspflicht der Gemeinden sucht man in der Vorschrift zu Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz vergeblich. Ebenso wenig ist dort geregelt, wie sich Initiator/innen rechtlich zur Wehr setzen können, wenn die Verwaltung das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Dies führt oft zu Unsicherheiten auf Seiten der Initiator/innen.

Wie bereits oben erwähnt, trat im Juli 2016 eine Reform in Kraft, die direktdemokratische Beteiligung auf kommunaler Ebene erleichtern soll. Zumindest die neue Staffelung des Unterschriftenquorums nach Gemeindegröße lässt hoffen, dass in Zukunft weniger Bürgerbegehren am Quorum scheitern.

2.3.2 Positiv erledigte Bürgerbegehren und Kompromisse

Wie die obige Tabelle zeigt, wurde etwa jedes sechste Bürgerbegehren „positiv erledigt“, also vom Gemeinderat übernommen (28 von 195 = 13,2 Prozent). Dies entspricht in etwa dem bundesweiten Durchschnitt, der bei 14 Prozent liegt. In immerhin sieben weiteren Fällen einigten sich Initiator/innen und Gemeinderat auf einen Kompromiss.

Diese Zahlen widerlegen Behauptungen von Kritiker/innen direktdemokratischer Verfahren, die Bürgerbegehren Kompromissfeindlichkeit unterstellen. Die Praxis zeigt deutlich, dass Gemeinderäte oder Bürgermeister/innen mit den Bürger/innen ins Gespräch kamen, nicht selten auf die Initiator/innen eingingen und gemeinsam nach Kompromissen gesucht wurde. Dies ist im Übrigen auch auf der Landesebene in den deutschen Bundesländern sowie in der Schweiz auf allen politischen Ebene öfter zu beobachten.

2.3.3 Ergebnisse der Bürgerentscheide

Welche Erfolgsaussichten hat ein Bürgerbegehren, wenn es zur Abstimmung gelangt?
Und weichen die Erfolgsaussichten eines Ratsreferendums hiervon ab?

Tabelle 6: Ergebnisse der Bürgerentscheide

Ergebnis	Anzahl BE nach BB	Anzahl Ratsreferenden	Gesamt
BE im Sinne des Begehrens	39	12	51
BE nicht im Sinne des Begehrens	25	5	30
BE unecht gescheitert	15	0	15
Gesamt	79	17	96

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid

Insgesamt erzielten die Initiator/innen mit mehr als der Hälfte aller kommunalen Bürgerentscheide einen Erfolg (51 von 96 = 53,1 Prozent). Die Erfolgsquote von Ratsreferenden lag mit 80,0 Prozent (12 von 17) höher als die von bürgerinitiierten Abstimmungen (79,6 Prozent, 39 von 79).

Bürgerentscheide, in denen die Initiator/innen keine Abstimmungsmehrheit erhielten, werden als „nicht im Sinne des Begehrens“ bezeichnet (Zeile 2 der Tabelle). Sie werden auch echt gescheiterte Verfahren genannt. Als „unecht gescheitert“ gelten hingegen Bürgerentscheide, die zwar eine Abstimmungsmehrheit erreichten, jedoch aufgrund des geltenden Zustimmungsquorums nicht gültig waren und scheiterten. Wie aus der Tabelle hervorgeht, scheiterten 15 der 96 Abstimmungen unecht (15,6 Prozent).

2.4. Abstimmungsbeteiligung und Auswirkungen des Zustimmungsquorums

2.4.1 Abstimmungsbeteiligung

In der nachfolgenden Tabelle wird die Abstimmungsbeteiligung nach Gemeindegröße differenziert:

Tabelle 7: Abstimmungsbeteiligung

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Abstimmungen	Beteiligung in %
bis 2.000	32	65,9
2.001 bis 5.000	11	57,7
5.001 bis 10.000	10	51,0
10.001 bis 20.000	15	48,2
20.001 bis 50.000	7	42,4
50.001 bis 100.000	5	31,3
mehr als 100.000	1	25,5
Gesamt	81	55,0

Anmerkung: Von 81 der 96 Bürgerentscheide lagen detaillierte Daten vor.

Im Untersuchungszeitraum lag die die Abstimmungsbeteiligung bei einem Bürgerentscheid durchschnittlich bei 55,0 Prozent. Dieser Wert ergibt sich, wenn man die Anzahl der Bürgerentscheide je Gemeindegrößenklasse berücksichtigt.

Die Auswertung bestätigt bisherige Forschungsergebnisse aus anderen Bundesländern, wonach die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße sinkt. In kleineren rheinland-pfälzischen Gemeinden liegt sie überdurchschnittlich hoch (zum Beispiel 65,9 Prozent bei Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohner/innen), in größeren Städten ist sie geringer.

Auch bei Kommunalwahlen lässt sich das Phänomen der sinkenden (Wahl-)Beteiligung bei zunehmender Gemeindegröße beobachten. Dies deutet darauf hin, dass es sich um dieselben Ursachen handeln könnte: In größeren Städten ist die Anonymität größer und die Informationswege sind länger. Zudem müssen Bürgerentscheide in Großstädten mit anderen Informations- und Freizeitangeboten konkurrieren, während sie in kleinen Gemeinden oft das beherrschende Thema sind und viele Menschen mobilisieren.

Die höchsten Abstimmungsbeteiligungen wurden erwartungsgemäß in kleineren Gemeinden beobachtet. Im Jahr 1998 beteiligten sich in Otterstadt im Rhein-Pfalz-Kreis (rund 3.000 Einwohner/innen) 89,1 Prozent der Abstimmungsberechtigten an einem Bürgerentscheid zur Bildung einer neuen Gemeinde. Der Entscheid fand zugleich mit der Bundestagswahl statt. 1995 gingen 87,4 Prozent der Bürger/innen in der Gemeinde Marienrachdorf im Westerwaldkreis (rund 1.000 Einwohner/innen) zur Abstimmung. Dort wurde über den Bau einer Mehrzweckhalle abgestimmt.

2.4.2 Auswirkungen des Zustimmungsquorums

Für den Erfolg eines Bürgerentscheids wird in Rheinland-Pfalz neben der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen gleichzeitig eine Mindestzahl an Zustimmungenden benötigt (= Zustimmungsquorum). Seit dem 1. Juli 2016 müssen mindestens 15 Prozent der Abstimmungsberechtigten zustimmen.

Regelungsentwicklung

Das Zustimmungsquorum betrug in Rheinland-Pfalz zunächst für alle Gemeinden 30 Prozent, was nur sehr schwer zu erreichen ist. Im Herbst 2010 wurde es auf 20 Prozent gesenkt; seit dem 1. Juli 2016 liegt es bei 15 Prozent. Dies erscheint zumindest für kleinere Gemeinden als akzeptabel. In Großstädten ist die Zustimmung von 15 Prozent der Wahlberechtigten jedoch etwas zu schwer zu erreichen. In Bayern oder Schleswig-Holstein gilt deshalb für Großstädte ab 100.000 Einwohner/innen ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent oder weniger.

Mehr Demokratie plädiert allerdings dafür, gänzlich auf ein Zustimmungsquorum zu verzichten. So wird es in der gesamten Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert praktiziert. Die meisten Bundesstaaten der USA mit langjähriger direktdemokratischer Tradition und Erfahrung kennen ebenfalls keine Zustimmungsquoren, die als kommunikationsfeindlich angesehen werden. Direktdemokratische Verfahren sollten Bürger/innen zur aktiven Teilnahme, zur Diskussion und Mitbestimmung ermuntern. Zustimmungsquoren dagegen belohnen Passivität und Nicht-Teilnahme.⁵

5 Vergleiche ausführlicher hierzu das Positionspapier Nr. 8 von Mehr Demokratie, frei abrufbar unter: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen_08_Sinn_oder_Unsinn_von_Abstimmungsquoren.pdf

Zustimmungsquorum wirkt in größeren Städten stärker negativ

Seit 1994 fanden 96 Abstimmungen statt, von denen 15 (15,6 Prozent) die Mehrheit der Stimmen erhielten, jedoch am Zustimmungsquorum unecht scheiterten. Dieser Wert liegt über dem bundesweiten Durchschnitt (12,8 Prozent).

Da wir gesehen haben, dass die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße sinkt, ist anzunehmen, dass größere Städte häufiger „Opfer“ des Zustimmungsquorums werden. Denn mit einer geringeren Beteiligung kann ein 30- oder 20-Prozent-Zustimmungsquorum viel schwerer erreicht werden. Diese Annahme wird durch die folgende Auswertung bestätigt, auch wenn die Fallzahl sehr gering ist.

Tabelle 8: Zustimmungsquorum und Gemeindegröße

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl Abstimmungen	Anzahl unecht geschei- terter Abstimmungen	Anteil in %
bis 5.000	52	1	1,9
5.001 bis 10.000	11	0	0,0
10.001 bis 20.000	18	7	38,9
20.001 bis 30.000	7	3	42,9
30.001 bis 50.000	1	0	0,0
50.001 bis 100.000	6	4	66,7
mehr als 100.000	1	0	0,0
Gesamt	96	15	15,6

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, wird das Zustimmungsquorum in kleineren Gemeinden bis 10.000 Einwohner/innen in fast allen Fällen erreicht (Zeilen 1 und 2). Lediglich einer der 63 Bürgerentscheide scheiterte unecht. In Gemeinden und Städten mit mehr als 10.000 Einwohner/innen wird es deutlich problematischer. In den rheinland-pfälzischen Städten mit 10.000 bis 30.000 Einwohner/innen (Zeilen 3 und 4) scheiterten 10 der 25 Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum (40 Prozent), in Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohner/innen sogar 66,7 Prozent (4 von 6 Bürgerentscheiden). Für die Größenklasse 30.000 bis 50.000 Einwohner/innen kann man aufgrund der niedrigen Fallzahl keine Aussagen treffen, diese Städte sind aber ebenfalls besonders anfällig für ein Scheitern am Zustimmungsquorum.

Wirkung eines unterschiedlich hohen Zustimmungsquorums

Der rheinland-pfälzische Landtag hat auf diese Problematik reagiert und in zwei Reform-Schritten das Zustimmungsquorum gesenkt: zunächst im Jahr 2010 von 30 Prozent auf 20 Prozent und mit der jüngsten Reform (in Kraft seit 1. Juli 2016) auf 15 Prozent.⁶ Somit ist ansatzweise ein zeitlicher Vergleich möglich. Wie viele der 15 Abstimmungen, die am Zustimmungsquorum scheiterten, fanden vor dem 6. Oktober 2010 unter der Bedingung eines 30-Prozent-Zustimmungsquorums statt und wie viele danach unter der Bedingung eines Zustimmungsquorums von 20 oder 15 Prozent?⁷

- 6 Für Großstädte über 100.000 Einwohner ist dies immer noch problematisch. Andere Bundesländer wie Bayern, Schleswig-Holstein oder Thüringen haben hier ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent gewählt, dies erscheint angemessener.
- 7 Die jüngste Reform (15 Prozent) wirkt sich bei dieser Betrachtung noch nicht stark aus, da nur fünf Bürgerentscheid hiervon betroffen waren. Zukünftige Bürgerbehrensberichte können diesbezüglich noch differenzierter vergleichen.

Tabelle 9: Analyse der am Zustimmungsquorum gescheiterten Abstimmungen

Zeitraum	1990-2016	01.04.2003 - 6.10.2010	6.10.2010 - 31.12.2016
Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Anzahl BE gesamt	Davon am 30 %-Quorum gescheitert	Davon am 20 %-bzw. 15 %-Quorum gescheitert
bis 5.000	52	1	0
5.001 bis 10.000	11	0	0
10.001 bis 20.000	18	7	0
20.001 bis 30.000	7	3	0
30.001 bis 50.000	1	0	0
50.001 bis 100.000	6	4	0
mehr als 100.000	1	0	0
Gesamt	96	15	0
Anzahl BE		52	44
Anteil unecht ge- scheiterter BE in %		28,8 %	0,0 %

Abkürzungen: BE = Bürgerentscheid

Das Ergebnis zeigt sehr deutlich: Alle 15 unecht gescheiterten Bürgerentscheide fanden vor dem 6. Oktober 2010 und somit unter der Bedingung eines 30 Prozent-Zustimmungsquorums statt. Bislang scheiterte keiner der 38 Bürgerentscheide unter der Bedingung eines 20 Prozent-Zustimmungsquorums und keiner der 6 Bürgerentscheide unter der Bedingung eines 15 Prozent-Zustimmungsquorums.

Von diesen 15 unecht gescheiterten Bürgerentscheiden

- wären zwei auch an einem Zustimmungsquorum von 20 Prozent (das ab Oktober 2010 galt) unecht gescheitert. Beide Gemeinden lagen in der Größenklasse 10.000 bis 20.000 Einwohner/innen.
- wäre keines an einem Zustimmungsquorum von 15 Prozent (das ab Juli 2016 galt) unecht gescheitert.

2.5 Zielrichtungen von Bürgerbegehren

Mit Bürgerbegehren können sowohl eigene Vorschläge (so genanntes „Initiativbegehren“) eingebracht als auch Planungen des Gemeinderates zur Disposition gestellt beziehungsweise gestoppt werden (so genanntes „Korrekturbegehren“). Welche Zielrichtung verfolgten die Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz in den vergangenen Jahren?

Tabelle 10: Zielrichtung der Bürgerbegehren

Zielrichtung	Anzahl	Anzahl in %
Initiativbegehren (Gaspedal)	15	9,8
Korrekturbegehren (Bremse)	76	49,7
Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag (alternative Route)	62	40,5
Gesamt	153	100,0

Anmerkung: Von 153 der 195 Bürgerbegehren war die Zielrichtung bekannt bzw. bestimmbar.

Die Auswertung ergab, dass in Rheinland-Pfalz beide Möglichkeiten der direkten Demokratie („Gaspedal und Bremse“) ergriffen wurde. Initiativbegehren machten 10 Prozent der Fälle aus, Korrekturbegehren (Stopp eines Ratsbeschlusses) 50 Prozent. In immerhin 40 Prozent der Fälle waren Alternativen zum Gemeinderatsbeschluss Gegenstand eines Bürgerbegehrens.

In allen Fällen – auch bei Korrekturbegehren – ist festzustellen, dass bei Bürgerbegehren Alternativen ernsthaft und öffentlich diskutiert werden und keine Fälle beobachtet wurden, wo eine „Blockade um der Blockade willen“ angestrebt wurde.

2.6 Themenbereiche

Von großem Interesse ist auch, zu welchen Themen Bürgerbegehren initiiert werden. Die erfassten Bürgerbegehren wurden einer von 12 Kategorien zugeordnet und sind so mit den Werten aller Bundesländer vergleichbar (vgl. Bürgerbegehrensbericht 2016).

Tabelle 11: Themenbereiche

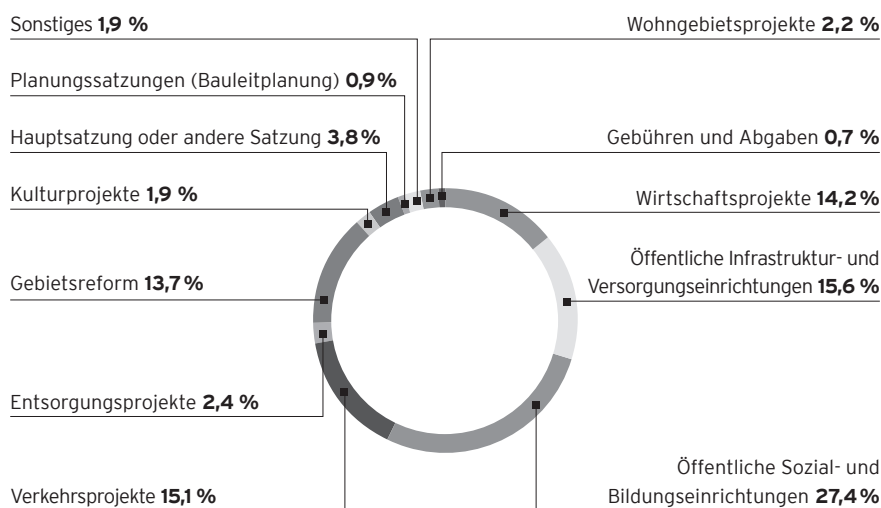
Themenbereich	Beispiele	Anzahl Verfahren	Anteil in %	Anteil in % (bundesweit)
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	58	27,4	18,3
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	33	15,6	14,5
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	32	15,1	16,6
Wirtschaftsprojekte	Hotels, Einkaufszentren, Windparks	30	14,2	18,9
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	29	13,7	10,7
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt- oder ehrenamtliche/r Bürgermeister/ in, Baumschutzsatzung	8	3,8	2,0
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	5	2,4	3,8
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	4	1,9	3,7
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	4	1,9	1,1
Sonstiges	Straßennamen	4	1,9	3,5
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	3	1,4	2,0
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Gebäudehöhe	2	0,9	5,0
Gesamt		212	100,0	100,0

Quelle für die bundesweiten Zahlen (letzte Spalte): Bürgerbegehrensbericht 2016 von Mehr Demokratie

Die Auswertung ergab, dass der häufigste Themenbereich „Sozial- und Bildungseinrichtungen“ (27,4 Prozent) war. Auf den weiteren Plätzen folgten „Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“ (15,6 Prozent), Verkehrsprojekte (15,1 Prozent) sowie Wirtschaftsjprojekte (14,2 Prozent). Auf Platz 5 folgt dann, etwas häufiger als im Bundesdurchschnitt, der Themenbereich Gebietsreform, ein Bereich, der seit 2010 einen größeren Raum einnimmt: 25 der insgesamt 29 Fälle dieses Bereichs fanden seit dem 1. Januar 2010 statt, dem Beginn der Gebiets- und Verwaltungsreform-Diskussionen.⁸

Die folgende Abbildung illustriert diese Themenverteilung:

Abbildung 5: Themenbereiche



8 Vgl. Andrea Lohmann (2016): „Kommunalreform im Überblick: Gesetze, Rebellen und Gerichtsurteile“, abrufbar unter: www.swr.de/landesschau-aktuell/rp/kommunalreform-im-ueberblick/-/id=1682/did=15676492/nid=1682/xn212i/ (Zugriff am 02.11.2016).

3. Potenzielle Wirkungen

Die wenigen Fälle, in denen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Rheinland-Pfalz nicht an thematischen oder sonstigen Verfahrenshürden scheiterten, zeigen positive Wirkungen. Die Reform 2016 wird diesen Trend verstärken und in mehr Gemeinden und Städten erlebbar machen, obwohl der zentrale kommunalpolitische Bereich Bauleitplanung nach wie vor von direkter Demokratie ausgeschlossen ist. Folgende Wirkungen sind oder waren ansatzweise zu beobachten:

Belebung der Kommunalpolitik - thematisch und personell

Mit Hilfe von Bürgerbegehren beleben Bürger/innen die Kommunalpolitik, beteiligen sich projektbezogen politisch und bringen so frischen Wind und neue Ideen in die Politik. Für Bayern zeigen Untersuchungen, dass in einem Fünftel der Fälle neue Akteure auftreten. Mitunter führt dies auch zu langfristigem Engagement, wenn Personen, die aktiv bei Bürgerbegehren mitgearbeitet haben, später für den Gemeinderat kandidierten oder mit eigenen Listen zur Kommunalwahl antraten. Dass mehr und sachlicher über Kommunalpolitik und mögliche Alternativen diskutiert wird, ist eine der sichtbarsten Wirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.

Beteiligungswirkung

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bieten die Möglichkeit, sich zusätzlich zu Wahlen politisch zu beteiligen. Dass dies auch rege geschieht, zeigt die Abstimmungs-beteiligung von durchschnittlich 55,0 Prozent. Bürger/innen entscheiden auf diese Weise politische Sachfragen direkt mit.

Neue politische Kultur

Dort, wo Bürgerbegehren stattfinden, sind Ansätze einer neuen kommunikativeren politischen Kultur erkennbar. Vor politischen Entscheidungen informiert die Gemeinde mehr und besser und bezieht die Bevölkerung stärker ein. Dies zeigen auch die 17 Ratsreferenden, wo Gemeinderäte selbst einen Bürgerentscheid initiierten, um so die Bürger/innen selbst über ein umstrittenes Thema abstimmen zu lassen.

Wenn die Möglichkeit eines Bürgerentscheids besteht, werden Verwaltung und Kommunalpolitik die Bürger/innen besser vorab informieren und mit ihnen Rücksprache halten, bevor sie ein Projekt realisieren. Anders herum werden Positionen des Kommunalparlaments oft durch Bürgerentscheide bestätigt, dies zeigte sich in den Analysen: 80 Prozent aller Ratsreferenden bestätigten die Position des Gemeinderats. Dies stärkt die Kommunalparlamente und die Verwaltung.

Responsivität

Regierende beziehen die Bürger/innen eher in den Willensbildungsprozess mit ein, was legitime Entscheidungen wahrscheinlicher macht. Die Zahl von 28 Bürgerbegehren, die vom Rat übernommen wurden, und sieben Kompromissen ist bei insgesamt nur 195 Bürgerbegehren beachtlich.

Protestfunktion

Bürgerbegehren können Protest artikulieren und kanalisieren. Manche Beobachter sprechen auch von einer *Ventil- und Kanalisierungsfunktion*, mit der die Bürger/innen ihren politischen Unmut ausdrücken und in ein Bürgerbegehren kanalisieren können. Auch wenn es nicht immer zu einem Bürgerentscheid kam: Der Protest, der im Sammeln von Unterschriften manifest wird, wurde meist in den Rathäusern wahrgenommen. Je mehr Unterschriften gesammelt werden, desto stärker ist die Aufmerksamkeit.

Befriedungsfunktion

Bürgerentscheide haben neben der *Protestfunktion* auch eine *Befriedungsfunktion*. Wichtige Gegenstände der Gemeindepolitik werden dem parteipolitischen Streit und deren Konfliktaustragung entzogen – und übrigens auch aus Wahlkämpfen heraus gehalten. Damit stehen bei Wahlkampfdebatten Personen und die Leitlinien der Politik verstärkt im Vordergrund – bei Bürgerentscheiden hingegen das jeweilige Sachthema. Wichtige Grundlage für eine echte Befriedungsfunktion bleibt jedoch der umfassende Diskussionsprozess im Vorfeld, dem ausreichend Raum gegeben werden sollte.

Ein bekanntes Beispiel für die Befriedungsfunktion ist der landesweite Volksentscheid in Baden-Württemberg 2011 zum Projekt Stuttgart 21, der einen Schlussstrich unter jahrelange (Graben-)Kämpfe und Proteste zog und den Konflikt befriedete.⁹ Dies heißt nicht, dass die öffentliche Diskussion vorbei sein muss. Stuttgart 21 steht nach wie vor unter Beobachtung, aber die Unversöhnlichkeit der Auseinandersetzung ist seit dem Volksentscheid vorbei. Bürger- und Volksentscheide genießen eine hohe Akzeptanz.

9 Vgl. Zeit-Thema mit zahlreichen Artikeln zu Stuttgart 21, darunter auch der historischen Fehleinschätzung von Robert Leicht, dem früheren Chefredakteur der ZEIT, dass der Volksentscheid „von vornherein zum Scheitern verurteilt sei“: www.zeit.de/themen/politik/stuttgart-21/ (Zugriff am 5.09.2016).

4. Zusammenfassung und Ausblick

Nach 23 Jahren kommunaler Direktdemokratie in Rheinland-Pfalz konnten lediglich 212 Verfahren insgesamt gezählt werden. Dabei hat das Bundesland über 2.300 politisch selbständige Gemeinden und Städte. Rheinland-Pfalz ist somit das bundesweite Schlusslicht bei der Anwendungshäufigkeit. Zum Vergleich: In Bayern finden *pro Jahr* 130 Verfahren statt. Bürgerbegehren und Ratsreferenden wurden in vielen – insbesondere kleinen – Gemeinden des Landes noch nie angewandt und es konnten noch keine Erfahrungen mit diesen Instrumenten gesammelt werden.

Dass dies so ist, ist ein Ergebnis der von 1994 bis 2010 geltenden restriktiven Bedingungen – insbesondere der sehr weite Themenausschluss und die sehr hohen Quoren. Sie verhinderten eine nennenswerte Praxis. Zu einem kleineren Teil war aber auch die Gemeindestruktur mit sehr vielen kleinen und Kleinstgemeinden und den dort weniger häufig auftretenden Konflikten hierfür verantwortlich.

Zwei Reformen der Regelungen – 2010 und 2016 – sorgten für eine geringfügige Verbesserung. Die Verfahrenszahl stieg in den vergangenen Jahren leicht an, zudem wurden weniger Verfahren für unzulässig erklärt. Somit werden zukünftig mehr Erfahrungen in Rheinland-Pfalz gesammelt werden und die oben geschilderten positiven Potenziale von Bürgerbegehren und -entscheiden können sich in mehr Kommunen entfalten.

Ausblick: weiterer Reformbedarf

Es gibt einen zentralen Reformpunkt in Rheinland-Pfalz von großer Wichtigkeit sowie mehrere kleinere Verbesserungsmöglichkeiten:

Zentral: Bauleitplanung ganz oder teilweise zulassen

Bei der jüngsten Reform 2015/2016 wurde der Themenausschlusskatalog nicht reformiert. Dies bedeutet, dass einer der wichtigsten Bereiche der Kommunalpolitik, die Bauleitplanung (dies umfasst Wohngebietsprojekte, Gewerbegebiete, Neubauten, Flächenplanung) weiterhin nicht für Bürgerbegehren zugänglich ist. Hier besteht der wichtigste Reformbedarf, zumal 10 von 16 Bundesländer Bürgerbegehren zur Bauleitplanung ganz oder teilweise (wie etwa jüngst in Baden-Württemberg) zulassen. Dort sind keinerlei negative Auswirkungen zu beobachten.

Weitere Aspekte: Unterschriftenquorum und Abstimmungsbroschüre

- Das derzeitige Quorum ist von 5 bis 9 Prozent je nach Gemeindegröße gestaffelt, ein weiteres Absenken wäre überlegenswert, da 9 Prozent auch in einer kleinen Gemeinden sehr schwierig zu erreichen sein kann, je nach Thema und je nachdem, ob nur ein Ortsteil einer Gemeinde betroffen ist.
- Vor einem Bürgerentscheid sollten die Abstimmenden eine Abstimmungsbroschüre oder ein Informationsheft mit ausgewogenen Pro- und Contra-Argumenten erhalten, wie dies in anderen Ländern üblich ist. Dies sorgt für eine bessere Information.

**Newsletter bestellen**

www.mehr-demokratie.de/md-newsletter.html

Unser Newsletter ist kostenlos und kann jederzeit abbestellt werden.

Info-Paket anfordern:

www.mehr-demokratie.de/infopaket/

Alles über die Arbeit von Mehr Demokratie und unsere Strukturen.

Auch das Info-Paket bekommen Sie kostenfrei.

Mitglied werden:

www.mehr-demokratie.de/mitglied-werden/

Für eine Person beträgt der Mitgliedschaftsbeitrag **78 Euro jährlich**, eine Partnermitgliedschaft kostet **96 Euro jährlich**.

Sie möchten spenden?

Mehr Demokratie, BfS München

IBAN: DE14 700 2050 0000 885 8105, BIC: BFSWDE33MUE



Haben Sie Fragen? Wenden Sie sich an uns!

Mitgliederservice

Carola Hadamovsky

mitgliederservice@mehr-demokratie.de

Tel.: 07957-9239-050