

# **BÜRGERENTSCHEIDSBERICHT BADEN-WÜRTTEMBERG 1995-2010**

**Direkte Demokratie in Städten und Gemeinden und  
die Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2005**

Eine Publikation von  
Mehr Demokratie e.V., LV Baden-Württemberg,  
verfasst von  
Fabian Reidinger  
im August 2010

Internetadressen:

[www.mitentscheiden.de](http://www.mitentscheiden.de)

[www.buergerentscheid-bw.de](http://www.buergerentscheid-bw.de)

Dank für Mitarbeit und Kommentierung an  
Prof. Roland Geitmann, Reinhard Hackl, Nico  
Nissen und Christian Büttner,  
besonders auch Michael Bortolamedi für seine  
Hilfe bei der Datenkorrektur.

Zum Autor:

Fabian Reidinger war bis Ende 2009 Mitglied des  
Landesvorstandes Baden-Württemberg von Mehr  
Demokratie e.V. und verfasste seine Abschluss-  
arbeit an der Eberhard Karls Universität Tübing-  
en zum Thema Quoren bei Abstimmungen. Zur  
Zeit promoviert er an der Phillips-Universität  
Marburg zu Abstimmungsverhalten bei Bürger-  
entscheiden.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
Zusammenfassung.....	2
Daten und Begriffe.....	3
Rechtliche Entwicklung der Gemeindeordnung.....	4
I.) Bürger- und Ratsbegehren.....	6
I.1) Bürgerbegehren.....	6
I.1.1) Akteure - Wer initiiert und unterstützt Bürgerbegehren? .....	7
I.1.2) Zielrichtung von Bürgerbegehren.....	7
I.1.3) Unterschriftenquorum.....	8
I.1.4) Formale Ergebnisse von Bürgerbegehren.....	8
I.1.5) Gründe für die Unzulässigkeit.....	9
Exkurs: Bauleitpläne und Bürgerbegehren.....	10
I.1.6) Chronologische Darstellung.....	12
I.1.7) Räumliche Verteilung.....	13
I.1.8) Auswirkungen der Reform auf Bürgerbegehren.....	13
I.2) Ratsbegehren.....	14
I.2.1) Anlässe für Ratsbegehren.....	15
I.2.2) Auswirkungen der Reform auf Ratsbegehren.....	15
I.3) Thematische Einordnung der Bürger- & Ratsbegehren.....	15
I.4) Häufigkeit von Ratsbegehren und Bürgerbegehren nach Gemeindegrößen.....	16
II.) Bürgerentscheide und Ratsreferenden.....	17
II.1) Häufigkeit kommunaler Abstimmungen.....	17
II.2) Abstimmungsbeteiligung.....	19
II.3) Ergebnisse und Gültigkeit der Abstimmungen.....	21
II.4) Thematische Einordnung der Entscheide.....	23
III) Erfolgsquote von Initiativen.....	24
IV) Fazit.....	25
Anhang 1: Reformvorschläge.....	26
Anhang 2: Beitrag zur Rolle von Gutachten.....	27

## Vorwort

---

Im Jahr 2005 verabschiedete der Landtag von Baden-Württemberg die bisher nachhaltigste Reform der Gemeindeordnung bezüglich Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden seit deren Einführung im Jahr 1956. Dieser Reform waren nicht nur zahlreiche parlamentarische Debatten und Reformen vorausgegangen, sondern auch ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und eine neuerliche Ankündigung eines solchen Antrags durch das landesweite Bündnis für mehr Demokratie in Baden-Württemberg.

Zwar führte Baden-Württemberg als erstes Bundesland 1956 die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein. Doch war nach der Wiedervereinigung und im Zuge der Ausbreitung der sogenannten Süddeutschen Ratsverfassung das Musterländle in Sachen kommunaler direkter Demokratie stark ins Hintertreffen geraten. 2005 führte Berlin als letztes Bundesland Bürgerentscheide auf Bezirksebene ein. Nicht nur in Bayern, sondern in den meisten Bundesländern sind die dafür vorgesehenen Regelungen anwendungsfreundlicher als in Baden-Württemberg.

Bis 2005 blieb die Anzahl der eingeleiteten Verfahren auf Grund restriktiver Regelungen gering: Ein enger Positivkatalog sowie dessen seltene Ausweitung durch einzelne Gemeinden, ein hohes Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren (bis 1998 15 % und danach 10 % der Wahlberechtigten), ein kurzer Zeitraum von vier Wochen für die Sammlung und ein hohes Zustimmungsquorum von 30 % (bis 2005) verhinderten eine breite Nutzung. 10 Jahre nachdem in Bayern als letztem Flächenland die bürgerfreundlichsten Regelungen eingeführt wurden, änderte der Landtag die Verfahrensvorschriften:

- x Abschaffung des Positivkatalogs
- x Erweiterung des Negativkatalogs um Bauleitpläne
- x Verlängerung der Einreichungsfrist von Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse von vier auf sechs Wochen
- x Absenkung des Zustimmungsquorums von 30 auf 25 %

Nachdem der Landesverband Mehr Demokratie schon mit dem Bürgerentscheidsbericht 2006 fast zwei Jahre nach der Reform erste Schlüsse zog, soll dieser Bericht nun einen längeren Zeitraum betrachten und auch die Entwicklungen der letzten Jahre beschreiben. Die Auswirkungen der Änderung der Gemeindeordnung können somit untersucht und bewertet werden.

# Zusammenfassung

---

## Bürgerbegehren und Ratsbegehren

- x Insgesamt wurden seit 1995 254 Bürgerbegehren eingeleitet und in 57 Fällen entschlossen sich die Gemeinderäte selbst eine Abstimmung durchzuführen. Die Zahl der Bürgerbegehren ist nach der Reform um ca. 80 % von im Schnitt 13 auf 23,5 Verfahren pro Jahr gestiegen.

## Zulässigkeit von Bürgerbegehren

- x Vor der Reform wurden 38,7 % und nach der Reform 30,4 % der Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Waren zuvor die meisten Bürgerbegehren auf Grund des Positivkatalogs unzulässig, so werden nun vermehrt andere Gründe benannt.
- x Allerdings hat auch nach der Reform die inhaltliche Festlegung, welche Sachfragen bürgerentscheidsfähig sind und welche nicht, ihren Schrecken beibehalten: Fast die Hälfte (44 %) der unzulässigen Bürgerbegehren scheiterten u. a. am neuen Ausschlussstatbestand „Bauleitpläne“.

## Mehr Abstimmungen

- x Seit der Reform hat es im Schnitt 15 Abstimmungen pro Jahr gegeben. Das sind im Schnitt 6 Abstimmungen pro Jahr mehr als in den Jahren zuvor.

## Weniger unverbindliche Abstimmungen

- x Bis 2005 scheiterten 40 % der Abstimmungen am Zustimmungsquorum. Nach der Reform sind es nur noch 21,3 %.

## Effektive Erfolgsquote von Initiatoren und formales Scheitern

- x Seit der Reform sind 45,1 % der Bürgerbegehren im Sinne der Initiatoren erfolgreich – in 30 von 51 Verfahren auch tatsächlich durch eine Abstimmung. Vor der Reform waren unter 30 % der Initiativen erfolgreich.
- x 54,9 % der Bürgerbegehren waren seit 2005 im Sinne der Initiatoren nicht erfolgreich. In fast zwei Dritteln dieser Fälle verloren die Initiatoren nicht die Abstimmungen, sondern sie scheiterten an formalen Hürden.

## Reformbedarf bleibt hoch

- x Durch die Erweiterung des Negativkatalogs um „Bauleitpläne“ und extensive Auslegung wurden Sachfragen, die bis 2005 zumindest nach Hauptsatzungsergänzung bürgerentscheidsfähig waren, direktdemokratischer Entscheidung entzogen.
- x Der Verzicht auf diesen Ausschlussstatbestand (wie in sieben Bundesländern) und auf die 6-Wochen-Frist, den Kostendeckungsvorschlag und besondere Begründungsanforderungen sowie die Streichung/weitere Senkung des Zustimmungsquorums und die Ermöglichung von Abstimmungen auf Landkreisebene bleiben als berechtigte Forderungen zur Demokratieentwicklung auf der Tagesordnung.

## Daten und Begriffe

---

Die in der Auswertung erfassten Daten stützen sich auf eine vom Innenministerium geführte Liste, auf vom Landesverband von Mehr Demokratie e.V. gesammelte Presseartikel, die Beratungsarbeit von Mehr Demokratie e.V. und vereinzelt auf weitere Recherchen. Im Rahmen einer Kooperation zwischen der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V. werden diese Daten u.a. für Baden-Württemberg seit Jahren erhoben und ausgewertet. Zu den erhobenen Daten einige Anmerkungen:

- Wir betrachten den Zeitraum zwischen 1995 und Ende des ersten Halbjahres 2010, da für diesen Zeitraum verlässliche Daten vorliegen.
- Die zeitliche Verortung der Fälle orientiert sich am offiziellen Beginn des Verfahrens.<sup>1</sup>
- Für 5 der 18 Verfahren, die dem Jahr 2005 zugeordnet sind, galt die neue Fassung des § 21 der Gemeindeordnung. Diese Fälle werden dem zweiten Halbjahr 2005 (= 2005.2) zugeordnet, während die restlichen 13 Verfahren zum ersten Halbjahr (= 2005.1) zählen.
- Fälle, in denen Bürgerbegehren oder -entscheide nur angekündigt oder öffentlich diskutiert, aber keine weiteren Aktivitäten wie beispielsweise Unterschriftensammlungen initiiert wurden, fließen nicht in diese Betrachtung ein.

In der wissenschaftlichen Literatur wird schon länger zwischen Ratsbegehren und Bürgerbegehren differenziert. Allerdings unterscheidet weder die Gemeindeordnung (GO) noch der allgemeine Sprachgebrauch zwischen Abstimmungen, die von den Bürgern bzw. dem Gemeinderat initiiert wurden: Stets ist vom „Bürgerentscheid“ die Rede. Da sich die Art des Zustandekommens zwar nicht rechtlich, wohl aber politisch und praktisch auf das Entscheidungsverfahren auswirkt, soll dies im Folgenden durch verschiedene Begriffe verdeutlicht werden:

- Ein Begehren ist der Verfahrensschritt zur Einleitung einer kommunalen Abstimmung und wird entweder durch den Rat beschlossen (Ratsbegehren) oder durch die Bürger eingebracht (Bürgerbegehren).
- In diesem Bericht wird vom **Bürgerentscheid** im engeren Sinne gesprochen, wenn eine Abstimmung durch ein Bürgerbegehren initiiert wurde. Als **Ratsreferendum** wird eine solche Abstimmung bezeichnet, die durch einen Gemeinderatsbeschluss herbeigeführt wurde. Wenn sowohl Ratsreferenden als auch Bürgerentscheide gemeint sind, sprechen wir von **(kommunalen) Abstimmungen** oder **(kommunalen) Sachentscheiden**.

---

<sup>1</sup> Im letzten Bericht bezog sich die zeitliche Zuordnung auf den Zeitpunkt, an dem das Verfahren beendet wurde. Aus diesem Grund sind Vergleiche bezüglich der zeitlichen Verortung mit dem vorherigen Bericht nur bedingt möglich.

## Rechtliche Entwicklung der Gemeindeordnung

Bayern und Baden-Württemberg hatten in Bezug auf die demokratischen Mitwirkungsrechte auf kommunaler Ebene lange Zeit ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber den anderen westdeutschen Bundesländern. Ihre als „süddeutsch“ bezeichnete Ratsverfassung kombinierte ein gewähltes Gemeindeparlament mit einem direkt gewählten Bürgermeister. Daneben war es den Baden-WürttembergerInnen seit 1956 möglich, über bestimmte kommunale Sachfragen direkt abzustimmen. Schon damals konnten sowohl die BürgerInnen per Bürgerbegehren als auch der Gemeinderat per 2/3-Mehrheit einen kommunalen Sachentscheid erwirken. Ein durch den Gemeinderat erweiterbarer Positivkatalog regelte dabei, welche Sachfragen zulässig waren: Neben der Errichtung und wesentlichen Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung der Gemeinde konnten die BürgerInnen über die Änderung der Verfassungsform der Gemeinde und der Bildung einer Bürgermeisterei abstimmen. Ein Negativkatalog nahm aber auch bestimmte Fragen generell von kommunalen Sachentscheiden aus, die auf der folgenden Seite genauer aufgeführt sind. Das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren war allerdings eine wesentlich höhere Hürde als heute. Bei Gemeinden unter 40.000 Einwohnern musste ein Viertel (aber maximal 4.000) und bei über 40.000 Einwohnern ein Zehntel (aber maximal 30.000) der BürgerInnen unterschreiben. Ein kommunaler Sachentscheid war nur dann gültig, wenn die Hälfte der BürgerInnen ihre Stimme gültig abgaben (50%-Beteiligungsquorum).

Im Dezember 1975 traten neue Regeln in Kraft: Der Positivkatalog wurde um die Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung erweitert und der Punkt „Verfassungsform“ konkretisiert (Grenzänderungen, die unechte Teilortswahl und die Bezirks-/Ortschaftsverfassung). Des Weiteren wurde das Unterschriftenquorum auf 15 % abgesenkt. Das Beteiligungsquorum wurde durch ein Zustimmungsquorum von 30 % ersetzt.

Im Zuge der Wiedervereinigung und durch den Erfolg der Süddeutschen Ratsverfassung übernahmen in den 1990er Jahren immer mehr Bundesländer auch das Instrument Bürgerbegehren und -entscheid. Nachdem die BürgerInnen in Bayern 1995 per Volksabstimmung selbst direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene gegen den Willen der CSU einführten, wuchs der Druck, auch in Baden-Württemberg die Regeln zu reformieren.<sup>2</sup> 1998 wurde deshalb das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren auf 10 % gesenkt. In Gemeinden mit nicht mehr als 50.000 Einwohnern müssen nun 2.500 Bürger, mit 50.000-100.000 Einwohnern 5.000 Bürger, mit 100.000-200.000 Einwohnern 10.000 Bürger und mit mehr als 200 000 Einwohnern 20.000 Bürger ein Bürgerbegehren unterzeichnen. Im Jahr 2005 wurde der § 21 der GO in folgenden Punkten nochmals verändert:

**Abschaffung des Positivkatalogs und Erweiterung des Negativkatalogs:** Nur wenige Gemeinden hatten die Möglichkeit genutzt, den Positivkatalog per Änderung der Hauptsatzung zu erweitern. Durch die Abschaffung des Positivkatalogs ist nun jede kommunale Angelegenheit bürgerentscheidsfähig, vorausgesetzt sie ist nicht im Negativkatalog aufgeführt. Dieser wurde um den Punkt „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften“ erweitert. Auf die Konsequenzen dieses Punktes kommen wir später zurück.

<sup>2</sup> So gründete sich der Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie mit dem Ziel, die kommunale Direktdemokratie zu verbessern, und initiierte 1997/1998 einen ersten Zulassungsantrag für ein Volksbegehren, welches von 16.000 Menschen unterzeichnet wurde.

**Fristverlängerung auf 6 Wochen:** Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss, müssen die Unterschriften dafür nicht mehr innerhalb von vier, sondern innerhalb von sechs Wochen beigebracht werden.

**Absenkung des Zustimmungsquorums:** Ein kommunaler Sachentscheid ist nur dann gültig, wenn die Mehrheit der Stimmen – also Ja- ODER Nein-Stimmen – einem Viertel der Wahlberechtigten (vorher 30 %) entsprechen.

Tabelle 1: Übersicht über die relevanten Änderungen des § 21 GO im Zeitverlauf

	1956-1975	1975-2005	Ab 2005
<b>Positivkatalog</b>	1) Errichtung und wesentliche Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung 2) Änderung der Verfassungsform der Gemeinde 3) Vereinbarung über die Bildung einer Bürgermeisterei	1) Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, 2) Änderung von Gemeinde- oder Landkreisgrenzen, Einführung und Aufhebung 3) der unechten Teilortswahl, 4) der Bezirksverfassung, 5) der Ortschaftsverfassung	Kein Positivkatalog
<b>Negativkatalog</b>	1) Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen, 2) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, 3) die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,		
	4) die Haushaltssatzung (einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe), Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,	4) die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte,	
	5) die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe, 6) Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren, 7) Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen	5) die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe, 6. Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften sowie über 7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.	
<b>Unterschriftenquorum</b>	unter 40.000 Einwohner: 25 % (max. 4.000) über 40.000 Einwohner: 10 % (max. 30.000)	15 % mit Staffelung <50.000 Einwohner: 3.000 Bürger 50.000-100.000 Einwohner: 6.000 Bürger 100.000-200.000 Einwohner: 12.000 Bürger >200.000 Einwohnern: 24.000 Bürger	10 % mit Staffelung (ab 1998) <50.000 Einwohner: 2.500 Bürger 50.000-100.000 Einwohner: 5.000 Bürger 100.000-200.000 Einwohner: 10.000 Bürger >200.000 Einwohner: 20.000 Bürger
<b>Ratsbegehren</b>	2/3-Mehrheit		
<b>Frist gegen Gemeinderatsbeschlüsse</b>	4 Wochen		6 Wochen
<b>Quorum bei Abstimmung</b>	Beteiligungsquorum von 50 %	Zustimmungsquorum von 30 %	Zustimmungsquorum von 25 %

**Weiterführende Literatur und Quellen:** Gemeindeordnung § 21; Beilharz, G. (1980): „Politische Partizipation im Rahmen des § 21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg“, Dissertation, Tübingen; Mayer, T. (1992): „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Gemeinden. Erfahrungen mit direkter Demokratie in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein.“ IDEE - Initiative DEMokratie Entwickeln e.V., Bonn.



## I.) Bürger- und Ratsbegehren

Seit 1995 wurden bis 2010 insgesamt 254 Bürgerbegehren und 57 Ratsbegehren initiiert (Gesamtzahl der Verfahren: 311). Für den ersten Zeitraum zwischen 1995 und dem ersten Halbjahr 2005 (10,5 Jahre) ergeben sich im Schnitt knapp über 16 Verfahren pro Jahr. Im zweiten Zeitraum zwischen dem zweiten Halbjahr 2005 und dem ersten Halbjahr 2010 (5 Jahre) wurden hingegen über 28 Verfahren pro Jahr initiiert. Betrachtet man nur die Bürgerbegehren, wird deutlich, dass sich die Verfahrenszahl fast verdoppelt hat. Im ersten Zeitraum wurden pro Jahr 13 Bürgerbegehren initiiert, seit dem 2. Halbjahr 2005 sind es 23,4. Nicht so deutlich fällt der Befund für die Ratsbegehren aus, die allerdings auch häufiger Anwendung fanden.

Tabelle 2: Übersicht über die Verfahren pro Jahr

Jahr	Bürgerbegehren	Ratsbegehren	Begehren gesamt
1995	13	4	17
1996	18	3	21
1997	14	1	15
1998	10	4	14
1999	15	6	21
2000	7	2	9
2001	9	5	14
2002	12	3	15
2003	19	4	23
2004	9	1	10
2005.1	11	2	13
1995-2005.1	137 (= 79,7%)	35 (= 20,3%)	172 (= 100%)
2005.2	4	1	5
2006	18	4	22
2007	27	4	31
2008	38	9	47
2009	17	4	21
2010.1	13	0	13
2005.2-2010.1	117 (= 84,2%)	22 (= 15,8%)	139 (= 100%)
Gesamt	254 (= 81,7%)	57 (= 18,3%)	311 (= 100%)

### I.1) Bürgerbegehren

Wie wir schon oben festgestellt haben, hat sich im 2. Zeitraum die Zahl der initiierten Bürgerbegehren pro Jahr im Vergleich zum 1. Zeitraum um fast 80 % erhöht. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird, stieg die Zahl der Verfahren nach der Reform erst im Jahr 2007 an und erreichte dann 2008 einen Hö-

hepunkt. Ab dem Jahr 2009 ist die Zahl wieder rückläufig. Im Abschnitt I.1.6 wollen wir die Fälle zeitlich nochmals genauer betrachten und mögliche Erklärungen für diese Entwicklung suchen.

### **I.1.1) Akteure - Wer initiiert und unterstützt Bürgerbegehren?**

Initiatoren treten in unterschiedlichen Organisationsformen auf. Normalerweise sind es Bürgerinitiativen, die sich in einigen Fällen als Verein mit kommunalpolitischer Ausrichtung institutionalisieren. Seit dem Jahr 2005 waren bei 128 Bürgerbegehren fast die Hälfte der Initiatoren Bürgerinitiativen (60; 46,9 %), von denen ein Sechstel schon vor der Initiierung des Begehrens bestanden. Seltener treten Vereine, Verbände oder Parteien als Initiatoren auf. Nur in knapp 11 % der Fälle waren die Initiatoren ein Verband bzw. Verein (9 Fälle) oder eine Partei (5 Fälle). In der Regel unterstützen diese Organisationen allerdings Bürgerinitiativen oder gründen Interessengemeinschaften. In 16,4 % (21) der Fälle besaßen die Initiatoren eine andere Organisationsform als Bündnisse und Interessengemeinschaften oder es handelte sich einfach um eine oder mehrere Einzelpersonen. Der Rest der Fälle (33) war nicht genau zuzuordnen.

Allerdings liegt man falsch, wenn man vermutet, dass Bürgerinitiativen nur aus einfachen BürgerInnen bestehen. Die „reine“ Bürgerinitiative ohne engere Verbindung mit anderen Verbänden oder Organisationen ist eher selten. In fast 80 % der Fälle, in denen die Initiatoren als Bürgerinitiative auftraten, wurden diese von Parteien, Verbänden oder anderen Vereinen unterstützt.

### **I.1.2) Zielrichtung von Bürgerbegehren**

Bürgerbegehren können sich sowohl gegen einen Gemeinderatsbeschluss richten als auch einen Gegenstand neu auf die politische Tagesordnung setzen. Über 70% der Bürgerbegehren hatten das Ziel, einen Gemeinderatsbeschluss zu kassieren (sog. Korrekturgehören, kassatorisches Bürgerbegehren). In weiteren 9,4% der Fälle wurde eine konkrete Alternative vorgeschlagen. In nur 8,2% der Fälle lag kein Gemeinderatsbeschluss vor (sog. Initiativgehören) und in weiteren 12,1 % der Fälle konnte die genaue Zielrichtung auf Grund der Datenlage nicht zugeordnet werden.

Da auf kommunaler Ebene das obligatorische Referendum wie in der Schweiz fehlt und Ratsreferenden eher selten stattfinden, beschränkt sich die kommunale Direktdemokratie im Wesentlichen auf die Funktion eines Veto-Instruments. Der Kostendeckungsvorschlag (KDV) führt dazu, dass viele BürgerInnen von initiiierenden Bürgerbegehren bzw. Bürgerbegehren mit Alternativvorschlägen absehen. Beispielsweise konnte die Gruppe „BüKa“ in Karlsruhe ein Bürgerbegehren nicht fortsetzen, da sie aus finanziellen Gründen ihr Alternativkonzept nicht durchrechnen lassen konnten. In Vaihingen/Enz mussten ebenfalls die Erstellungs- wie laufenden Kosten für einen geforderten Radweg berechnet werden. Dies war für die Initiative nur deshalb möglich, weil ein Mitinitiator von Berufs wegen das Know-how besaß. Die meisten Initiativen verzichten auf konkrete Vorschläge, die dann auch zu Abstimmungen gelangen, weil der geforderte Kostendeckungsvorschlag eine zu hohe Hürde darstellt. Die bestehende Regelung macht somit Bürgerinitiativen zu Nein-Sagern. Gestützt wird diese These, wenn wir über unsere Landesgrenze nach Bayern blicken. Dort muss kein Kostendeckungsvorschlag eingereicht werden. Fast 30 % der Bürgerbegehren dort haben einen initiiierenden Charakter oder schlagen eine Alternative zu einem gefassten Gemeinderatsbeschluss vor. Bürgerbegehren in Bayern haben somit ein weit innovativeres Potenzial als in Baden-Württemberg.

Es ist ebenso wünschenswert, dass mögliche Alternativen verstärkt zur Abstimmung kommen, wie dies in Bayern möglich ist. Dort können Gemeinderäte dem Bürgerbegehren einen Gegenvorschlag entgegenstellen. Dies ist in der baden-württembergischen GO nicht explizit vorgesehen, wäre aber durchaus machbar.

**Reformvorschläge:** Der Wegfall des Kostendeckungsvorschlags würde zu mehr Initiativbegehren und mehr Bürgerbegehren mit Alternativen führen. Die Aufnahme eines Gegenvorschlags mit einfacher Mehrheit und eines Stichentscheids in die GO würde ebenfalls das Abstimmen über Alternativen fördern.

### I.1.3) Unterschriftenquorum

Bis 1998 mussten 15 % der BürgerInnen ein Bürgerbegehren unterzeichnen, ab 1998 nur noch 10 %. Die Staffelung nach Gemeindegröße wurde ebenfalls verringert. Bei den Bürgerbegehren bis 1998 unterzeichneten durchschnittlich 23,3 % der BürgerInnen ein Begehren. Die Initiatoren sammelten somit fast 70 % mehr Unterschriften als notwendig. Ab 1998 sank die Zahl der gesammelten Unterschriften auf 19,3 %, was allerdings immer noch fast doppelt so viele Unterschriften waren wie nötig.

Der Grund für diesen Mehraufwand liegt natürlich darin, dass die Initiatoren für einen Puffer sorgen möchten, denn im Schnitt werden 12,3 % der gesammelten Unterschriften von der Verwaltung nicht anerkannt, da Menschen doppelt unterschreiben oder in der Gemeinde nicht gemeldet sind. Zugleich wirkt sich eine höhere Unterschriftenzahl positiv auf die Mobilisierung bei der Abstimmung aus. Je mehr Unterschriften gesammelt werden, desto eher wird auch das Zustimmungsquorum erreicht (Reidinger 2008, Rehmet 1997). Für Bürgerinitiativen macht es also auch im Hinblick auf die Abstimmung Sinn, viele Unterschriften zu sammeln.

---

**Weiterführende Literatur und Quellen:** Reidinger, F. (2008): „Abstimmungsquoren in Bayern und Baden-Württemberg. Eine quantitative Untersuchung zur Wirkung von Quoren bei Bürgerentscheiden und Ratsreferenden“, unveröffentlichte Magisterarbeit, Tübingen; Rehmet, F. (1997): „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen. Verlaufsmuster und Wirkungen direktdemokratischer Verfahren auf kommunaler Ebene“, unveröffentlichte Diplomarbeit, Marburg.

### I.1.4) Formale Ergebnisse von Bürgerbegehren

Die neuen Regelungen haben mehr zulässige Bürgerbegehren und damit auch mehr Bürgerentscheide ermöglicht. Pro Jahr werden allerdings mehr Begehren für unzulässig erklärt als vor der Reform. Der Anteil der unzulässigen Bürgerbegehren ist zwar von fast 40 auf ca. 30 % gesunken, ihre Zahl hat aber zwischen 2005 und 2010 im Vergleich zum ersten Zeitraum pro Jahr absolut zugenommen. Allerdings hat sich auch die Zahl der zulässigen Begehren fast verdoppelt (+92%). Wie im Abschnitt I.1.5 deutlich wird, wird die positive Wirkung der Streichung des Positivkatalogs durch die Erweiterung des Negativkatalogs massiv eingeschränkt.

Ein erfreulicher Trend ist, dass seit der Reform Kompromisse zwischen Bürgerinitiativen und Gemeinderäten geschlossen werden (Kupferzell 2006, Gernsbach 2007, Weissach i.T. 2007, Wolfach 2007, Frittlingen 2008). Dies wurde in den Jahren zuvor nicht praktiziert. Außerdem haben mehr Gemeinden die Anliegen von Bürgerinitiativen übernommen: Der Anteil vom Gemeinderat übernomme-

ner Begehren hat sich verdreifacht. Zusätzlich wurden weniger Bürgerbegehren nach ihrem Start nicht eingereicht.

Eine genauere Betrachtung, wie erfolgreich die Verfahren sind, erfolgt in Abschnitt III).

Tabelle 3: Übersicht über die Ergebnisse der Bürgerbegehren

	BB nicht eingereicht	BB zurückgezogen	BB ist unzulässig	BB ist zulässig	Ratsübernahme	Gesamt
1995			5 <sup>R</sup>	8		13
1996	1		7 <sup>R</sup>	8	2	18
1997	1		7	6		14
1998	1		6 <sup>R</sup>	3		10
1999	1		8 <sup>ÜRRR</sup>	6		15
2000	1		5	1		7
2001			3 <sup>Ü</sup>	5	1	9
2002	2 <sup>Ü</sup>		3	6		11
2003	5		4 <sup>Ü</sup>	9	1	19
2004	1		3	4	2	10
2005.1	6		2 <sup>Ü</sup>	3		11
1996-2005.1	19 (= 13,9%)	0	53 (= 38,7%)	59 (= 43,0%)	6 (= 4,4%)	137 (100%)
2005.2		1	3 <sup>R</sup>			4
2006		1 <sup>K</sup>	3 <sup>R</sup>	12	2	18
2007	1 <sup>Ü</sup>	4 <sup>KKKR</sup>	6 <sup>R</sup>	13	3	27
2008	1	2 <sup>KR</sup>	13 <sup>RRRR</sup>	16	6	38
2009			6	9	2	17
2010.1			3	4	1	8
2005.2-2010.1	2 (= 1,8%)	8 (= 7,1%)	34 (= 30,4%)	54 (= 48,2%)	14 (= 12,5%)	112 (100%)
Gesamt*	21 (= 8,4%)	8 (= 3,2%)	87 (= 34,9%)	113 (= 45,4%)	20 (= 8,0%)	249 (100%)

**Bemerkungen:** Es fehlen 5 offene Verfahren des Jahres 2010. Die hochgestellten Buchstaben beschreiben Fälle, die trotz Unzulässigkeit übernommen wurden oder wegen Übernahme nicht eingereicht wurden (Ü), die trotz Unzulässigkeit oder Rückzugs zu einer Abstimmung (Ratsreferendum) führten (R) oder die zurückgezogen wurden, da ein Kompromiss ausgearbeitet wurde (K). So wurden beispielsweise im Jahr 2007 bei drei Bürgerbegehren Kompromisse erarbeitet, worauf die Initiatoren ihre Begehren zurückzogen. \* Abweichung zu 100% wegen Rundungen.

### I.1.5) Gründe für die Unzulässigkeit

Vor der Reform 2005 waren die meisten Bürgerbegehren deshalb unzulässig, weil es sich bei den Gegenständen nicht um „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ handelte, wie vom sogenannten Positivkatalog definiert. Von der Möglichkeit, diesen Katalog per Hauptsatzung zu erweitern, machten nur wenige Gemeinden Gebrauch. Dass dieser Positivkatalog gestrichen wurde, hat allerdings nicht dazu geführt, dass die thematischen Einschränkungen bei Bürgerbegehren ihren Schrecken verloren hätten.

Hinzu kommt, dass Bürgerbegehren vermehrt auch an der Frist gegen Gemeinderatsbeschlüsse scheitern. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Begründungen auf, mit denen die Gemeinderäte Bürgerbegehren für unzulässig erklärten.

Tabelle 4: Begründungen der Gemeinderäte für Unzulässigkeit von Bürgerbegehren (teilweise wurden mehrere Gründe benannt)

Jahr	Frist überschritten	Nicht genügend Unterschriften	KDV unzureichend	KDV fehlt	Formfehler	Positiv-/Negativ-Katalog	Sonstige	Gesamt
1995	1			1		4		6
1996						6		6
1997	2		1			6		9
1998	2	1		1		4		8
1999	1			3		5		9
2000		1			1	3		5
2001						3		3
2002			1		1	1		3
2003	1	1	1			3		6
2004		1				2		3
2005.1		1						1
1995-2005.1	7	5	3	5	2	37		59
2005.2			1		1			2
2006	1			2				3
2007	5	1		1		5	1	13
2008	5	3		1	2	7	3	20
2009	2			2	2	2	1	9
2010	1		1			1	1	4
2005.2-2010	14	4	2	6	5	15	6	52
Gesamt	21	9	5	11	7	52	6	111

Bis 2005.1 wurden in 37 Fällen Bürgerbegehren für unzulässig erklärt, da die behandelten Sachfragen nicht im Positivkatalog aufgeführt waren bzw. die Gemeinden eine Erweiterung dieses Katalogs nicht durchführten. Nach der Reform nahm die Zahl der sonstigen Gründe und der Fristverstöße zu. In 14 der 15 der unter den Negativkatalog fallenden Fällen scheiterten unter anderem an der neuen Ziffer 6 des Negativkatalogs. Da sich die Planungen auch meist über einen längeren Zeitraum hinziehen, treten der Negativkatalog und die Verstöße gegen die 6-Wochen-Frist als Gründe der Unzulässigkeit oftmals gepaart auf. Inwiefern sich der neue Ausschlussstatbestand „Bauleitplanung“ in rechtlicher wie praktischer Hinsicht entwickelt hat, zeigt der folgende Exkurs auf.

### **Exkurs: Bauleitpläne und Bürgerbegehren**

Mit der Reform 2005 wurde in den Negativkatalog der Punkt „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften“ aufgenommen. Die anfängliche Einschätzung von Mehr Demokratie war, dass viele Sachfragen nun nicht mehr bürgerentscheidsfähig seien und dass es sich bei der Reform um eine Scheinreform handele. In einer Stellungnahme des Innenministeriums an die Stadt Bad Wurzach, wie der Ausnahmetatbestand „Bauleitpläne“ zu interpretieren sei, wurden allerdings Hoffnungen geweckt: So sei-

en Grundsatzentscheidungen im Vorfeld wie auch Fragen des „Ob“ einer Planung, also beispielsweise im Sinne einer Forderung nach Planungsverzicht oder -stopp, bürgerentscheidsfähig. Aufgrund dieser Einschätzung sah Mehr Demokratie gemeinsam mit anderen Bündnispartnern (DGB, Umweltverbänden u. a.) davon ab, einen laufenden Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zugunsten weiterer Verbesserungen einzureichen.

Mittlerweile haben allerdings mehrere Gerichtsentscheidungen eine Auslegung des Ausschlussstatbestands „Bauleitpläne“, wie sie das Innenministerium nach der Reform vertrat, unmöglich gemacht. Der VGH Mannheim hat in seiner Entscheidung zum Bürgerbegehren in Rheinstetten zu einem geplanten Fleischwerk im März 2009 festgelegt, dass unter „Bauleitpläne“ auch alle Verfahrensschritte fallen und ein Planungsstopp nicht bürgerentscheidsfähig ist. Zahlreiche Bürgerentscheide der vergangenen Jahre wie in Geislingen, Salem, Waldenburg, Metzingen und Leutkirch wären nun nicht mehr zulässig.

Besonders gravierend ist, dass die negativen Auswirkungen dieser Auslegung durch die 6-Wochen-Frist noch verstärkt werden. Denn oftmals werden für die BürgerInnen Vorhaben erst dann erkennbar, wenn Planungen fortgeschritten sind. Die dazu gehörigen „Grundsatzentscheidungen im Vorfeld“, die laut Landesregierung hätten bürgerentscheidsfähig sein sollen, sind dann schon längst Vergangenheit und ein Bürgerbegehren dagegen verfristet. Die BürgerInnen werden in frühen Widerstand getrieben.

Es besteht also die Gefahr, dass vermehrt Bürgerbegehren mit dem Verweis auf bereits begonnene Planungen und die 6-Wochen-Frist für unzulässig erklärt werden oder von vornherein unterbleiben. In Nußloch beispielsweise wurde die Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die bis zur Reform 2005 bürgerentscheidsfähig war, mit Verweis auf die begonnene Bebauungsplanung und die Aussagen des Flächennutzungsplans für unzulässig erklärt. In Merzhausen stellten ein hinzugezogener Anwalt sowie die Aufsichtsbehörde fest, dass über den kommunalen Bau eines Wohn- und Geschäftshauses keine Abstimmung stattfinden könne, weil schon ein Bebauungsplanverfahren laufe. Dies betraf sowohl das Bürgerbegehren, dessen Initiatoren primär Belastungsfolgen und Risiken der kommunalen Investition im Auge hatten, als auch das Ratsbegehren, welches der Gemeinderat anstrebte.

Die Reform hat, im Gegensatz zur ursprünglichen Intention des Gesetzgebers, also wesentlich striktere Regeln hervorgebracht, wenn es um Bauleitplanung geht. Die anfängliche Einschätzung von Mehr Demokratie bezüglich der Reform hat sich als richtig erwiesen. Vor der Reform hatten zumindest die Gemeinderäte die Möglichkeit den Positivkatalog zu erweitern. Der Stand der Bauleitplanung war dabei unerheblich. Bei dieser neue, restriktive Auslegung des Negativkatalogs durch Gerichte können nun auch die Gemeinderäte keine Abhilfe mehr schaffen.

**Reformvorschlag:** Wie in Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Berlin, Hamburg und Thüringen sollte der Landesgesetzgeber den Ausschlussstatbestand „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften“ streichen. Das Baugesetzbuch steht einer solchen Änderung nicht im Weg, sondern schließt nur den endgültigen Satzungsbeschluss vom Bürgerentscheid aus. Die Frist gegen bestehende Gemeinderatsbeschlüsse ist abzuschaffen.

---

**Weiterführende Literatur und Quellen:** Geitmann, R.: „Memorandum. Flächenverbrauch in bürgerschaftlicher Verantwortung“ sowie „Anmerkungen zur Antwort des Innenministeriums v. 4. 3.2008 auf die Große Anfrage der Fraktion GRÜNE zu Bilanz und Reformbedarf für direkte Demokratie in Baden-Württemberg“ abrufbar unter [www.mitentscheiden.de](http://www.mitentscheiden.de).

## I.1.6) Chronologische Darstellung

Vor der Reform im Jahr 2005 stagnierte die Zahl der Bürgerbegehren lange Zeit. Nach der Reform erhöhte sie sich nur leicht. Beginnend mit dem Jahr 2007 lässt sich ein stärkerer Anstieg der Verfahren erkennen. Wir führen dies zurück auf die Fälle in Pforzheim (Ende 2005 bis zum Bürgerentscheid im Juli 2006) und Freiburg (Frühjahr 2006 bis zum Bürgerentscheid im November 2006), über die landesweit in den Medien berichtet wurde. So wurden im 4. Quartal 2007 sehr viele Verfahren initiiert und auch ein halbes Jahr später starteten fast zeitgleich 16 Verfahren.

Im 4. Quartal 2008 und im nachfolgenden ersten Quartal 2009 sinkt die Zahl der Verfahren massiv. Verantwortlich für diesen Einbruch sind wahrscheinlich die Vorbereitungen für die Kommunalwahl im Juni 2009 sowie mehrere anstehende Gerichtsverfahren bezüglich der Zulässigkeit von Bürgerbegehren zu Fragen der Bauleitplanung. Die restriktive Rechtsprechung in diesen Fällen führte dazu, dass weniger Bürgerbegehren eingereicht wurden. Dies zeigt vor allem die Beratungspraxis von Mehr Demokratie. Viele Ansinnen, Bürgerbegehren durchzuführen, müssen abgebrochen werden, da schon in einem frühen Stadium ersichtlich ist, dass sie gegen den Negativkatalog verstoßen oder verfristet sind.

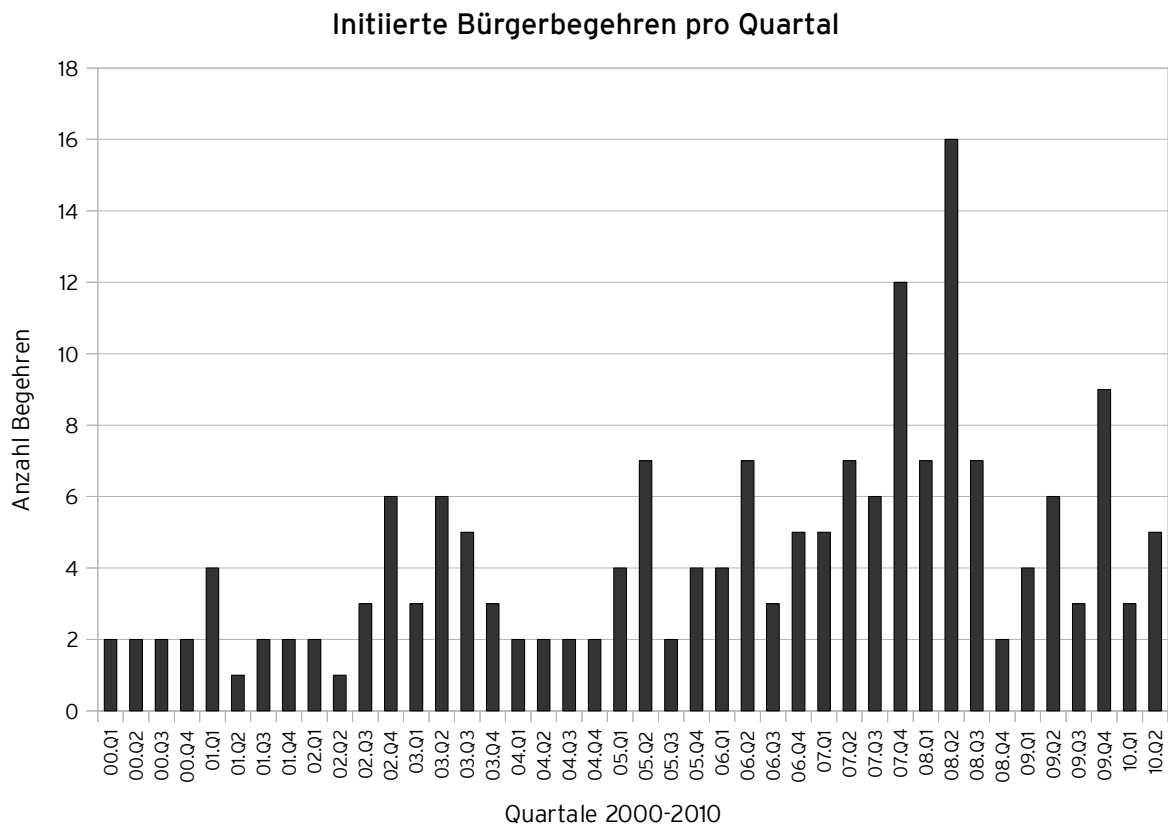


Abbildung 1: Zeitlicher Überblick der initiierten Verfahren

## I.1.7) Räumliche Verteilung

In den Regierungsbezirken Freiburg und Stuttgart finden die meisten Bürgerbegehren statt (49 bzw. 41). In den Bezirken Karlsruhe (28) und Tübingen (22) sind Bürgerbegehren seltener. Die folgende Tabelle 5 listet die Landkreise (ohne kreisfreie Städte) nach Häufigkeit der Bürgerbegehren auf. Die Bevölkerungsdichte der Landkreise scheidet als ein möglicher Grund für diese Verteilung aus.<sup>3</sup> Es ist denkbar, dass allerdings die Gemeindestruktur der Landkreise bezüglich der Größe der Gemeinden Einfluss auf die Häufigkeit der Verfahren hat. Wie in Abschnitt I.4) deutlich wird, spielt die Gemeindegröße bei der Häufigkeit von Bürgerbegehren eine entscheidende Rolle: Somit wären in Landkreisen mit überproportional kleinen Gemeinden tendenziell weniger Bürgerbegehren zu erwarten.

Tabelle 5: Übersicht über Landkreise nach Häufigkeit initiiertes Bürgerbegehren

Landkreis	Anzahl	Landkreis	Anzahl
Ortenaukreis	17	Main-Tauber-Kreis	6
Rems-Murr-Kreis	16	Ostalbkreis	6
Konstanz	14	Enzkreis	5
Alb-Donau-Kreis	13	Heilbronn, Land	4
Böblingen	12	Ravensburg	4
Breisgau	11	Freudenstadt	3
Bodenseekreis	11	Rastatt	3
Esslingen	10	Heidenheim	3
Tuttlingen	9	Hohenlohekreis	3
Schwarzwald-Baar-Kreis	8	Schwäbisch Hall	3
Karlsruhe, Land	8	Biberach	3
Göppingen	8	Zollernalbkreis	3
Emmendingen	7	Waldshut	2
Lörrach	7	Reutlingen	2
Calw	7	Tübingen	2
Ludwigsburg	7	Rottweil	1
Neckar-Odenwald-Kreis	6	Sigmaringen	1
Rhein-Neckar-Kreis	6		

<sup>3</sup> Der Pearsonsche Korrelationskoeffizient ergab für den Zusammenhang zwischen Häufigkeit pro Landkreis und dessen Bevölkerungsdichte lediglich einen Wert von 0,3.



## I.1.8) Auswirkungen der Reform auf Bürgerbegehren

Der Anwendungsbereich für Bürgerbegehren wurde durch die Streichung des Positivkatalogs wesentlich erweitert. Die ursprünglichen Intentionen der Landesregierung und des Gesetzgebers wurden aber nicht erfüllt. Die geringe Verlängerung der Frist bzw. die Erweiterung des Themenausschlusses sowie dessen extensive Auslegung beschränken den Handlungsspielraum der Bürgerschaft weiterhin enorm. Im Vergleich dazu sind die anderen Änderungen, wie die Absenkungen der Unterschriftenhürde im Jahr 1998 zu vernachlässigen.

Bürgerbegehren bleiben daher weit hinter ihrem Potenzial zurück: Der Kostendeckungsvorschlag verhindert, dass BürgerInnen mit neuen Ideen Alternativen in den Abstimmungsprozess mit einfließen lassen können. Bürgerbegehren werden somit auf ein Veto-Instrument reduziert und Bürgerinitiativen werden als Nein-Sager wahrgenommen. Der neue Negativkatalog hat zuerst Unsicherheit gebracht und am Ende den wesentlichen Punkt der Reform – die Streichung des Positivkatalogs – in seiner Wirkung stark reduziert. Für die Bürgerinitiativen aber auch für die Verwaltung und die Gemeinderäte hat sich die Frage nach der thematischen Zulässigkeit von Begehren erschwert.

Die neue Regelung hat, weil halbherzig, die Beteiligungsmöglichkeiten geringfügig und den Frust erheblich gesteigert.

## I.2) Ratsbegehren

Zwischen 1996 und dem ersten Halbjahr 2005 wurden 35 Ratsbegehren beschlossen (im Schnitt 3,3 pro Jahr). 13 davon (37,1 %) fanden statt, weil nachweislich Bürgerbegehren angedroht oder durchgeführt worden waren. Im zweiten Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Ratsbegehren auf im Schnitt 4,4 pro Jahr. 10 der 22 Ratsbegehren wurden auf Grund von voran gegangenen Bürgerbegehren initiiert, was einem Anteil von 45,5 % entspricht.

Zwei Verfahren aus dem Jahr 2009 (Heddesheim und Merzhausen) konnten nicht beschlossen werden, weil sie wegen des Negativkatalogs unzulässig waren. Im Jahr 2008 erledigte sich ein Ratsreferendum in Stetten am kalten Markt, bevor es zur Abstimmung kam, da sich die Entscheidungsgrundlage vor dem Abstimmungstag noch änderte.

Tabelle 6: Anzahl der Ratsbegehren nach Jahren

	Ratsbegehren	Auf Grund vorangegangenen BB
1995	4	1
1996	3	2
1997	1	
1998	4	1
1999	6	3
2000	2	
2001	5	2
2002	3	2
2003	4	2
2004	1	
2005.1	2	
1996-2005.1	35	13 (= 37,1%)
2005.2	1	
2006	4	2
2007	4	2
2008	9	5
2009	4	1
2010.1		
2005.1-2010.1	22	10 (= 45,5%)
Gesamt	57	23 (= 40,4%)

### **I.2.1) Anlässe für Ratsbegehren**

In über 40 % der Fälle initiierten Gemeinderäte eine kommunale Abstimmung, weil ein Bürgerbegehren unzulässig war oder durchgeführt bzw. angedroht wurde. So setzte der Metzinger Gemeinderat selbst eine Abstimmung über das geplante Logistikzentrum von HUGO BOSS an, um das Verfahren zu beschleunigen. In Urbach musste ein Bürgerbegehren zu einem Kunstobjekt aus rein formellen Gründen für unzulässig erklärt werden. Der Gemeinderat kam den Anliegen des Initiators für eine Abstimmung nach und setzte selbständig eine Abstimmung an. Es ist erfreulich, dass Gemeinderäte diese Möglichkeit nutzen, die allerdings dann an rechtliche Grenzen stößt, wenn das Thema nicht bürgerentscheidsfähig ist: Wird ein Bürgerbegehren auf Grund des Negativkatalogs für unzulässig erklärt, kann der Gemeinderat nur mit einer veränderten Fragestellung reagieren. In Heddesheim und in Merzhausen erschien selbst dies nicht möglich, weil der Planungsstand der strittigen Projekte schon zu weit vorangeschritten war. Vor allem wenn Bürgerbegehren gegen Fristen verstoßen oder wenn Kostendeckungsvorschläge für die Initiatoren zu schwierig waren, sollten Gemeinderäte dem Wunsch nach einer Abstimmung näher treten.

Bei den anderen Fällen von Ratsbegehren kam der Impuls für eine Abstimmung in der Regel aus dem Gemeinderat oder der Verwaltung selbst – meist, weil man die Frage den BürgerInnen überlassen wollte, selten weil man sich uneins war. Allerdings kann man bei diesen Fälle nicht ausschließen, dass Bürgerbegehren angedroht wurden.

### **I.2.2) Auswirkungen der Reform auf Ratsbegehren**

Mit der Erweiterung des Negativkatalogs hat sich der Spielraum für Gemeinderäte verengt, ein Ratsreferendum anzusetzen. Konnten Gemeinderäte vor der Reform mittels Hauptsatzungsergänzung fast jede relevante Sachfrage für zulässig erklären, setzt der erweiterte Negativkatalog dem enge Grenzen. Initiiert der Gemeinderat eine Bauleitplanung, so ist eine Abstimmung schon nicht mehr möglich. Wurde schon ein Flächennutzungsplan erstellt, sind Abstimmungen nur noch zulässig, wenn diese sich inhaltlich im Rahmen des Flächennutzungsplans bewegen.

## **I.3) Thematische Einordnung der Bürger- & Ratsbegehren**

Die meisten Begehren finden zu öffentlichen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen, zu öffentlichen Sozial- und Bildungseinrichtungen (je 20,2 %) sowie zu Verkehrs- und Wirtschaftsprojekten (19,6 bzw. 19,2 %) statt. Die restlichen 20,8 % der Fälle verteilen sich vorwiegend auf Kulturprojekte, Bauleitpläne und die Hauptsatzung sowie zu Entsorgungsprojekten, Wohngebieten, Gebietsreform und zu sonstigen Themen.

Nach der Reform hat vor allem die Zahl der Begehren zu Wirtschaftsprojekten, zu öffentlichen Sozial- und Bildungseinrichtungen und (zunächst auch) zu Bauleitplanungen zugenommen. Wirtschaftsprojekte waren, da es sich nicht um öffentliche Einrichtungen handelte, lange Zeit nicht bürgerentscheidsfähig.

Tabelle 7: Thematische Gliederung der Bürgerbegehren (BB) und Ratsbegehren (RB)

	Bürgerbegehren			Ratsbegehren		Gesamt
	1995-2005.1	2005.1-2010.1	Alle BB	RB	davon wegen BB	
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	33	17	50	13	3	63 (20,2%)
Entsorgungsprojekte	3	1	4	-	-	4 (1,3%)
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtung	28	27	55	8	4	63 (20,2%)
Kulturprojekte	14	5	19	1	1	20 (6,4%)
Verkehrsprojekte	34	13	47	14	5	61 (19,6%)
Wirtschaftsprojekte	18	30	48	12	7	60 (19,2%)
Wohngebietsprojekte	1	2	3	2	2	5 (1,6%)
Gebietsreform	1	0	1	4	-	5 (1,6%)
Gebühren und Abgaben	1	0	1	-	-	1 (0,3%)
Hauptsatzung oder andere Satzung	4	7	11	1	-	12 (3,8%)
Planungssatzung, Bauleitplanung	3	9	12	2	1	14 (4,5%)
Sonstiges	1	3	4	-	-	4 (1,3%)
<b>Summe</b>	<b>141</b>	<b>114</b>	<b>255</b>	<b>57</b>	<b>(23)</b>	<b>312 (100%)</b>

#### I.4) Häufigkeit von Ratsbegehren und Bürgerbegehren nach Gemeindegrößen

Die meisten Begehren finden in Städten und Gemeinden unter 20.000 Einwohnern statt (63,1 %). Allerdings muss hier die relative Häufigkeit betrachtet werden: Da die Städte und Gemeinden über 20.000 Einwohnern nur knapp 9 % aller Gemeinden in Baden-Württemberg ausmachen, sind in diesen Gemeinden Begehren häufiger. In einer Gemeinde unter 20.000 Einwohnern findet alle 79 Jahre ein Begehren statt, während in Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern alle 19 Jahre und in Gemeinden über 50.000 Einwohnern alle 7 Jahre ein Begehren durchgeführt wird. Folgende Tabelle gibt die Häufigkeitsverteilung von Bürger- und Ratsbegehren nach Gemeindeklassen wieder:

Tabelle 8: Häufigkeitsverteilung von Begehren nach Gemeindeklassen

	Bürgerbegehren	%	Ratsbegehren	%	Rats- & Bürgerbegehren	%
1. bis 1.999	18	7,0%	9	15,8%	27	8,7%
2. 2.000 bis 4.999	54	21,2%	16	28,1%	70	22,4%
3. 5.000 bis 9.999	44	17,3%	6	10,5%	50	16,0%
4. 10.000 bis 19.999	44	17,3%	6	10,5%	50	16,0%
5. 20.000 bis 49.999	53	20,8%	11	19,3%	64	20,5%
6. 50.000 bis 99.999	20	7,8%	5	8,8%	25	8,0%
7. über 100.000	22	8,6%	4	7,0%	26	8,3%
<b>Gesamt</b>	<b>255</b>		<b>57</b>		<b>312</b>	

## II.) Bürgerentscheide und Ratsreferenden

Die Abbildung 2 verdeutlicht nochmals, wie stark der Anstieg der Verfahren seit 2007 war. Die Zahl der Bürgerentscheide nahm 2007 massiv zu und erreichte 2008 die höchste Zahl pro Jahr seit 1971. Im Jahr 2007 hat sich ihre Zahl sogar mehr als verdoppelt. Fanden zuvor im Schnitt 5,6 Bürgerentscheide pro Jahr statt, waren es für diese Jahre nun 14 bzw. 18. Für den gesamten Zeitraum nach der Reform betrachtet, erhöhte sich die Zahl der Bürgerentscheide auf fast 11 pro Jahr.

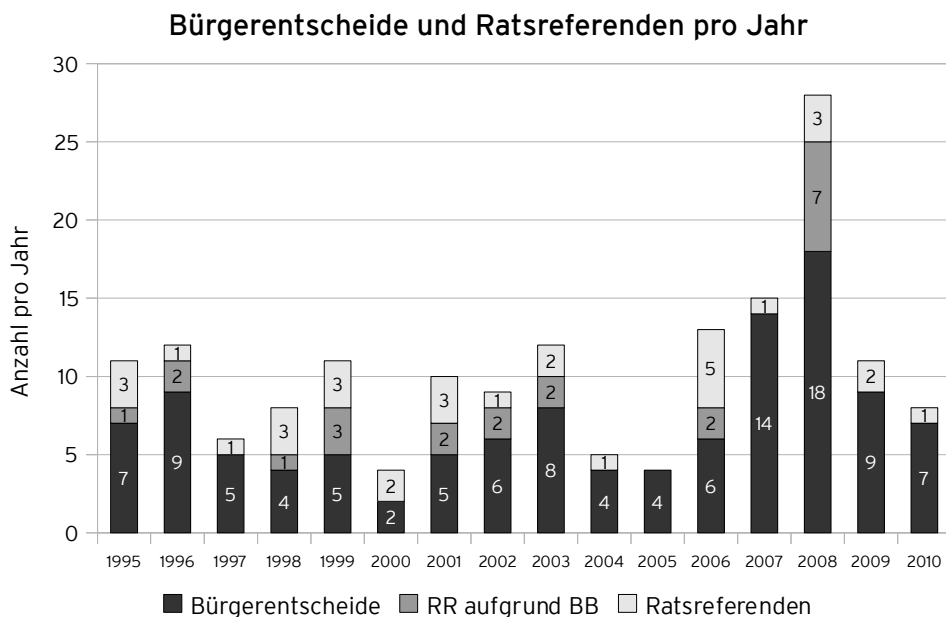


Abbildung 2: Zahl der kommunalen Sachentscheide pro Jahr. Die Entscheide im Jahr 2005 fanden alle vor dem Inkrafttreten der Reform statt.

Überproportional viele unzulässige oder zurückgezogene Bürgerbegehren wurden 2007 und 2008 per Gemeinderatsbeschluss zur Abstimmung gestellt. Insgesamt wurden 7 Ratsreferenden auf Grund durchgeführter oder zumindest angedrohter Bürgerbegehren angesetzt. Dadurch erhöhte sich die Zahl der Ratsreferenden von im Schnitt 3,1 auf 4,2 pro Jahr. Mit hoher Wahrscheinlichkeit kann man aber davon ausgehen, dass das Jahr 2008 in dieser Hinsicht eher eine Ausnahme darstellt und sich die Zahl der Ratsreferenden auf das Niveau von 1995-2005 zurück bewegen wird. Diesen Schluss lassen zumindest die Zahlen der anderen Jahre nach 2005 zu.

### II.1) Häufigkeit kommunaler Abstimmungen

Insgesamt betrachtet, hat die Zahl der Bürgerentscheide und Ratsreferenden also zugenommen. Im Schnitt der Jahre 1995-2005 kam es in Baden-Württemberg zu fast 9 Abstimmungen pro Jahr. 64 % davon waren Bürgerentscheide. In den Jahren 2006-2010 erhöhte sich die Zahl auf 15 Abstimmungen pro Jahr und der Anteil der Bürgerentscheide stieg auf 72 %. Die nachfolgende Tabelle 9 gibt nochmals einen genaueren Überblick über die Zahl der Verfahren.

Tabelle 9: Anzahl der Entscheide pro Jahr (1995-2010.1)

	Bürgerentschei- de	Ratsreferen- den	Ratsreferenden auf Grund von Bürgerbegeh- ren	Alle Entscheide
1995	7	3	1	11
1996	9	1	2	12
1997	5	1		6
1998	4	3	1	8
1999	5	3	3	11
2000	2	2		4
2001	5	3	2	10
2002	6	1	2	9
2003	8	2	2	12
2004	4	1		5
2005.1	4			4
1995-2005.1	59 (64,13%)	20 (21,74%)	13 (14,13%)	92 (100%)
2005.2				0
2006	6	5	2	13
2007	14	1		15
2008	18	3	7	28
2009	9	2		11
2010.1	7	1		8
2005.2- 2010.1	54 (72%)	12 (16%)	9 (12%)	75 (100%)
Gesamt	113 (67,6%)	32 (19,2%)	22 (13,2%)	167 (100%)

In den Gemeinden der Klasse 2 (bis 5.000 Einwohner) und 4 (bis 20.000 Einwohnern) nahm die Zahl der Abstimmungen merklich zu, während vor allem in Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern die Zahl zurückging. In letzterer Klasse fanden sowohl weniger Bürgerentscheide als auch weniger Ratsreferenden statt, während bei den zwei anderen Klassen vor allem die Bürgerentscheide zunahmen.

Ähnlich wie bei der Häufigkeit von Begehren, so finden auch die meisten Abstimmungen in den Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern statt (67 %): Allerdings muss auch hier wieder beachtet werden, dass diese Gemeinden fast 91 % der Gemeinden ausmachen. So findet in einer Gemeinde mit bis zu 20.000 Einwohnern nur alle 139 Jahre eine Abstimmung statt, während es in Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern alle 38 Jahre und in Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern alle 15 Jahre zu einer Abstimmung kommt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verteilung der Abstimmungen über die Gemeindeklassen.

Tabelle 10: Überblick über die Abstimmungen pro Gemeindeklasse (auch anteilig)

	Gesamtzeit- raum	1995- 2005	Anteil	2006- 2010	Anteil	Differenz
1. bis 1.999	17	11	11,6	6	8,3	-3,3
2. 2.000 bis 4.999	39	19	20,0	20	27,8	+7,8
3. 5.000 bis 9.999	28	17	17,9	11	15,3	-2,6
4. 10.000 bis 19.999	28	13	13,7	15	20,8	+7,1
5. 20.000 bis 49.999	32	21	22,1	11	15,3	-6,8
6. 50.000 bis 99.999	12	8	8,4	4	5,6	-2,8
7. über 100.000	11	6	6,3	5	6,9	+0,6
<b>Gesamt</b>	<b>167</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>	<b>72</b>	<b>100,0</b>	

## II.2) Abstimmungsbeteiligung

Die Abstimmungsbeteiligung bei allen Sachentscheiden zwischen 1995 und 2010 lag im Schnitt bei 52,41 %. Auffallend ist der Unterschied zwischen Bürgerentscheiden und Ratsreferenden: Während bei Bürgerentscheiden die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei 48,76 % liegt, beträgt sie bei „reinen“ Ratsreferenden, bei denen kein Bürgerbegehren im Vorfeld durchgeführt wurde, 62,99 %. Wenn Ratsreferenden angesetzt werden, weil es im Vorfeld Bürgerbegehren gab, ist die Beteiligung ähnlich wie bei Bürgerentscheiden geringer (55,79 %). Mögliche Gründe für die höhere Beteiligung bei „reinen“ Ratsreferenden liegen wahrscheinlich darin, dass in diesen Fällen eine breitere Akzeptanz für die Durchführung einer Abstimmung besteht und dass auch der behandelten Sachfrage eine höhere Bedeutung zugemessen wird. Dies hat zur Folge, dass mehr lokale Gruppierungen in die eine oder andere Richtung, aber immer auch für die Abstimmung mobilisieren. Bei einem Bürgerentscheid erzwingt eine kleine Minderheit eine Abstimmung zu einer Sachfrage, die sicherlich nicht in allen Fällen die gleiche Bedeutung wie bei einem Ratsreferendum erlangt. Die Mobilisierung fällt hier dann eher asymmetrisch aus. Dass allerdings auch Sachfragen bei Bürgerentscheiden eine ähnliche Bedeutung wie bei Ratsreferenden haben können, legt das ebenfalls hohe Maximum der Beteiligung von 84,3 % nahe.

Tabelle 11: Übersicht über die Beteiligung bei Bürgerentscheiden und Ratsreferenden

Verfahren	Durchschnittliche Beteiligung (%)	Minimum (%)	Maximum (%)	Standard- abweichung	Anzahl
<b>Alle Entscheide 1995- 2010</b>	52,41	17,1	87,8	15,45	167
<b>Bürgerentscheide</b>	48,76	17,1	84,3	14,15	113
<b>„Reine“ Ratsreferenden</b>	62,99	39,9	87,8	13,29	32
<b>Ratsreferenden mit vor- herigen Bürgerbegehren</b>	55,79	17,6	83,3	16,81	22

Finden Abstimmungen zeitgleich mit Wahlen statt, hat dies einen positiven Effekt auf die Beteiligung, wobei dieser bei Bundestagswahlen am stärksten ausgeprägt ist. Am Tag der Bundestagswahl 2009 haben fünf Bürgerentscheide und 2 Ratsreferenden stattgefunden und bei allen Entscheiden be-

teiligten sich über 70 % der Wahlberechtigten. In der Regel liegt die Beteiligung dennoch unter der bei der gleichzeitig stattfindenden Wahl (im Schnitt 3,2 Prozentpunkte).

Dass Abstimmungen auf einen Wahltag gelegt werden, ist vor allem in Hinblick auf das Erreichen des Zustimmungsquorums von Bedeutung und deshalb stets begrüßenswert. Sicherlich bieten sich dabei nicht nur die Land- und Bundestagswahlen an, sondern auch die Kommunalwahlen. Strittig ist allerdings hierbei, inwiefern sich der Abstimmungskampf auch auf den Wahlkampf und den Ausgang der Wahl auswirkt. Eine thematische Vermischung ist hierbei häufig nicht zu vermeiden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Fälle auf, in denen Abstimmungen auf einen Wahltag gelegt wurden, ob es sich um ein Ratsreferendum (RR) oder einen Bürgerentscheid (BE) handelte, welche Beteiligung bei der Abstimmung erzielt wurde sowie deren Differenz zur Wahlbeteiligung.

Tabelle 12: Überblick über die Fälle, deren Abstimmungen auf Wahltage gelegt wurden.

<b>Landtagswahl 25.03.01</b>	Altenriet (Standort Rathaus-Neubau, RR, 67,9%, -8,4)
<b>Bundestagswahl 22.09.02</b>	Karlsruhe (Schienenverkehrsprojekt Ustrab, RR, 74%, -5,1)
<b>Landtagswahl 26.03.06</b>	Reutlingen (Beginn von Planungen für neue Stadthalle, RR, 53%, -3,5) Hausen ob Verena (Neubaugebiet Bergstraße, RR, 80%, +14,8) Bühl (Unechte Teilortswahl, RR, 49,3%, -1,6) Dettingen u. T. (Bau eines Fußgänger- & Radfahrersteges, RR, 64,1%, -4,0) Betzweiler-Wälder (Gemeindezusammenschluss, RR, 80,9%, +0,6)
<b>Kommunalwahlen (und EP-Wahl) 07.06.09</b>	Illerkirchberg (Einführung des Gelben Sacks, BE, 62,6%, +7,1) Schömberg bei Balingen (Gegen Bad-Neustart, BE, 52,4%, -2,7)
<b>Bundestagswahl 27.09.09</b>	Bad Dürkheim (Für weiches Wasser, RR, 72,0%, -2,1) Beilstein (Für eine verbesserte Einkaufssituation, BB, 78,4%, -2,5) Creglingen (Pro Mesnerhaus, BB, 73,1%, -1,6) Leutkirch (Für die Ansiedlung des Center Parcs, RR, 73,5%, -1,5) Rosenberg (Dokumentationszentrum Sieger Köder, BB, 75,5%, -2,2) Simmozheim (Bau einer Sporthalle und Sanierung, BB, 76,3%, -2,9) Vaihingen/Enz (Umbau der Bahnstrecke zum Radweg, BB, 72,9%, -3,7)

## II.3) Ergebnisse und Gültigkeit der Abstimmungen

Die Gemeindeordnung in Baden-Württemberg verlangt, dass bei einem Bürgerentscheid die Entscheidung nur dann gültig ist, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (also entweder die Ja- oder die Nein-Stimmen), einem Viertel der Wahlberechtigten entsprechen (sog. Zustimmungsquorum). Ist dies nicht der Fall, d.h. antwortet die Mehrheit der Abstimmenden mit Ja, aber entspricht diese nicht einem Viertel aller Abstimmungsberechtigten, dann ist die Abstimmung unverbindlich und der Gemeinderat muss über die Sachfrage erneut entscheiden. Er hat dann natürlich die Möglichkeit, sich dem Votum der Bürgerschaft, auch wenn es nicht verbindlich war, anzuschließen. Bürgerbegehren, die das Zustimmungsquorum nicht erreichen, bezeichnen wir als „unecht gescheitert“: Sie haben zwar eine Mehrheit der Stimmen erhalten, trotzdem sind sie formal gescheitert.

Mehr Demokratie lehnt Quoren bei Abstimmungen ab. Zum einen existieren diese bei Wahlen ebenso nicht, zum anderen verzerren sie das Abstimmungsergebnis und senken tendenziell die Beteiligung (Reidinger 2008, Mittendorf 2008). Die Gegner von Bürgerbegehren werden durch das Zustimmungsquorum dazu verleitet, den Sachentscheid zu boykottieren. WählerInnen, die dem vorgebrachten Anliegen tendenziell ablehnend gegenüber stehen, bleiben der Abstimmung eher fern. Ein Quorum führt also dazu, dass sich die Befürworter durchsetzen, was der Begründung des Quorums widerspricht. Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen bei Bürgerentscheiden wider, da diese überwiegend von den Initiatoren gewonnen werden.

Nur ein Viertel der Bürgerentscheide zwischen 1995 und 2005 wurden von den Initiatoren verloren. In Bayern mit wesentlich geringeren Quoren bei den Abstimmungen ist diese Zahl doppelt so hoch. Dort werden in ca. 50 % der Bürgerentscheide die ablehnenden Positionen der Gemeinderäte angenommen und nicht die der Bürgerinitiativen. Mit dem von 30 auf 25 % gesenkten Quorum ist der Anteil der unecht gescheiterten Bürgerentscheide von 37,3 auf 25,9 % gefallen. Dass die Zahl der Entschiede, die von den Initiatoren verloren wurden, zwar auf 31,5 % gestiegen ist, aber noch nicht das Niveau von Bayern erreicht hat, zeigt, dass in manchen Fällen die Mobilisierung der Gegner weniger ausgeprägt war. Die Gemeinderatsmehrheit tut also gut daran, sich zukünftig stärker in den Abstimmungskampf einzubringen und für die eigene Position zu werben.

Tabelle 13: Ergebnisse der Bürgerentscheide

Ergebnisse der Bürgerentscheide	1995-2005		2006-2010		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Im Sinne der Initiatoren (gewonnen)	22	37,3	23	42,6	46	40,7
Unecht gescheitert (gewonnen, aber unverbindl.)	22	37,3	14	25,9	35	31,0
Nicht im Sinne der Initiatoren (verloren)	15	25,4	17	31,5	32	28,3
<b>insgesamt</b>	<b>59</b>		<b>54</b>		<b>113</b>	



Nach unecht gescheiterten Bürgerentscheiden schlossen sich Gemeinderäte nur in vier Fällen dem Votum der Bürgerschaft an. Im Jahr 2008 änderte der Fichtenberger Gemeinderat die Planungen für ein neues Feuerwehrhaus so, dass ein älteres Gebäude erhalten werden konnte. Vor der Reform schlossen sich Gemeinderäte in Freiburg, Höfen und Walldorf dem Votum der BürgerInnen an.<sup>4</sup>

Bei Ratsreferenden ist dieser Boykotteffekt weniger ausgeprägt, weil sich in der Regel alle relevanten lokalen Akteure in den Abstimmungskampf einbringen. Von den 32 Ratsreferenden der Jahre 1995-2010, die nicht auf Grund (angedrohter) Bürgerbegehren durchgeführt wurden, haben die BürgerInnen in 17 Fällen den Vorlagen zugestimmt, während in 15 Fällen die Vorlagen abgelehnt wurden. Bei den 22 Ratsreferenden, die als Reaktion auf Bürgerbegehren angesetzt wurden, ähneln die Ergebnisse denen, die wir bei den Bürgerentscheiden feststellen konnten: Nur in acht Fällen konnten sich die Positionen der Gemeinderäte durchsetzen, in den restlichen 14 Fällen wurde das Anliegen der Bürgerinitiativen bestätigt. Allerdings gilt natürlich auch bei Ratsreferenden das Abstimmungsquorum. In fünf dieser 22 Fälle wurde das Quorum nicht erreicht und die Entscheidungen fielen an den Rat zurück. Nur im Fall Heidelberg schloss sich der Gemeinderat dem Votum der Bürgerschaft an und sah von einem Verkauf der städtischen Wohnungen ab. Bei den restlichen 32 Ratsreferenden scheiterten sechs Fälle am Zustimmungsquorum.

Betrachtet man nur die Verbindlichkeit der Abstimmungen unabhängig davon, ob sie mehrheitlich abgelehnt wurden oder nicht, so scheiterten vor der Reform über 40 % von ihnen am Zustimmungsquorum. Nach der Reform sank dieser Anteil auf 21,3 %. Besonders ärgerlich sind die Fälle, in denen die Verbindlichkeit aufgrund weniger Stimmen verfehlt wurde. In Denzlingen, Fichtenberg und Hechingen scheiterten die Abstimmungen, weil weniger als 50 Stimmen fehlten und in Hüfingen gar nur 8. Auch dies zeigt die Willkürlichkeit dieses Quorums.

**Reformbedarf:** Ein niedrigeres Quorum gestaffelt nach Gemeindegröße, wie es in Bayern besteht, ist der jetzigen Regelung vorzuziehen. Aber nur wenn es kein Quorum bei der Abstimmung gibt, kann man gewährleisten, dass keine Boykottstrategien ergriffen werden und das Abstimmungsergebnis nicht verzerrt wird.

---

**Weiterführende Literatur und Quellen:** Reidinger, F. (2008) siehe oben; Mittendorf, V. (2008): „Auswirkungen von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürgerbegehren im Ländervergleich.“ In: Vetter, A. (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73-102.

---

<sup>4</sup> In Walldorf geschah dies durch eine Anpassung der Planung für eine Sport- und Mehrzweckhalle, die den Forderungen der Bürgerinitiative so stark entgegen kamen, dass diese ihre Anliegen als erfüllt ansahen. Im letzten Bürgerentscheidsbericht wurde fälschlicherweise Schorndorf zu diesen Fälle hinzu gezählt.

## II.4) Thematische Einordnung der Entscheide

Am häufigsten wird über öffentliche Einrichtungen, Verkehrs- und Wirtschaftsprojekte abgestimmt (82 %). Keine Abstimmungen fanden über Gebühren oder Abgaben statt (Negativkatalog). Zu öffentlichen Sozial- und Bildungseinrichtungen gehören zum Beispiel Abstimmungen über den Erhalt oder Standort von Schwimmbädern (Denzlingen 2007, Uhdlingen-Mühlhofen 2003) von Sporteinrichtungen (Geislingen 2008, Gondelsheim 2006, Östringen 2005) oder Schulen (Langenargen 2009, Ammerbuch 2003, Zell i.W. 1997). Zu öffentlichen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen gehören unter anderem Stadthallen, Rathäuser, Fragen der Wasser- und Energieversorgung oder andere öffentliche Einrichtungen. Zu den Verkehrsprojekten gehören zum Beispiel Abstimmungen über Tunnelbauten (Karlsruhe UStrab 1996 und 2002, Mögglingen 1999, Markdorf 2003), Umgehungsstraßen (Schwäbisch Hall 2001, Kirchheim u.T. 2001) und über innerstädtische Verkehrsführungen (Tettngang 2008, Emmendingen 1995), aber ebenso über die Beteiligung an Flughäfen (Freiburg 1995, Lahr 1995). Seit der Reform sind auch private Wirtschaftsprojekte bürgerentscheidsfähig. Somit waren beispielsweise auch Wirtschaftsinvestitionen wie in Salem gegen MTU (2008) und in Metzingen gegen HUGO BOSS (2008), in Wertheim (2006), Ettenheim (2008), Blumberg (2007) und Schelklingen (2008) gegen den Bau von Kraftwerken oder in Ebersbach (Fils) und Hochdorf gegen die Bereitstellung von Grundstücken für Bauprojekte (2008) Gegenstand von Abstimmungen.

Folgende Liste zeigt die Verteilung der Themenfelder bei Abstimmungen auf:

1. Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen: 42 (25,1 %)
2. Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen: 37 (22,1 %)
3. Verkehrsprojekte: 36 (21,6 %)
4. Wirtschaftsprojekte: 22 (13,2 %)
5. Hauptsatzung oder andere Satzung: 10 (6 %)
6. Kulturprojekte: 7 (4,2 %)
7. Gebietsreform: 5 (3,0 %)
8. Planungssatzungen (Bauleitplanung): 3 (1,8 %)
9. Sonstiges: 2 (1,2 %)
10. Wohngebietsprojekte: 2 (1,2 %)
11. Entsorgungsprojekte: 1 (0,6 %)

### III) Erfolgsquote von Initiativen

Die Tabelle 14 zeigt auf, welche Erfolgsquoten die Verfahren vor und nach der Reform aufweisen. Dabei werden sowohl Bürgerbegehren betrachtet als auch Ratsreferenden, die aufgrund von Bürgerbegehren angesetzt wurden.

Tabelle 14: Überblick über Erfolg und Misserfolg der durch Bürger initiierten Verfahren

Die Initiatoren sind erfolgreich weil...	Vor Reform		Nach Reform	
...ihre (unzulässigen) Begehren/Anliegen übernommen wurden	11	29,2 %	16	45,1 %
...ein Kompromiss erzielt wurde	0		5	
...ihr Begehren zu einem Ratsreferendum führte und sie diesen gewannen	4		5	
...über ihr Anliegen in einem Ratsreferendum abgestimmt wurde und sie diesen gewannen	2			
...sie den folgenden Bürgerentscheid gewonnen haben	22		23	
...weil sich der Gemeinderat trotz Unverbindlichkeit des Bürgerentscheids oder des Ratsreferendums dem Votum der BürgerInnen anschloss	3		1+1	
<b>Die Initiatoren waren erfolglos, weil...</b>				
...sie ihr Begehren nicht einreichten oder zurückzogen	18	70,8 %	2	54,9 %
...ihr Begehren unzulässig war	43		27	
...sie im Bürgerentscheid unterlagen	15		17	
...sie im Ratsreferendum unterlagen	5		2	
...der Bürgerentscheid oder das Ratsreferendum unecht scheiterte und der Gemeinderat sich nicht dem Votum der BürgerInnen anschloss	19+2		13+1	
	137+7RR		113	

Bis 2005 waren nur 29,2 % der Initiativen erfolgreich, über 44 % scheiterten an den formalen Hürden (Unzulässigkeit und Abstimmungsquorum). Seit der Reform hat sich die Situation für Initiatoren verbessert. Zwar scheitern immer noch über ein Drittel aller Bürgerinitiativen (36,3 %) an den formalen Hürden, in über 45 % der Fälle sind die Initiatoren allerdings nun erfolgreich. Soweit in der Statistik berücksichtigt, wurden weniger Bürgerbegehren nicht eingereicht und mehr Begehren für zulässig erklärt. Vor der Reform waren dies nur 7,6 %. Die Übernahme des Votums der Bürger bei unecht gescheiterten Bürgerentscheiden kommt selten vor und spielt bei der Frage der Erfolgsquote somit eine untergeordnete Rolle.

Dennoch ist es ein für Initiativen wie Gemeinderäte und Verwaltung unangenehmer Umstand, dass über ein Drittel der Verfahren seit 2005 nicht durch Aushandlungsprozesse oder die Bürgerschaft, sondern durch juristische Fallstricke oder hohe Hürden entschieden wurde. Dieses Drittel macht über 62 % der erfolglosen Initiativen aus. Die Gemeinderäte müssen dabei entweder auf Grund juristischer Abwägungen ein Bürgerbegehren für ungültig erklären, auch wenn für sie eine Abstimmung politisch Sinn macht, oder werden mit einem unverbindlich gebliebenen Bürgervotum konfrontiert, über das sie nochmals entscheiden müssen. Viele BürgerInnen nehmen solche Entscheidungen mit Unverständnis zur Kenntnis. Dass dies keine als legitimiert empfundene Lösung herbeiführt und die politische Situation eher verschlechtert, zeigt zum Beispiel auch das Bürgerbegehren gegen Stuttgart 21.

## IV) Fazit

---

Auf den ersten Blick erscheint die Reform der GO im Jahr 2005 eine positive Entwicklung eingeleitet zu haben: Die Erfolgsquote für Initiativen ist gestiegen, es wurde vermehrt nach Kompromissen gesucht und die Gemeinderäte kamen bei unzulässigen Bürgerbegehren den Initiatoren durch Übernahme oder durch das Ansetzen von Ratsreferenden entgegen. Auch sind mehr Abstimmungen verbindlich geworden. Durch den Wegfall des Positivkatalogs hat sich das Spektrum an Bürgerbegehren auch thematisch erweitert. Besonders aufgefallen sind Bürgerbegehren gegen Privatisierungen (Verkauf städtischer Wohnungen in Freiburg und Heidelberg oder der städtischen Busbetriebe in Pforzheim) und gegen kostspielige Großprojekte (wie in Stuttgart bei S21, in Konstanz beim Konzert- und Kongresshaus auf Klein Venedig, in Karlsruhe gegen die U-Strab oder in Heidelberg gegen die Stadthallen-Erweiterung); aber auch gegen Wirtschaftsobjekte wie in Metzingen, Nürtingen oder Salem. Zugleich bringen sich Verwaltungen und Gemeinderäte bei Bürgerentscheiden stärker ein und entscheiden dadurch häufiger die Abstimmung für sich. Boykottstrategien werden seltener.

Diese positive Entwicklung wird allerdings durch die extensive Auslegung des Negativkataloges zunichte gemacht: Der immer noch hohe Anteil von Verfahren, die an formellen Hürden scheitern, wird in Zukunft steigen, und etliche Bürgerbegehren schon im Vorfeld verhindern. Von der Grundsatzentscheidung, die nach Meinung des Landesgesetzgebers und der Regierung die BürgerInnen im Vorfeld einer Planung hätten treffen sollen „dürfen“, ist somit nichts mehr übrig: Durch restriktiv wirkende Rechtsprechung blockiert der Themenausschluss zu Bauleitplänen die bürgerschaftliche Mitverantwortung und ein wichtiges Instrument gegen Flächenfraß. Abhilfe kann nur der Landesgesetzgeber durch die Streichung der Ziffer 6 des § 21 Abs. 2 GO schaffen.

Die im Vergleich mit Bayern deutlich geringere Häufigkeit von Bürgerbegehren und Sachabstimmungen liegt vermutlich an den insgesamt noch zu engen und anwendungsunfreundlichen Verfahrensregeln. Die Abschaffung des Zustimmungsquorums würde dazu führen, dass die Gemeinderäte nicht mehr darauf setzten, dass ein Bürgerentscheid am Quorum scheitert. Als Konsequenz müssten sie aktiver für ihre Position werben, was Ausdruck fände in einer größeren Zahl für die Gemeinderäte tatsächlich gewonnener Abstimmungen und in einer insgesamt höheren Abstimmungsbeteiligung. Neben der Änderung des Ausschlusskatalogs und der Abschaffung oder weiteren Absenkung des Zustimmungsquorums würden der Wegfall des Kostendeckungsvorschlags und der Sechs-Wochen-Frist, reduzierte Begründungsanforderungen, die Einführung von Begehren und Entscheiden auf Landkreisebene sowie eine Für und Wider darstellende Informationsbroschüre nach Schweizer Vorbild die eher abschreckende Wirkung der momentanen Regelung deutlich verringern.

Trotz Reform besteht also Handlungsbedarf seitens des Gesetzgebers, wenn viel beschworenes bürgerschaftliches Engagement in der Kommunalpolitik nicht in Politikverdrossenheit münden soll.

## Anhang 1: Reformvorschläge

Diese Reformvorschläge werden vom Bündnis für mehr Demokratie in Baden-Württemberg vertreten, dem neben Mehr Demokratie e.V. unter anderem auch der DGB, NABU und BUND angehören. Mehr Informationen unter [www.buergerverscheid-bw.de](http://www.buergerverscheid-bw.de).

Verfahrensdetail	Ist-Zustand	Reformvorschläge
Negativ-Katalog	Mit Bauleitplanung und Kommunalabgaben	Ohne Bauleitplanung und Kommunalabgaben
Frist von Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse	6 Wochen	Keine Frist
Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren	Schwankt zwischen 10 und 7 %, Obergrenze 20.000	Einheitliche 7 %, Obergrenze 15.000
Schutzwirkung des zulässigen Begehrens	Nein	Ja
Auskunftsrecht und Gleichstellung bei der Information der Öffentlichkeit	Nein	Ja
Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid	25 %	20-10 % je nach Gemeindegröße
Bürgerbegehren auch in Landkreisen, Bezirken und Ortschaften	Nein	Ja
Wegfall der 3-jährigen Sperrfrist für ein neues Bürgerbegehren	Nein	Ja
Gebot zur zügigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	Nein	Ja
Alternativvorschlag des Gemeinderats und Stichfrage	Nein	Ja
Flexible Frist und Zusammenlegung mit Wahlen	Nein	Ja
Rückzugsmöglichkeit bei Teilerfolg für die Initiative	Nein	Ja

## **Anhang 2: Beitrag zur Rolle von Gutachten**

---

### **Aufrüstung**

#### **Gemeinden wehren sich mit teuren Anwaltsgutachten gegen Bürgerbegehren**

*von Prof. Roland Geitmann, erschienen in bwWoche v. 16. 6. 2008, S. 7.*

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs für Bürgerentscheide im Jahr 2005 hat eine Welle von Bürgerbegehren gegen kommunale Vorhaben ausgelöst. Erschrocken und verunsichert suchen einige Gemeindeverwaltungen Unterstützung durch Anwaltskanzleien. Der Autor fragt, ob diese „juristische Aufrüstung“ gegen Teile der eigenen Bevölkerung der Aufgabe gerecht wird und welche Schlussfolgerungen sich für den Landtag ergeben.

Was in anderen Bundesländern seit etwa 15 Jahren eingeübte Praxis ist, dringt in Baden-Württemberg erst verzögert ins Bewusstsein: Dass kommunalpolitische Entscheidungen nun auch bei uns nicht mehr nur punktuell, sondern auf breiter Front unter dem Vorbehalt eines Bürgerentscheids stehen. Für Gemeinderäte, Bürgermeister und ihre Verwaltung ist es zweifellos höchst ärgerlich, wenn ihre mühsam eingefädelt Gewerbeansiedlung aufgrund eines Bürgerbegehrens durch einen Bürgerentscheid verhindert wird, wie es jüngst in Salem geschah. Ähnlich passierte es in Waldenburg mit einem Wohnbauprojekt im Kurgarten und in Ettenheim bei einem geplanten Biomassekraftwerk. Die Leutkircher hingegen stimmten im Januar einer Holzindustrieansiedlung mehrheitlich zu.

Frühzeitige Bürgerbeteiligung wird immer wichtiger. Für das steigende Interesse an direktdemokratischer Mitbestimmung erweiterte der Landtag zwar das Tor, beließ und vermehrte aber gleichzeitig die Fallgruben für entsprechende Initiativen. Die Folgen sind entsprechend zwiespältig. Ratsam wäre, dass Gemeindeverwaltungen Bürgerbegehren vorbeugend die Einwohner schon frühzeitig beteiligen, wie dies für „wichtige Planungen und Vorhaben“ schon seit den 70er Jahren gesetzlich vorgeschrieben ist. Dafür gibt es vielfältige und erprobte Formen wie Zukunftswerkstatt, Konsensuskonferenz, Mediation, aktivierende Befragungen, gemischte Kommissionen und Planungszellen. Das ist mühsam, aber lohnend. Kommunalpolitik wird in Zukunft nur noch zusammen mit den Bürgern gelingen, nicht mehr ohne sie.

Manche kommunale Aktivitäten, insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderung, brauchen freilich zunächst vertrauliche Behandlung. Hinzu kommt, dass ungünstig Betroffene auch bei beteiligungsintensiver Lokalpolitik versuchen könnten, Bürgerbegehren gegen kommunale Vorhaben zu initiieren. Doch eine Beteiligungskultur schafft die Basis dafür, dass sich notfalls auch die Befürworter organisieren und artikulieren und alle Seiten lernen, sachbezogen und fair mit dem Instrument Bürgerentscheid umzugehen.

Bei kooperativer Handhabung können Bürgerentscheide zu Sternstunden der Kommunalpolitik werden. Wenn sich Widerstand regt, sollten Amts- und Mandatsträger, die von der Richtigkeit ihres Vorhabens überzeugt sind, gute Miene zum unbequemen Spiel machen und das erwachte Interesse der Bürgerschaft begrüßen. Oft empfiehlt sich dann die „Flucht nach vorn“. Ein nachgeholt und zusammen mit den Gegnern kooperativ gestalteter öffentlicher Diskussionsprozess könnte in einem vom Gemeinderat mit 2/3-Mehrheit beschlossenen Bürgerentscheid Krönung und bestätigenden Abschluss fin-

den. Dies gelang kürzlich in Rheinhausen zur umstrittenen Frage eines neuen gemeinsamen Rathauses zwischen Ober- und Niederhausen, endete mit großer Zustimmung und wurde nach Einschätzung von Bürgermeister Dr. Louis zur eigentlichen „Geburtsstunde“ der in den 70er Jahren widerwillig zusammengeschlossenen Gemeinde.

Andernfalls drohen juristische Streitfragen ohne Ende. Den Weg des vom Gemeinderat selbst beschlossenen Bürgerentscheids wählten auch die Gemeinderäte in Leutkirch, Waldenburg, Salem und Heidelberg angesichts der Unklarheiten, wie weit die unfairen gesetzlichen Fußangeln für Bürgerbegehren reichen. Gemeint sind der Ausschlussbestand „Bauleitpläne“, die Sechs-Wochen-Frist für Bürgerbegehren, die sich gegen Gemeinderatsbeschlüsse richten, und das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags. Alle drei Hindernisse sind überflüssig, wie Bayern zeigt, das deshalb noch wesentlich mehr Bürgerentscheide ohne sonderliche Probleme verkraftet.

In Baden-Württemberg türmt sich durch diese Verfahrenshemmnisse ein Berg von Streitfragen vor Bürgern und Gemeindeverwaltungen auf. Sollen etwa alle irgendwie mit Bauleitplanung zusammenhängenden Fragen von Bürgerentscheiden ausgeschlossen sein oder nur Fragen des „Ob“, wie das Innenministerium verlauten ließ, oder richtiger Weise überhaupt nur der endgültige Satzungsbeschluss, bei dem über alle Einwendungen, vielfältige Aspekte abwägend, zu entscheiden ist? Wann beginnt die Frist bei mehrstufigen Verfahren neu und für welche Fragestellung? Muss ein Kostendeckungsvorschlag etwa auch Einnahmeausfälle und gar alle mittelbaren Folgen und Auswirkungen schon bedenken oder richtiger Weise nur die Kosten einer von den Bürgern selbst zusätzlich gewünschten Einrichtung oder Dienstleistung?

Eine verwaltungsrechtliche Norm ist umso schlechter, je öfter sie Anwälte und Gerichte beschäftigt. Nach diesem Maßstab rückt § 21 der Gemeindeordnung über Bürgerentscheide zügig an die Spitze der miserabelsten Vorschriften. Statt die Bürgerbegehrensinitiativen präzise und fair sowohl in der Sachfrage als auch über die Anforderungen der Verfahrensregeln zu beraten, hüllen sich die meisten Kommunalverwaltungen in Schweigen. Einige kaufen sich neuerdings zum Nachweis der (angeblichen) Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens teure juristische Gutachten ein, so geschehen in Pforzheim, Stuttgart, Fellbach, Salem, Heidelberg und Nürtingen. Eine Kernaufgabe öffentlicher Verwaltung, nämlich die Ausübung demokratischer Rechte zu ermöglichen, wird mit fatalen Folgen privatisiert.

Was für das Publikum den Anschein einer neutralen und besonders gründlichen Würdigung erweckt, die Gemeinderäte vor allem durch ihre Seitenzahl und Kosten beeindruckt, ist in Wirklichkeit ein im Ergebnis vorfixiertes Urteil, hinter dem Gemeindeverwaltungen ihre politische Ablehnung des Bürgerbegehrens verstecken können. Das Gesetz und erst recht der Text eines Bürgerbegehrens bieten weite Interpretationsspielräume. Geboten wäre, beide so auszulegen, dass das Bürgerbegehren „zulässig“ ist und Demokratie stattfinden kann. Ein dafür bezahlter Anwalt wählt indes unweigerlich den entgegen gesetzten Zugang und sucht mit Akribie nach irgendwie begründbaren Einwänden.

Bestellte Gutachten suchen nach Ablehnungsgründen. Zum Pforzheimer Bürgerbegehren gegen die Privatisierung der Verkehrsbetriebe monierte der Gutachter, Bürgerbegehren dürften einem Gemeinderatsbeschluss nicht zuvorkommen, sondern müssten diesen abwarten, auch auf die Gefahr hin, dass er am nächsten Tag umgesetzt werde. Bürgerbegehren sind jedoch kein Rechtsmittel gegen Gemeinderatsbeschlüsse, sondern ersetzen diese und können deshalb selbstverständlich auch vorbeugend starten. Zum Bürgerbegehren gegen das Bahnprojekt Stuttgart 21 ließ sich das beauftragte Anwaltsbüro beson-

ders viel einfallen: Das Bürgerbegehrensziel, der Stadt Kosten zu ersparen, verstoße gegen das Budgetrecht des Gemeinderats, obwohl es ein derart totales Bürgerausschlussrecht in Finanzfragen gar nicht gibt. Außerdem sei die Begründung des Bürgerbegehrens unvollständig und einseitig. Für die „Zulässigkeit“ des Bürgerbegehrens ist die Qualität der Begründung jedoch irrelevant, zumal das Bürgerbegehren für keinen Unterzeichner eine Stellungnahme in der Sachfrage bedeutet, sondern nur den Wunsch bekundet, über diese Frage nach gründlicher öffentlicher Diskussion selbst zu entscheiden. Vereinfachung der Verfahrensregeln ist dringend geboten. Verständlich ist, wenn kleine Gemeinden dann einen Anwalt einschalten, wenn es über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach erfolglosem Widerspruchsverfahren zur gerichtlichen Auseinandersetzung kommt, was leider zunehmend geschieht. Dass aber manche Gemeindeverwaltungen und staatliche Aufsichtsbehörden nicht in der Lage sind, die ihnen vom Gesetz zugewiesene Rechtsfrage der „Zulässigkeit“ ohne Anwaltsgutachten zu beantworten, ist blamabel und belegt die Dringlichkeit, die gesetzlichen Verfahrensregeln nach bayerischem Vorbild zu vereinfachen.

Wie sollen Bürger mit Regeln zurechtkommen, über deren Inhalt und praktische Auswirkungen nicht einmal Profis verlässliche Auskünfte erteilen können? Der von Mehr Demokratie e.V. vorwiegend ehrenamtlich geleistete und auf „Kooperation statt Konfrontation“ zielende Beratungsdienst für Bürgerbegehrensinitiativen und gelegentlich auch Gemeindeverwaltungen sprengt mittlerweile alle Grenzen zumutbarer Belastung. Wenn Bürger endlich den aufrechten Gang wagen und sich dann im Gestrüpp der Verfahrensregeln verheddern oder hinterhältig zu Fall gebracht werden, endet ein demokratischer Aufbruch in Enttäuschung oder gar Wut. Doch Resignation in Sachen Demokratie können wir uns nicht leisten.