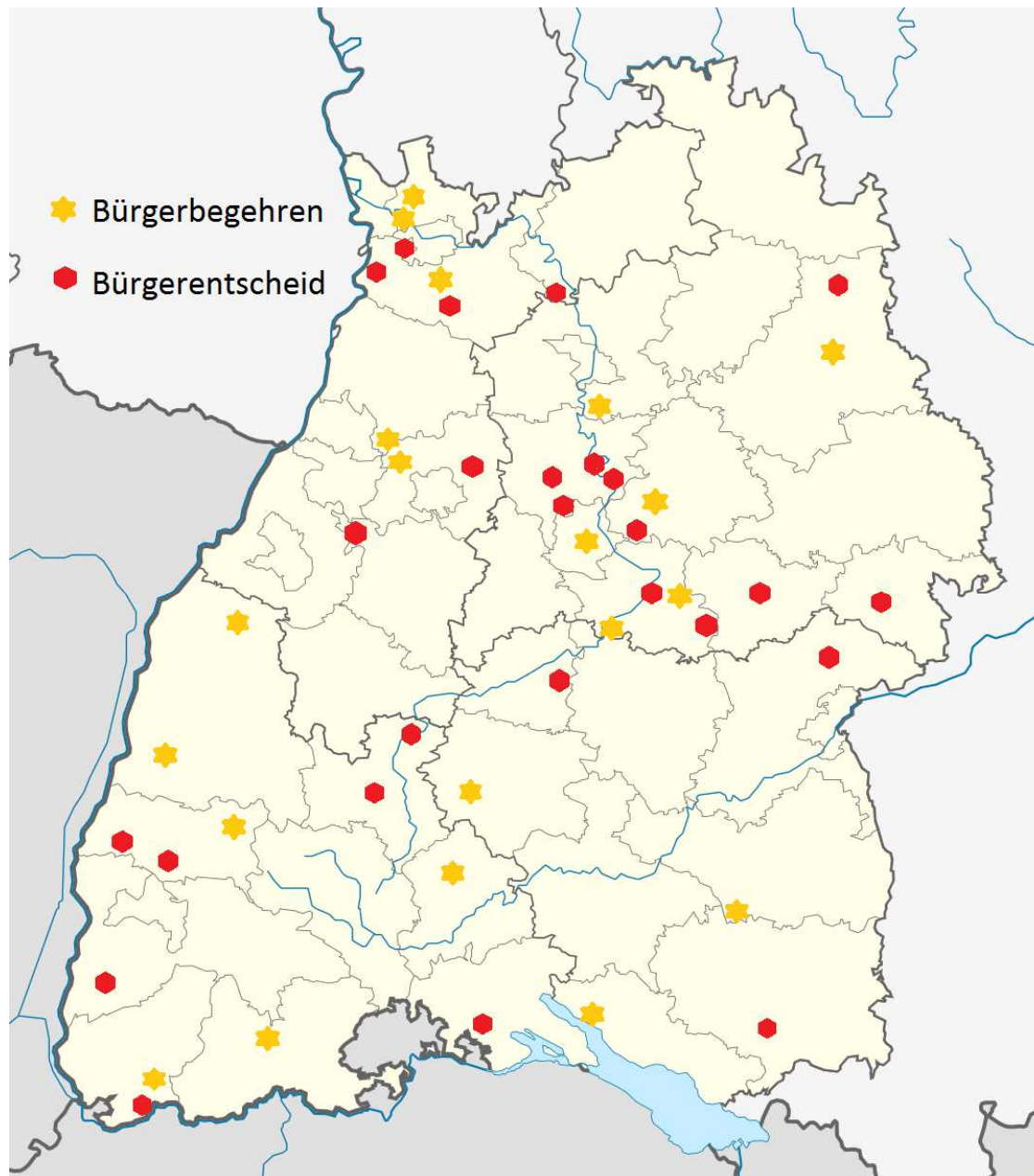


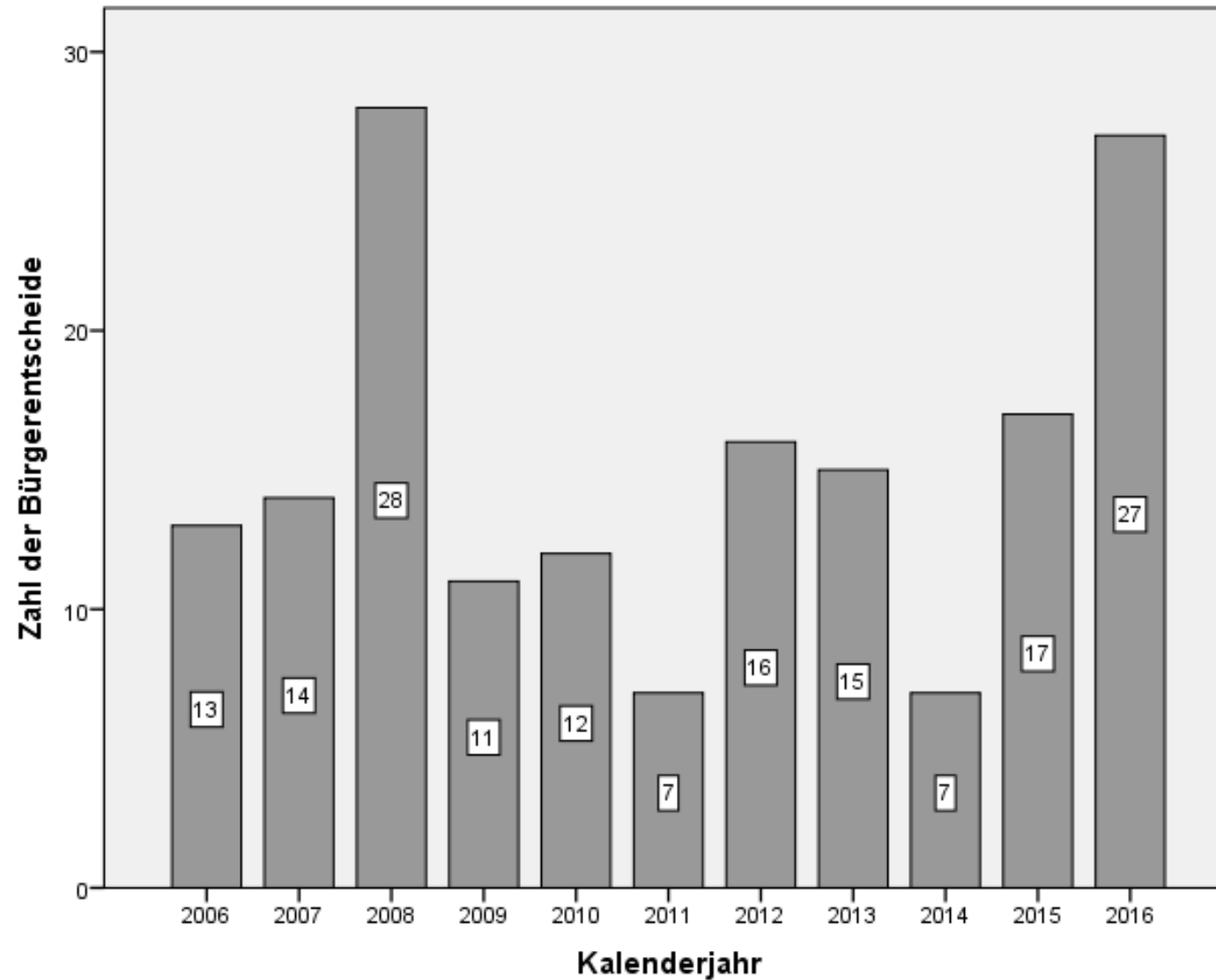
# **Evaluation der Bürgerentscheide und Bürgerbegehren im Jahr 2016 in Baden-Württemberg**

**Dr. Edgar Wunder**

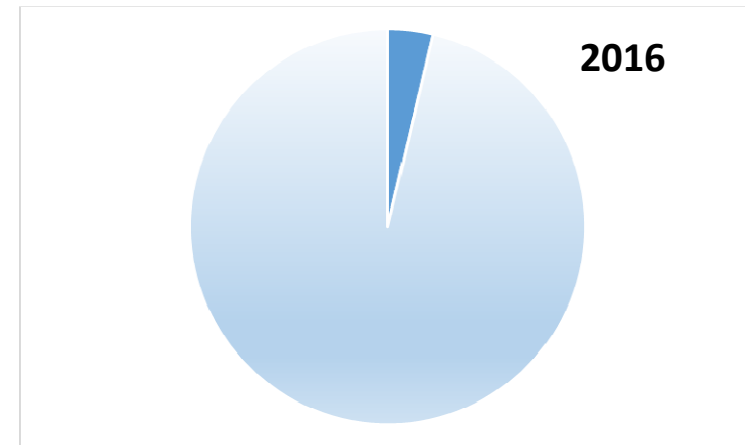
Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg



## **Eingereichte Bürgerbegehren und durchgeführte Bürgerentscheide in Baden-Württemberg 2016**



2016 hatten **3,7 %** der wahlberechtigten Bevölkerung Baden-Württembergs die Gelegenheit, an einem Bürgerentscheid teilzunehmen.



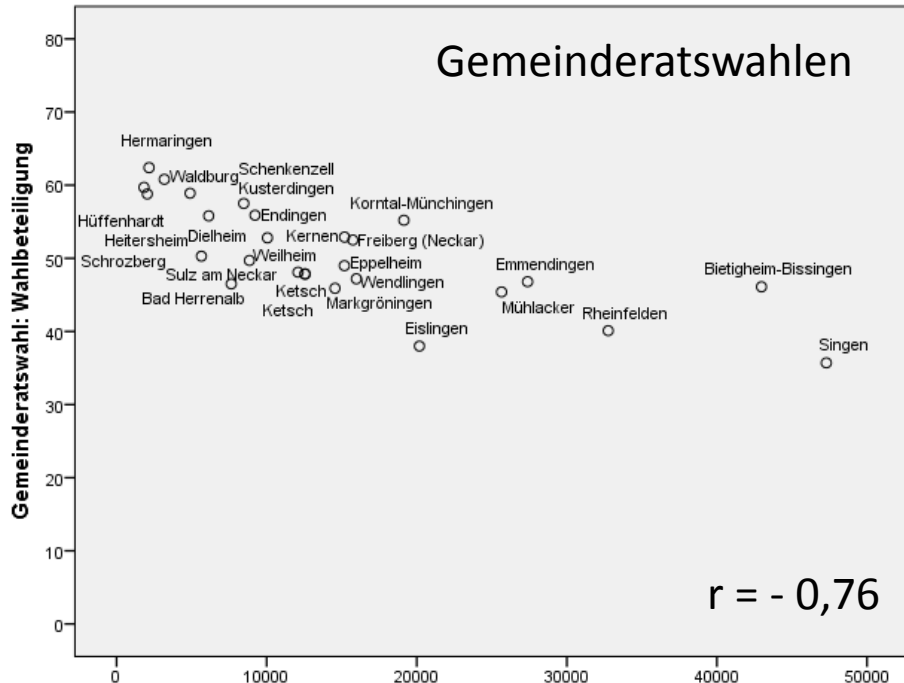
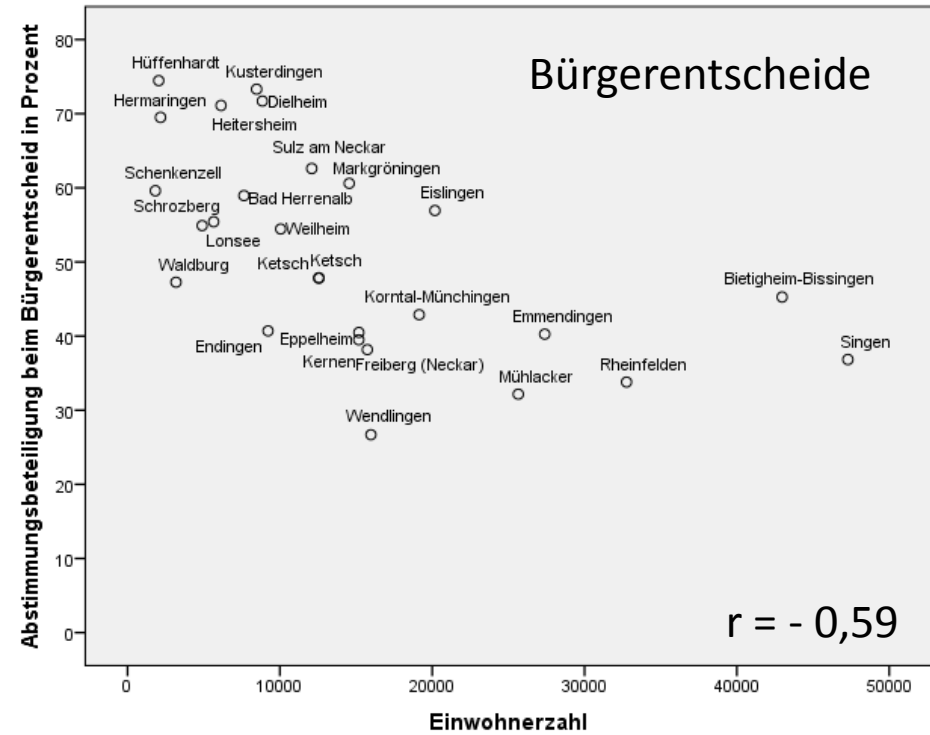
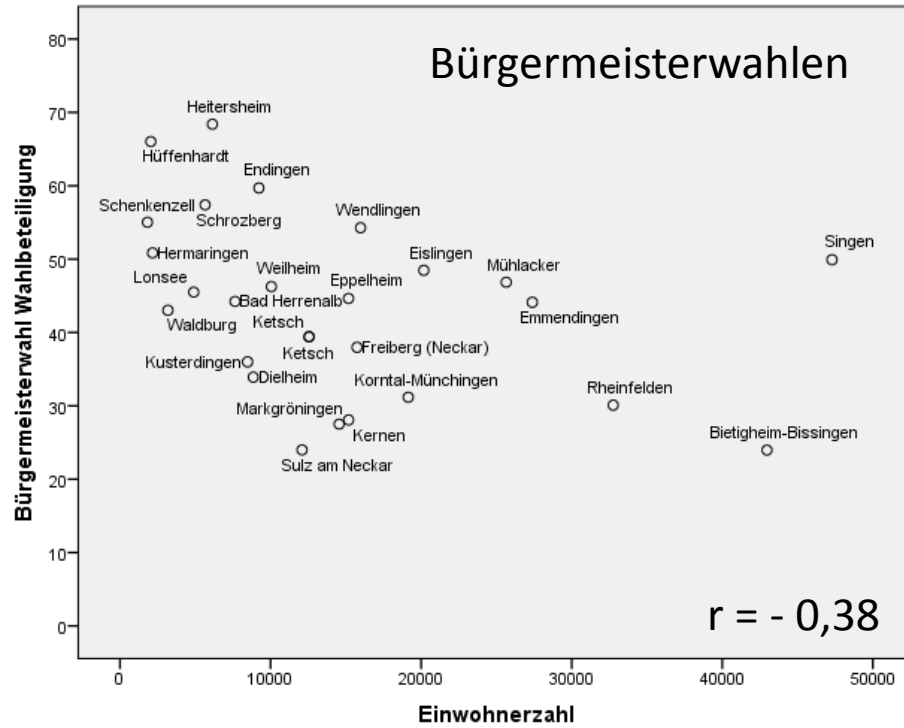
Im Durchschnitt der Jahre 2006-2015 (=Geltungszeitraum der vor der Reform wirksamen Regelungen) **betrug dieser Wert 3,0 %**.

## **Die Beteiligung bei Bürgerentscheiden ist höher als bei Kommunalwahlen**

**Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung  
Bürgerentscheide 2016: 51,2 %**

**Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei  
Gemeinderatswahlen in den gleichen Gemeinden: 50,6 %**

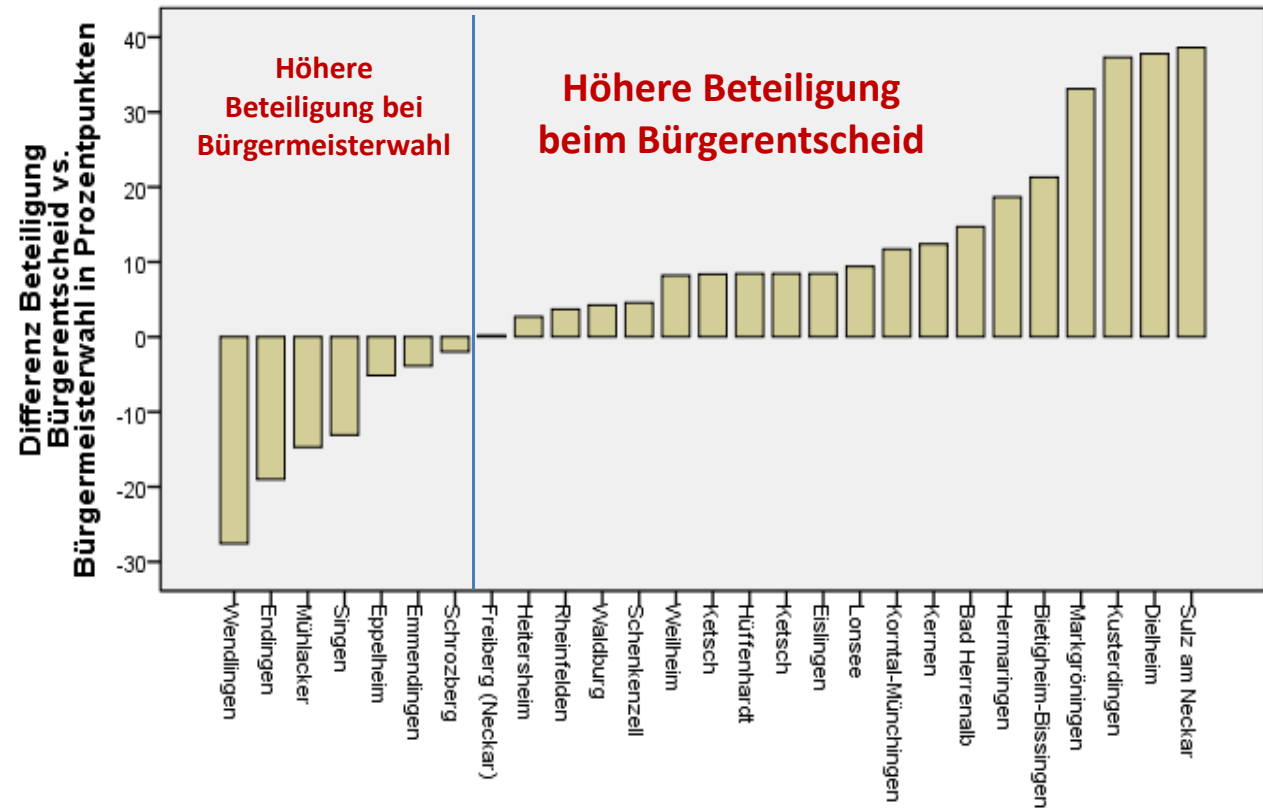
**Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei  
Bürgermeisterwahlen in den gleichen Gemeinden: 43,6 %**



## Reformbedarf:

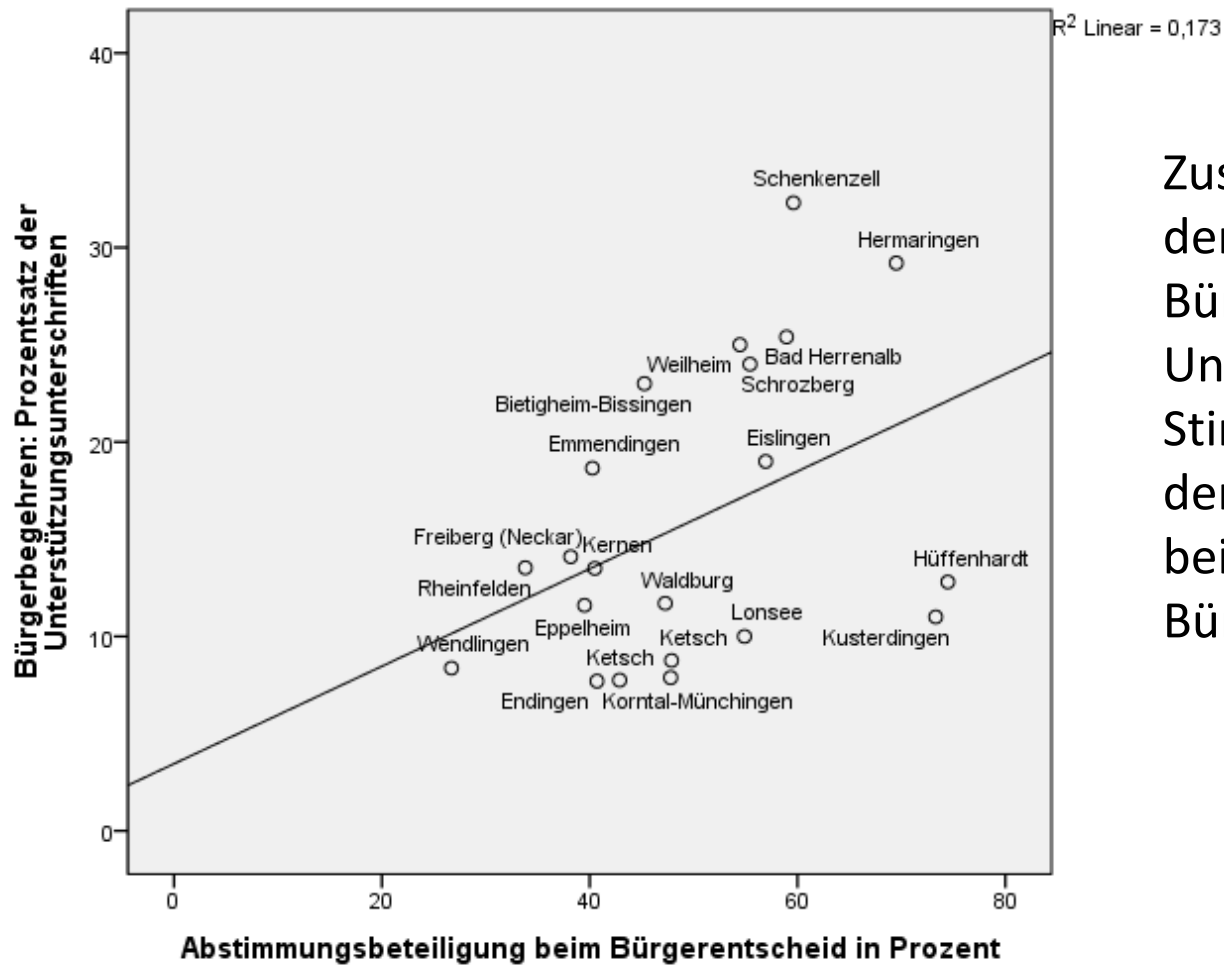
**Angesichts des Zusammenhangs zwischen Beteiligung und Einwohnerzahl ist es angemessen, Abstimmungsquoten (falls diese überhaupt sinnvoll sind) nach der Gemeindegröße zu staffeln (wie z.B. in Bayern, NRW, Schleswig-Holstein, Thüringen).**

## Beteiligung bei Bürgerentscheiden und Bürgermeister- wahlen im Vergleich



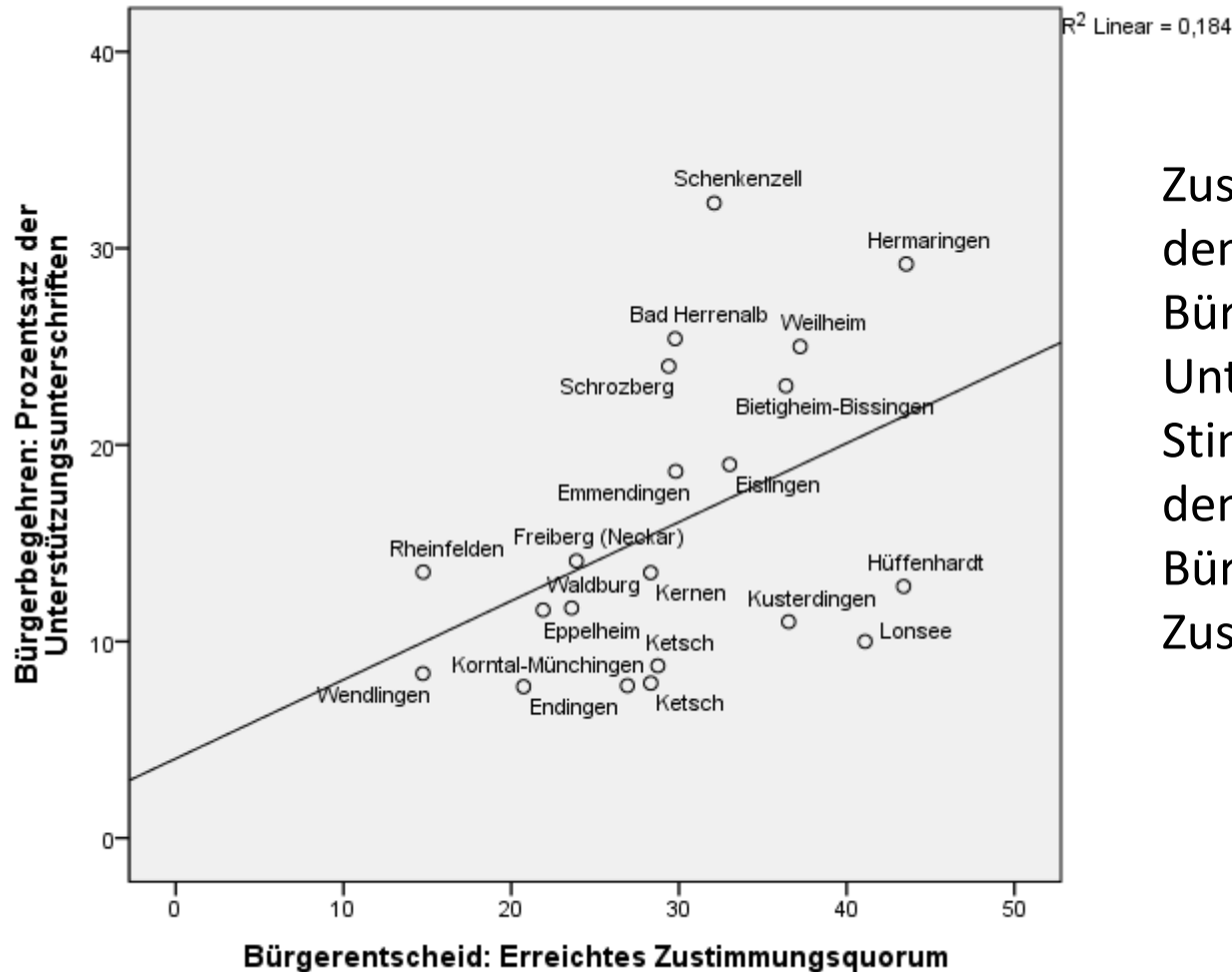
Würde bei Bürgermeisterwahlen das gleiche 20%-Zustimmungsquorum gelten wie bei Bürgerentscheiden, wären z.B. folgende Bürgermeister nicht im Amt:

<b>Christoph Traub (Filderstadt):</b>	<b>19,8 %</b>
<b>Michael Pfaff (Alpirsbach):</b>	<b>18,9%</b>
<b>Hans Jürgen Pütsch (Rastatt):</b>	<b>17,2%</b>
<b>Peter Kurz (Mannheim):</b>	<b>14,5 %</b>



Zusammenhang zwischen dem Prozentsatz der beim Bürgerbegehren eingereichten Unterschriften (von allen Stimmberechtigten) und der Abstimmungsbeteiligung beim darauf folgenden Bürgerentscheid





Zusammenhang zwischen dem Prozentsatz der beim Bürgerbegehren eingereichten Unterschriften (von allen Stimmberechtigten) und dem beim darauf folgenden Bürgerentscheid erreichten Zustimmungsquorum

## **Durchschnittliche Zeit von der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats**

Vor der Reform (2013-2016, N=32): 72 Tage

Nach der Reform (2016, N=17): 40 Tage

## **Durchschnittliche Zeit von Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats bis zum Bürgerentscheid**

Vor der Reform (2013-2016, N=32): 76 Tage

Nach der Reform (2016, N=17): 81 Tage

## Die 27 Bürgerentscheide im Jahr 2016 kamen zustande durch:

Bürgerbegehren: 20 Bürgerentscheide

Eigenständiger Beschluss des Gemeinderats (Ratsreferendum): 6 Bürgerentscheide

Beschluss des Gemeinderats (Ratsreferendum) nach unzulässigem Bürgerbegehren: 1 Bürgerentscheid

### Reformbedarf:

Das Beispiel **Crailsheim** zeigt, dass Gemeinderäte oft von sich aus einen Bürgerentscheid mehrheitlich wünschen, dies sich aber aufgrund der hohen Hürde (Zwei-Drittel-Mehrheit aller Gemeinderäte) nicht verwirklichen lässt. Am 20.7.2016 stimmten in Crailsheim 25 Gemeinderäte für einen Bürgerentscheid, 14 dagegen, 2 enthielten sich.

**Von 27 Bürgerentscheiden im Jahr 2016 bezogen sich 6 auf den einleitenden Beschluss zu einem Bauleitplanverfahren** (davon einer nicht durch Bürgerbegehren, sondern durch eigenständigen Gemeinderatsbeschluss eingeleitet). **Diese 6 Bürgerentscheide wären vor der Gemeindeordnungsreform nicht zulässig gewesen.**

**Die Zahl der verbleibenden 21 Bürgerentscheide liegt in der Größenordnung des Vorjahres (2015: 17 Bürgerentscheide).** – Unter dem Aspekt der Wirksamkeit der Reform können von diesen 21 allerdings nur 15 berücksichtigt werden, weil davon 6 bereits vor dem 1.12.2015 von den Gemeinderäten beschlossen oder zugelassen wurden, also unter den Zulassungsbedingungen vor Inkrafttreten der Reform.

→ **Nur die Öffnung für einleitende Beschlüsse zu Bauleitplanverfahren hat die Zahl der Bürgerentscheide im Jahr 2016 etwas erhöht. Andere Reformelemente hatten auf die Zahl der Bürgerentscheide keinen maßgeblichen Effekt.**

**Die 27 Bürgerentscheide im Jahr 2016  
erreichten folgende **Zustimmungsquorum**:**

<b>&gt; 25 %</b> (= Quorumshöhe vor der Reform):	<b>19 Bürgerentscheide</b>
<b>20-25 %</b> (= Senkung des Quorums durch die Reform):	<b>5 Bürgerentscheide</b>
<b>&gt; 20 %</b> (= heutige Höhe des Quorums):	<b>3 Bürgerentscheide</b>

→ Die Reform hat die **Quote der gültigen Bürgerentscheide** verbessert  
(von 73% auf 89%).

Von den drei am Quorum gescheiterten Bürgerentscheiden hätten zwei  
das Quorum erreicht, wenn die in Schleswig-Holstein geltenden Regelungen  
auch in Baden-Württemberg gelten würden.

## **Wer hat die *gültigen* Bürgerentscheide gewonnen?**

**Gemeinderats-Mehrheit: 7 Bürgerentscheide (= 29 %)**

**Bürgerbegehrens-Initiative: 13 Bürgerentscheide (= 54 %)**

**Keine klare Pro/Kontra-  
Positionierung im Vorfeld: 4 Bürgerentscheide (=17 %)**

## **Themen der Bürgerentscheide**

<b>Besondere öffentliche Einrichtungen:</b>	<b>7 Fälle</b>
<b>Abschaffung der Unechten Teilortswahl:</b>	<b>4 Fälle</b>
<b>Bebauung von Freiflächen:</b>	<b>4 Fälle</b>
<b>Verkehrs-Projekte:</b>	<b>4 Fälle</b>
<b>Standorte von Energiewende-Projekte:</b>	<b>2 Fälle</b>
<b>Kommunale Schulpolitik:</b>	<b>2 Fälle</b>
<b>Standorte von Flüchtlingsunterkünften:</b>	<b>2 Fälle</b>
<b>Positionierung der Gemeinde gegenüber Dritten als eigentliche Entscheidungsträger:</b>	<b>2 Fälle</b>

## Von den **44 eingereichten Bürgerbegehren** im Jahr 2016 ...

- wurden 4 in der Sache vom Gemeinderat übernommen,
- führten 24 zu einem Bürgerentscheid,
- wurden 14 für unzulässig erklärt,
- wurde 1 als unzulässig erklärt, dann aber ein Ratsreferendum zum gleichen Thema durchgeführt,

Die **Unzulässigkeitsquote von 34 %** hat sich gegenüber den Vorjahren kaum verändert.

In Bayern beträgt die langjährige Unzulässigkeitsquote aufgrund der dortigen wesentlich bürgerfreundlicheren Regelungen lediglich 15%.



## **Unzulässigkeitsgründe von Bürgerbegehren im Jahr 2016**

**Begründung unrichtig / irreführend / unvollständig** **5 Fälle**

→ Reformbedarf: Über die Begründung wird nicht abgestimmt. Sie sollte deshalb nicht zur Unzulässigkeit führen können.

**Fragestellung mangelhaft / zu unbestimmt** **5 Fälle**

→ Reformbedarf: Der Gemeinderat sollte in solchen Fällen die Fragestellung für den Bürgerentscheid selbst formulieren können, statt alles insgesamt für unzulässig zu erklären.

**Nicht vollziehbar / gesetzeswidrig** **4 Fälle**

→ Reformbedarf: Am Fall Häusern wird deutlich, dass auch hier Reformbedarf besteht, wenn diese Unzulässigkeit erst durch das Handeln der Gemeindeverwaltung während des laufenden Bürgerbegehrens entsteht.

## **Unzulässigkeitsgründe von Bürgerbegehren im Jahr 2016**

**Einreichungsfrist schon seit längerer Zeit verstrichen** **3 Fälle**

→ Reformbedarf: Durchläuft ein Projekt mehrere Planungsphasen, in denen sich das Projekt immer weiter konkretisiert, ist die gegenwärtige Fristenregelung problematisch. Sinnvoller wäre eine allgemeine Sammelfrist nach dem Beispiel von Schleswig-Holstein, unabhängig von Gemeinderatsbeschlüssen.

**Kostendeckungsvorschlag mangelhaft / fehlend** **4 Fälle**

→ Reformbedarf: Niedersachsen und Rheinland-Pfalz haben das formale Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags beim Bürgerbegehren im zurückliegenden Jahr abgeschafft. Sinnvoller wäre es – wie in Rheinland-Pfalz – eine Kostenschätzung für die Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid zu fordern.

## **Unzulässigkeitsgründe von Bürgerbegehren im Jahr 2016**

**Bauleitplanverfahren ist zu weit fortgeschritten** **3 Fälle**

→ Reformbedarf: Nach dem Vorbild von Bayern wäre eine weitere Öffnung für Bauleitplanungsfragen möglich, ohne die nach dem Baugesetzbuch allein dem Gemeinderat zustehende Abwägungsentscheidung zu tangieren.

**Unterschriftenzahl nicht ausreichend** **3 Fälle**

→ Reformbedarf: Der Fall Spaichingen zeigt, dass auch hier noch Reformbedarf besteht. Hier hatte die Gemeindeverwaltung die Bürgerbegehrens-Initiative falsch informiert, welche Unterschriftenzahl notwendig ist. Auf dieser Basis hatte die Initiative im guten Glauben, die notwendige Unterschriftenzahl erreicht zu haben, das Bürgerbegehren eingereicht.

Im Jahr 2016 gelangten **37 Bürgerbegehren zum Verfahrensabschluss** (teilweise noch anhängig aus Vorjahren).

Letztlich waren davon **54% in der Sache erfolgreich** (=20 Fälle):

- 14 durch gewonnenen Bürgerentscheid,
- 4 durch freiwillige Übernahme durch den Gemeinderat,
- 2 durch teilweises Entgegenkommen trotz Unzulässigkeit.

In der Sache letztlich **nicht erfolgreich waren 46%** (=17 Fälle):

- 7 durch verlorenen Bürgerentscheid,
- 2 durch unechtes Scheitern beim Bürgerentscheid (Quorum verfehlt)
- 8 durch Unzulässigkeit.

**Folgende Reformelemente haben zu keiner quantitativen Veränderung, aber zu einer **qualitativen Verbesserung** geführt:**

- **Verlängerung der Sammelfrist für Bürgerbegehren auf 3 Monate und Senkung des Unterschriftenquorums auf einheitlich 7%.**
  - **Die Bürgerinitiativen haben mehr Zeit für eine sorgfältige Vorbereitung und einen Dialog mit der Gemeindeverwaltung. Dies wirkt tendenziell konfliktentschärfend.**

Folgende Reformelemente haben zu keiner quantitativen Veränderung, aber zu einer **qualitativen Verbesserung** geführt:

- Einführung einer Auskunftspflicht der Gemeindeverwaltung zum Kostendeckungsvorschlag
  - Oft kommen dadurch frühzeitige Kontakte zwischen Bürgerinitiative und Gemeindeverwaltung zustande, die vor der Reform fehlten. Auch dies wirkt tendenziell **konfliktentschärfend**.
  - Nach wie vor sind viele Bürgerinitiativen allerdings überfordert, einen formal korrekten Kostendeckungsvorschlag zu erbringen, zumal sich die meisten Gemeinden weigern, vorgelegte Entwürfe zu beurteilen.

Reformbedarf: Die geltende Regelung reicht nicht aus. Auf Wunsch der Vertrauenspersonen sollte die Gemeindeverwaltung eine Vorprüfung der Zulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens anhand des Entwurfs des Unterschriftenformulars vornehmen, noch bevor eine Unterschriftensammlung beginnt.

**Folgende Reformelemente haben zu keiner quantitativen Veränderung, aber zu einer **qualitativen Verbesserung** geführt:**

- **Klare Fristenregelung: 2 Monate von der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zum Zulässigkeitsentscheid, 4 Monate vom Zulässigkeitsentscheid bis zum Bürgerentscheid, nur einvernehmlich auch länger.**
  - **Hat sich sehr positiv auf Transparenz und gegenseitige Vertrauensbildung ausgewirkt, da nun das früher manchmal übliche „taktische Verschleppen“ von Bürgerbegehren nicht mehr möglich ist. Dies stellt einen wesentlichen Beitrag zur **Entschärfung von Konflikten** dar.**

**Folgende Reformelemente haben zu keiner quantitativen Veränderung, aber zu einer **qualitativen Verbesserung** geführt:**

- **Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid, in dem die Organe der Gemeinde und die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens gleichberechtigt zu Wort kommen.**
  - **Auch dies hat sich als wertvoller Beitrag zur **Konfliktentschärfung**, zur Versachlichung und zur gegenseitigen Vertrauensbildung erwiesen, indem ein faires Miteinander gepflegt und Kontakte zur Vorbereitung und Erstellung der Informationsbroschüre gesucht werden.**

**Fazit: Ob Bürgerentscheide eher befriedend oder eher konfliktverschärfend wirken, hängt wesentlich von der Ausgestaltung der Verfahren ab.**



## Weiterer Reformbedarf

- Zur Konfliktentschärfung dienlich wäre auch eine institutionelle Stärkung von Kompromissmöglichkeiten. Dazu sollte dem Gemeinderat die Möglichkeit gegeben werden, bei einem durch Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheid auch einen (kompromissorientierten) **Alternativvorschlag** mit zur Abstimmung zu stellen.
- Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und Einwohneranträge sollten auch auf der **Ebene der Landkreise** (für den Kompetenzbereich der Kreistage) ermöglicht werden, wie dies in fast allen anderen Bundesländern längst geschehen ist. Dazu müssten die Regelungen der Gemeindeordnung lediglich in die Landkreisordnung mit übernommen werden.