

Evaluierung der Reform der Gemeindeordnung 2015 zu Bürgerentscheiden

Dr. Edgar Wunder

Kurzfassung: Wesentliche Befunde (zur Landespressekonferenz am 23.11.2018)

1. Die Gemeindeordnungsreform 2015 zu Bürgerentscheiden

Am 1.12.2015 trat eine Novellierung der Gemeindeordnung in Kraft, die u.a. die in § 21 enthaltenen Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bürgerfreundlicher gestaltete. Dies geschah in einer moderaten Weise und vor allem durch Übernahme von Regelungen, die in anderen Bundesländern schon seit langer Zeit bewährte Praxis waren. Baden-Württemberg rückte damit im Vergleich der Bundesländer von einem der letzten Plätze im Ranking der Bürgerfreundlichkeit der Regelungen ins Mittelfeld auf.¹ Die bürgerfreundlichsten Regelungen zu Bürgerentscheiden unter den Flächenländern finden sich nach wie vor in Bayern, Thüringen und Schleswig-Holstein.

Die Reform beinhaltete:

- Eine Absenkung des Unterschriftenquorums für Bürgerbegehren von bislang 7 bis 10 % auf nun einheitlich 7 %.
- Eine Absenkung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden von 25 % auf 20 %.
- Eine thematische Erweiterung des möglichen Gegenstandsbereichs von Bürgerentscheiden auf verfahrenseinleitende Beschlüsse zur Bauleitplanung, während alle weiteren Verfahrensschritte der Bauleitplanung weiterhin von Bürgerentscheiden ausgeschlossen blieben.
- Eine Verlängerung der Einreichungsfrist von Bürgerbegehren, die gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet sind, von sechs Wochen auf drei Monate nach Bekanntwerden des Gemeinderatsbeschlusses.
- Die Einführung einer Auskunftspflicht der Gemeinde zum Gegenstand des Kostendeckungsvorschlags bei Bürgerbegehren.
- Ein Verbot, bereits für zulässig erklärte Bürgerbegehren durch die vorschnelle Schaffung vollendeter Tatsachen zu übergehen und auszuhebeln.
- Die Einführung einer Fristenregelung, wonach der Gemeinderat spätestens zwei Monate nach Einreichung eines Bürgerbegehrens über dessen Zulässigkeit zu entscheiden hat, sowie spätestens vier Monate nach der Feststellung der Zulässigkeit der Bürgerentscheid stattzufinden habe, es sei denn die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens stimmen einer Verschiebung zu.
- In der amtlichen Informationsschrift der Gemeinde zu einem Bürgerentscheid ist den Vertrauenspersonen des vorausgehenden Bürgerbegehrens in gleichem Umfang Gelegenheit zu geben, ihre Position darzustellen, wie den Gemeindeorganen.

¹ Rehmet, Frank; Weber, Tim (2016): Volksentscheids-Ranking von Mehr Demokratie e.V. 2016. Berlin, S. 4.

- Ein Anhörungsrecht der Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens im Gemeinderat vor dessen Zulässigkeitsentscheidung zum Bürgerbegehren.
- Ein Bürgerentscheid hat zwar nach wie vor die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses, jedoch nicht zwingend eines „endgültigen“ Gemeinderatsbeschlusses, dem keine weiteren präzisieren Beschlüsse mehr nachfolgen dürfen. Es ist somit nicht mehr notwendig, bereits Details, die späteren Ausführungsstufen vorbehalten sein können, mit in ein Bürgerbegehren zu packen.

2. Datenbasis der Evaluation

Der Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V. führt umfangreiche Datenbestände zu sämtlichen in Baden-Württemberg eingereichten Bürgerbegehren und durchgeführten Bürgerentscheiden seit 1956. Hinzu kommen noch Datenbestände über lediglich erwogene oder geplante Bürgerbegehren, die jedoch niemals eingereicht wurden. **Der Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V. war in den letzten drei Jahren bei 72 % aller in Baden-Württemberg stattfindenden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in einer beratenden Funktion selbst mit involviert** und verfügt insofern über eine umfassende Detailkenntnis zum Verfahrensablauf und zu den kontextuellen Umständen der überwiegenden Mehrheit der Fälle. Die Beratungstätigkeit erfolgte sowohl für Gemeindeverwaltungen, Gemeinderäte wie auch Bürgerinitiativen, teilweise sogar für Kommunalaufsichtsbehörden. **Bislang fanden in Baden-Württemberg genau 544 Bürgerentscheide statt** (von deren Einführung 1956 bis zum 30.11.2018²).

Der Untersuchungszeitraum der vorliegenden Evaluation umfasst die Zeitspanne vom 1.1.2006 bis zum 30.11.2018, was insgesamt fast 13 Jahren entspricht. Somit wird die gesamte Geltungsdauer der der Reform von 2015 vorausgehenden gesetzlichen Regelungen erfasst und kann mit der Zeit danach, als die Maßnahmen der Reform von 2015 zu greifen begannen, verglichen werden.

Die vorausgehenden gesetzlichen Regelungen traten formal am 6.8.2005 in Kraft, entfalteten jedoch im Jahr 2005 noch keine Auswirkungen, weil in dieser Übergangszeit keine Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide stattfanden. Deshalb ist als Startpunkt der Analyse der 1.1.2006 sinnvoll.

Die mit der Reform 2015 beschlossenen neuen Regelungen traten formal am 1.12.2015 in Kraft, hatten aber faktisch erst ab dem 1.4.2016 Auswirkungen. Alle im Übergangszeitraum 1.12.2015 bis 31.3.2016 stattfindenden Bürgerentscheide waren bereits vor Inkrafttreten der Reform am 1.12.2015 durch Bürgerbegehren oder Gemeinderatsbeschlüsse eingeleitet worden, sie fanden insofern noch nach den alten Regelungen statt. Alle in diesem Übergangszeitraum durchgeführten Bürgerentscheide waren durch die Änderung der Höhe des Zustimmungsquorums nicht betroffen (d.h. sie hätten auch ohne die Reform das Quorum im jeweiligen Einzelfall erreicht bzw. nicht erreicht). Die im Übergangszeitraum initiierten Bürgerbegehren kamen alle erst nach dem 31.3.2016 zur Zulässigkeitsentscheidung. Insofern hatte die Reform des Jahres 2015 faktisch erst ab dem 1.4.2016 Auswirkungen und es macht Sinn, dieses Datum als Stichtag für einen Vergleich der Auswirkungen der jeweiligen gesetzlichen Regelungen zu wählen.

In der Wirkungszeit der alten gesetzlichen Regelungen (1.1.2006-31.3.2016) fanden insgesamt 148 Bürgerentscheide statt, in der bisherigen Wirkungszeit der neuen gesetzlichen Regelungen (1.4.2016-30.11.2018) insgesamt 66 Bürgerentscheide.

Die Zahl der eingereichten Bürgerbegehren, auf die in dieser Kurzfassung der Evaluation nicht weiter eingegangen wird, war jeweils etwa doppelt so hoch. Das bedeutet, **etwa die Hälfte der eingereichten Bürgerbegehren führen nicht zu Bürgerentscheiden, weil sie als unzulässig eingestuft, freiwillig wieder zurückgezogen oder ein guter Kompromiss mit dem Gemeinderat gefunden werden konnte.**

Die Zahl der Mehr Demokratie e.V. bekannten Bürgerbegehren, die nur erwogen oder geplant wurden oder nicht genügend Unterschriften erzielten, d.h. niemals eingereicht wurden, ist im Zeitraum 2016-2018 (vorher wurde keine vergleichbare Statistik geführt) etwa dreimal so hoch wie die Zahl der eingereichten

² In den mit heutigem Stand (23.11.2018) verbleibenden Tagen bis zum 30.11.2018 finden keine Bürgerentscheide mehr statt, insofern kann bereit jetzt dieses Datum herangezogen werden.

Bürgerbegehren. **Es wird also höchstens jedes vierte erwogene Bürgerbegehren auch tatsächlich durchgeführt und eingereicht.**

3. Häufigkeit von Bürgerentscheiden und deren Ergebnisse

Unter den alten gesetzlichen Regelungen (1.1.2006-31.3.2016) fanden durchschnittlich 14,4 Bürgerentscheide pro Jahr statt. Unter den neuen gesetzlichen Regelungen (1.4.2016-30.11.2018) waren es durchschnittlich 24,8 Bürgerentscheide pro Jahr.

Die Reform von 2015 führte insofern zu einer moderaten Zunahme der Bürgerentscheide um etwa 10 Abstimmungen pro Jahr. Wie weiter unten noch aufgezeigt wird, gehen 6 dieser zusätzlichen 10 Fälle auf die Erweiterung des für Bürgerentscheide zulässigen Themenbereichs auf einleitende Verfahrensbeschlüsse zur Bauleitplanung zurück. 4 dieser 10 Fälle gehen auf die Einführung der Auskunftspflicht der Gemeinden zum Kostendeckungsvorschlag zurück. Alle anderen Elemente der Reform hatten keine wesentlichen quantitativen Auswirkungen auf die Zahl der Bürgerentscheide (sehr wohl aber qualitative).

Die Zahl der Bürgerentscheide pro Kalenderjahr schwankt im gesamten Untersuchungszeitraum stark. Sie ist typischerweise im Jahr vor den regulären Kommunalwahlen überdurchschnittlich und im Jahr der Kommunalwahl selbst unterdurchschnittlich. Die bisherige Rekordzahl von Bürgerentscheiden pro Jahr (28 im Jahr 2008) wird im Jahr 2018 mit 29 Bürgerentscheiden erstmals nur knapp überschritten.³

Entsprechend den Ausführungen im vorausgehenden Abschnitt folgt daraus: **In Baden-Württemberg werden derzeit pro Kalenderjahr mindestens etwa 200 Bürgerbegehren erwogen. Davon werden allerdings nur etwa 50 auch tatsächlich durchgeführt und eingereicht. Davon führen nur in etwa 25 zum Bürgerentscheid.**

Der Prozentsatz der Bürgerentscheide, die ohne vorausgehendes Bürgerbegehren allein durch Beschluss des Gemeinderats herbeigeführt wurden (echte Ratsreferenden⁴), sinkt immer mehr. Im Jahr 1956 (Einführung von Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg) betrug der Anteil der echten Ratsreferenden von allen Bürgerentscheiden noch 67 %. In der Wirkungszeit der vorausgehenden gesetzlichen Regelungen (1.1.2016-31.3.2016) war ihr Anteil bereits auf 28 % gefallen. **In der bisherigen Wirkungszeit der neuen gesetzlichen Regelungen (1.4.2016-30.11.2016) ist ihr Anteil auf nur noch 12% zurückgegangen.** Die Erklärung dafür ist einfach: Ratsreferenden wurden durch die letzte Reform nicht erleichtert (auch nicht durch frühere Reformen). Zu ihrer Herbeiführung ist nach wie vor eine in der Regel nur schwer zu erreichende Zustimmung durch zwei Drittel aller existierenden Gemeinderäte notwendig (während z.B. in Bayern und Rheinland-Pfalz dafür eine einfache Gemeinderatsmehrheit ausreichend ist). Erleichtert wurde lediglich die Herbeiführung von Bürgerentscheiden durch Bürgerbegehren. Logischerweise nimmt deshalb der prozentuale Anteil von Ratsreferenden immer mehr ab.

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden ist hoch und stabil. Sie betrug im Zeitraum 1.1.2006-31.3.2016 53%, im Zeitraum 1.4.2016-30.11.2018 50%. Dies entspricht in etwa der durchschnittlichen Beteiligung an Gemeinderatswahlen, einschließlich der leicht sinkenden Tendenz im Untersuchungszeitraum, die auf Gemeinderatswahlen auch zutrifft.

³ 24 davon fanden bereits in den Monaten Januar bis November 2018 statt, vier weitere werden noch im Dezember 2018 folgen.

⁴ Als „unechte Ratsreferenden“ werden hier Bürgerentscheide bezeichnet, denen ein Bürgerbegehren vorausging, das jedoch aus formalen Gründen unzulässig war, und bei dem der Gemeinderat deshalb – formal unabhängig vom Bürgerbegehren, jedoch faktisch durch das Bürgerbegehren ausgelöst – einen Bürgerentscheid zum gleichen Thema beschloss. Unechte Ratsreferenden gab es in der Wirkungszeit der alten gesetzlichen Regelungen in 13 Fällen (= 9% aller Bürgerentscheide), in der bisherigen Wirkungszeit der neuen gesetzlichen Regelungen in 4 Fällen (=6 % aller Bürgerentscheide).

Aufgrund dieser in der Regel hohen Beteiligung scheitert nur ein geringer Anteil von Bürgerentscheiden am Zustimmungsquorum. Unter den alten gesetzlichen Regelungen betrug dieser Anteil 18%, unter den neuen gesetzlichen Regelungen 8%. Dieses weitere Absinken auf nur noch 8% „Quorumsopfer“ ist als ein Effekt der Reform von 2015 zu interpretieren, die das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden von 25 auf 20 % gesenkt hat, entsprechend dem heutigen Durchschnittswert in anderen Bundesländern.

Diese Tendenz der zunehmenden Irrelevanz des Quorums beim Bürgerentscheid ist zu begrüßen, weil ein „unechtes Scheitern“ am Quorum (d.h. der Mehrheitswillen der Abstimmenden wird lediglich wegen des Quorums ignoriert) nachweislich eine stark dysfunktionale Auswirkung auf die Befriedungsfunktion von Bürgerentscheiden hat. **Wird der Mehrheitswillen nur wegen eines verfehlten Quorums ignoriert, kommt die kontroverse Debatte nach dem Bürgerentscheid häufig nicht zur Ruhe** (aktuelle Beispiele: Lahr, Biberach), sondern setzt sich fort. **Ein Bürgerentscheid kann unter solchen Umständen keine befriedende Wirkung erreichen.** Sinnvoller sind deshalb grundsätzlich Regelungen, die auf ein Quorum in der letzten Verfahrensstufe (Bürgerentscheid) ganz verzichten und auf den bei Wahlen üblichen Grundsatz setzen: Die Mehrheit entscheidet, wer nicht zur Wahl/Abstimmungen geht, hat den Willen der Wählenden/Abstimmenden zu respektieren. Dies muss freilich durch ein deutliches Quorum in der vorausgehenden Verfahrensstufe (Bürgerbegehren) ausgeglichen werden: Hier ist das heute etablierte 7%-Quorum sinnvoll und angemessen, es sollte nicht mehr weiter abgesenkt werden.

Zum Vergleich heranzuziehen sind hier auch die **Ergebnisse von Bürgermeisterwahlen. Von den in den letzten vier Jahren in Baden-Württemberg gewählten Bürgermeistern wären 11,4% überhaupt nicht im Amt, wenn bei ihrer Wahl ein 25%-Zustimmungsquorum gegolten hätte.** Die bei Bürgermeisterwahlen heute real erreichten Quoren reichen bis unter 15% hinab. So erhielt beispielsweise der aktuelle Oberbürgermeister der Stadt Mannheim, Peter Kurz, bei seiner letzten Wahl nur die Stimmen von 14,5% aller Wahlberechtigten. Bei einem Bürgerentscheid ist es schwer zu vermitteln, warum dieser ungültig sein soll, obwohl der amtierende Bürgermeister auch nicht besser oder sogar schlechter legitimiert ist.

Festzustellen ist ferner, dass sich das heute bei Bürgerentscheiden noch geltende 20%-Zustimmungsquorum in sehr ungleicher Weise auf Gemeinden auswirkt, in Abhängigkeit von deren Einwohnerzahl. **In Gemeinden unter 12.000 Einwohnern gab es im Wirkungszeitraum der neuen gesetzlichen Regelungen keinen einzigen Fall, in dem ein Bürgerentscheid am Quorum scheiterte. Vom Quorum betroffen sich faktisch ausschließlich größere Gemeinden und Städte. In Gemeinden mit mehr als 12.000 Einwohnern scheitern auch unter den neuen gesetzlichen Regelungen nach wie vor 35 % aller Bürgerentscheide.**

Wer gewinnt Bürgerentscheide, die durch ein Bürgerbegehren ausgelöst wurden⁵, in der Sache? In der Wirkungszeit der alten gesetzlichen Regelungen war dies in 68% der Fälle die das Bürgerbegehren initiiierende Bürgerinitiative, unter den neuen gesetzlichen Regelungen war dies in 71% der Fälle so. Die Erfolgchancen für die Akteure haben sich durch die Reform hier also nicht signifikant verändert. Bedenkt man jedoch, dass nur etwa die Hälfte aller eingereichten Bürgerbegehren zum Bürgerentscheid führen, und **auch unter den neuen gesetzlichen Regelung etwa 35% aller eingereichten Bürgerbegehren für unzulässig erklärt werden**, so ergibt sich ein anderes Bild: **Ein eingereichtes Bürgerbegehren hat eine effektive Erfolgchance von 50%, sich in der Sache durchzusetzen; in den anderen 50% setzt sich der Gemeinderat in der Sache durch. Dies gilt sowohl unter den alten wie den neuen gesetzlichen Regelungen. Die Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2015 hat die Unzulässigkeitsquote von Bürgerbegehren nicht gesenkt.** Sie ist nach wie vor – etwa im Vergleich zu Bayern (ca. 20%) – ungewöhnlich hoch, weil viele in Bayern nicht mehr bestehende formale Fallstricke in Baden-Württemberg nach wie vor gelten.

⁵ Echte Ratsreferenden sind bei der nachfolgenden Prozentuierung nicht berücksichtigt. Denn bei echten Ratsreferenden vertritt die Gemeinde oft keine klare oder eine uneinheitliche Position. Es kann insofern oft nicht sicher angegeben werden, ob ein Bürgerentscheid im Sinne oder entgegen dem Willen der Gemeindeorgane ausgegangen ist.

4. Auswirkungen einzelner Reformelemente im Detail mit Bewertung

4.1. Absenkung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren von 7-10 % auf einheitlich 7 %

Erwartungsgemäß hatte dieses Reformelement keine Auswirkungen. Unter den neuen gesetzlichen Regelungen **wird ein Bürgerbegehren im Durchschnitt mit den Unterschriften von 16% aller stimmberechtigten Einwohner eingereicht. Dies liegt um mehr als Doppelte über dem gesetzlichen Quorum von 7%.** Ein Unterschriftenquorum in der Höhe von 7-10% war noch nie eine wesentliche Hürde für ein Bürgerbegehren, wenn ein Thema in einer Gemeinde als wichtig wahrgenommen wurde. Eine Ausnahme davon sind lediglich Großstädte über 100.000 Einwohner, weil dort die absolute Zahl der notwendigen Unterschriften so groß werden kann, dass dies ganz außergewöhnliche organisatorische Anstrengungen erfordert, um das Quorum binnen der gesetzten Frist zu erreichen. **In der Wirkungszeit der neuen gesetzlichen Regelungen gab es bis jetzt allerdings noch keinen einzigen Bürgerentscheid in einer Stadt mit mehr als 50.000 Einwohnern.**⁶ Es gibt im Wirkungszeitraum der neuen gesetzlichen Regelungen auch kein Indiz für ein eingereichtes Bürgerbegehren, welches das 7%-Quorum geschafft, ein 10%-Quorum bei vermehrten Anstrengungen binnen der geltenden Frist aber voraussichtlich nicht mehr geschafft hätte. **Insofern ist dieses Reformelement als irrelevant einzustufen.**

4.2. Absenkung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid von 25% auf 20%

Dieses Reformelement hat, wie bereits dargestellt, den **Anteil der ungültigen Bürgerentscheide von 18% (vor der Reform) auf 8% (nach der Reform) verringert** und dadurch wesentlich zu einer verbesserten Funktionalität von Bürgerentscheiden im Sinne der Befriedungsfunktion beigetragen. Dass am Ende von für alle Beteiligten sehr großen Anstrengungen, wie sie ein Bürgerentscheid mit sich bringt, alles ungültig gewesen sein soll, nützt niemandem, erzeugt Politikverdrossenheit, stellt das in einer Demokratie geltende Mehrheitsprinzip in Frage und führt zur Fortführung der kontroversen Debatten statt zu deren Schließung. **Indem diese dysfunktionalen Fälle auf 8% verringert wurden, war dieses Reformelement erfolgreich.**

4.3. Thematische Erweiterung des Gegenstandsbereichs von Bürgerentscheiden auf verfahrenseinleitende Beschlüsse zur Bauleitplanung

Durch die gesetzliche Neuregelung wurden in Baden-Württemberg Bürgerentscheide zu verfahrenseinleitenden Beschlüssen im Bereich der Bauleitplanung möglich, also zum einleitenden Grundsatzbeschluss, ob ein Bebauungs- oder Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder aufgehoben werden soll. Die eigentliche Bauleitplanung, also die inhaltliche Ausgestaltung von Bebauungs- oder Flächennutzungsplänen sowie das Ergebnis eines Bauleitplanverfahrens, ist in Baden-Württemberg weiterhin als Gegenstand von Bürgerentscheiden ausgeschlossen.

Bürgerentscheide zu verfahrenseinleitenden Beschlüssen im Bereich der Bauleitplanung sind nicht nur in Baden-Württemberg möglich, sondern schon seit mehr als zwei Jahrzehnten in mittlerweile 10 von 16 Bundesländern (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Berlin, Thüringen, Sachsen), also der Mehrheit der Bundesländer, in denen insgesamt 77 % der Bevölkerung Deutschlands leben. **Da mehr als drei Viertel der Wahlberechtigten in Deutschland diese Möglichkeit in der Regel schon seit vielen Jahren nutzen können, handelt es sich also um ein gut etabliertes Instrument, bei dem Baden-Württemberg nicht in irgend einer Weise aus dem Rahmen fällt, sondern lediglich eine Anpassung**

⁶ In Esslingen und Freiburg wurden vor kurzem Bürgerbegehren eingereicht, die allerdings erst in 2019 zur Abstimmung kommen und insofern hier noch nicht berücksichtigt sind.

an die in der Mehrheit der anderen Bundesländer bereits bewährte Praxis vorgenommen hat. In 6 dieser 10 Bundesländer (Bayern, Sachsen, Thüringen, Hamburg, Berlin, Bremen) sind die Regelungen noch weitergehend als in Baden-Württemberg, weil dort nicht nur der einleitende Verfahrensbeschluss, sondern auch spätere Beschlüsse zur Bauleitplanung, die dann Spezifika der Bauleitplanung berühren können, einem Bürgerentscheid zugänglich sind. **Insofern hat Baden-Württemberg hier eine vergleichs-weise zurückhaltende Regelung gewählt.**

Seit dem Inkrafttreten der Reform am 1.12.2015 bis zum 30.11.2018, also über einen Zeitraum von genau drei Jahren⁷, haben in Baden-Württemberg insgesamt **19 Bürgerentscheide zu verfahrenseinleitenden Beschlüssen der Bauleitplanung stattgefunden.**⁸ Dies entspricht einer Frequenz von **durchschnittlich 6,3 Bürgerentscheiden pro Kalenderjahr.** Ein Wert dieser Größenordnung ist nicht überraschend und war zu erwarten, weil er der in anderen Bundesländern mit vergleichbaren Regelungen (insbesondere Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein) der schon seit vielen Jahren zu beobachtenden Frequenz entspricht (bezogen auf die Zahl der Gemeinden im jeweiligen Bundesland). In Bundesländern mit weitergehenden Regelungen wie zum Beispiel Bayern ist die jährliche Zahl der Bürgerentscheide zu Themen der Bauleitplanung deutlich höher als in Baden-Württemberg (bezogen auf die Zahl der Gemeinden).

In Baden-Württemberg gibt es 1101 Gemeinden. Wie viele einleitende Verfahrensbeschlüsse zur Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Bebauungs- oder Flächennutzungsplänen in einer Gemeinde pro Jahr gefasst werden, hängt von der Gemeindegröße ab. Eine amtliche Statistik dazu existiert nicht, sie zu erstellen ist im Rahmen eines vertretbaren Arbeitsaufwands nicht möglich. Dennoch kann anhand von Stichproben für verschiedene Gemeindegrößenklassen abgeschätzt werden, dass in den 1101 baden-württembergischen Gemeinden pro Kalenderjahr die Zahl derartiger einleitender Verfahrensbeschlüsse in einer Größenordnung von etwa 10.000 liegt. Da es pro Kalenderjahr im Durchschnitt nur 6,3 Bürgerentscheide zu solchen verfahrenseinleitenden Beschlüssen gibt, **liegt der Anteil der Bauleitplanungsverfahren, die durch Bürgerentscheide tangiert werden, bei weniger als 1 Promille und ist somit quantitativ vernachlässigbar. In 99,9 % der Fälle sind die Stimmbürger/innen also mit den Entscheidungen der Gemeinderäte zu verfahrenseinleitenden Beschlüssen zur Bauleitplanung einverstanden und führen keinen Bürgerentscheid herbei.**

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei diesen 19 Bürgerentscheiden zu verfahrenseinleitenden Beschlüssen zur Bauleitplanung betrug im dreijährigen Untersuchungszeitraum 47,5 % und ist damit als hoch zu bewerten, weil dies in etwa der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei heutigen Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen entspricht (die in den 19 Gemeinden mit diesen Bürgerentscheiden bei den jeweils letzten Kommunalwahlen durchschnittlich 50,4 % betrug). Dies verdeutlicht, **dass es für die Stimmberechtigten von hoher Relevanz war, zu diesem Thema zu entscheiden. Insofern hat die Öffnung von einleitenden Verfahrensbeschlüssen zur Bauleitplanung für Bürgerentscheide, nach dem Vorbild der Mehrheit anderer Bundesländer, in der Tat einem relevanten Partizipationswunsch entsprochen, auch wenn er sich nur in vergleichsweise wenigen Einzelfällen artikuliert.** Folglich scheiterte auch nur einer dieser 19 Bürgerentscheide wegen zu geringer Beteiligung am Abstimmungsquorum. 18 von 19 Bürgerentscheiden überwandten das Quorum und waren gültig.

Bei den 19 Bürgerentscheiden setzte sich bei der Abstimmung in 8 Fällen die Position des Gemeinderats durch, in 11 Fällen die Position einer Bürgerinitiative, die den Bürgerentscheid herbeigeführt hatte. Die Chancen für Gemeinderat und Bürgerinitiativen, beim Bürgerentscheid erfolgreich zu sein, sind also in etwa ausgewogen. Die genannten **11 Fälle sind so zu interpretieren, dass die ursprüngliche Mehrheitsposition des Gemeinderats durch den Bürgerentscheid modifiziert wurde, jedoch nicht im Sinne einer völligen Blockade von Bautätigkeit, denn oft standen Ausweichflächen oder alternative Konzepte zur Verfügung.** Im Übrigen waren typischerweise die vorausgehenden Gemeinde-

⁷ Da im November 2018 keine Bürgerentscheide zu diesem Gegenstandsbereich mehr stattfinden werden, was aufgrund der notwendigen Vorlaufzeit bereits jetzt (2.11.2018) sicher ist, kann dies schon heute konstatiert werden.

⁸ Der Bürgerentscheid in Ilvesheim am 25.6.2016 wurde dabei einfach gezählt, auch wenn er in zwei Abstimmungsfragen unterteilt war.

ratsbeschlüsse auch nicht einstimmig, d.h. **es kommt eher zum Bürgergehren, wenn ein Vorhaben bereits im Gemeinderat selbst umstritten ist.** Die 11 Fälle bedeuten, **dass pro Kalenderjahr in ganz Baden-Württemberg durchschnittlich nur 3,7 Gemeinderatsbeschlüsse zu diesem Themenkreis durch Bürgerentscheid modifiziert oder aufgehoben werden.**

Von einer Blockadewirkung kann im Übrigen auch deshalb nicht die Rede sein, weil die dreijährige Bindungswirkung eines Bürgerentscheids nur für Bürgerbegehren gilt. Der Gemeinde hätte zu jedem beliebigen Zeitpunkt die Möglichkeit, einen eigenen neuen Bürgerentscheid durchzuführen, um den früheren Bürgerentscheid zu korrigieren. Dies würde allerdings voraussetzen, dass er die Mehrheit der Bürgerschaft mit z.B. einem guten Kompromissvorschlag hinter sich wähnt, und an dieser politischen (nicht rechtlichen) Voraussetzung mangelt es oft. Wenn ein Gemeinderat aber schon selbst annimmt, nur eine Minderheitenposition zu vertreten, dann macht ein entgegen dem Mehrheitswillen der Bürgerschaft gerichtetes Handeln weder vor noch nach Ablauf der dreijährigen Bindungswirkung eines Bürgerentscheids Sinn.

Fälle, in denen die Gemeindeorgane einen Bürgerentscheid zu einem einleitenden Verfahrensbeschluss zur Bauleitplanung deutlich verloren, gingen zum weit überwiegenden Anteil mit einem gravierenden Fehlverhalten der Gemeindeorgane einher (z.B. Emmendingen, Stutensee). Die Bauleitplanung wurde übereilt, ohne vorherige offene Diskussion in der Gemeinde, ohne vorbereitende Bürgerbeteiligung und ohne Einbindung von denkbaren Kritikern eingeleitet, so dass diesen gar nichts anderes übrig blieb, als sofort ein Bürgerbegehren zu ergreifen, um keinen Fristablauf zu riskieren. In Emmendingen erklärte der Gemeinderat das Bürgerbegehren aus nicht nachvollziehbaren Gründen zunächst für unzulässig, obwohl es tatsächlich zulässig war, so dass die Kommunalaufsicht einschreiten musste. In Stutensee verweigerte die Gemeinde eine konstruktive Mitarbeit bei der Erstellung des Kostendeckungsvorschlags durch nicht zielführende Auskünfte und versuchte so, den Beginn der Unterschriftensammlung bis in die Sommerferien und bis zum Fristablauf hinauszuzögern. Zahlreiche weitere Beispiele könnten genannt werden für ein Verhalten, das die Bürgerinitiativen als grob unfaires Foulspiel empfinden mussten und das dazu führte, dass die Gemeindeorgane die Bürgerschaft zunehmend gegen sich aufbrachten. All dies wäre vermeidbar gewesen. **Ursache dafür waren nicht bestimmte gesetzliche Regelungen, sondern grobe Defizite auf Seiten der Gemeindeorgane im Hinblick auf Grundregeln der Bürgerbeteiligung, Transparenz und Kompromissbereitschaft.**

In der Sache ging es bei diesen Fällen in der Regel um eine Abwägung zwischen den Interessen des Baus von neuen Wohnungs- oder Gewerbegebieten und von Interessen des Naturerhalts. Eine objektiv „richtige“ Entscheidung gibt es in solchen Fällen nicht, weil dem eine unterschiedliche Gewichtung von Werturteilen zugrunde liegt. Die Abwägungsentscheidung kann bei verschiedenen Personen unterschiedlich ausgehen, je nachdem welche Werte höher gewichtet werden. **Insofern verbietet sich eine Perspektive, die eine bestimmte eine bestimmte Handlungsoption als die allein „richtige“ versteht und eine Mehrheitsentscheidung dagegen als vermeintlich „falsch“.** Bürgerentscheide tragen hier dazu bei, die Bürgerschaft mit in diese im wahrsten Sinne des Wortes politische Abwägung mit einzubeziehen und Verantwortung dafür zu übernehmen, so dass das durch Mehrheitsentscheid getroffene Ergebnis am Ende auch von (fast) allen respektiert werden kann.

Vor Inkrafttreten der Reform am 1.12.2015 waren gerichtliche Auseinandersetzungen um die Zulässigkeit von Bürgerbegehren im Kontext bauleitplanungsrelevanter Projekte in Baden-Württemberg ein häufiges Phänomen. Für die ersten drei Jahren nach dem Inkrafttreten der Reform kann nun festgestellt werden: **In keinem einzigen Fall wurde Klage wegen der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens im Kontext eines bauleitplanungsrelevanten Projekts erhoben.** Das ist bemerkenswert, weil es durchaus etwa drei Dutzend beabsichtigte Bürgerbegehren gab, die wegen Verpassens des einleitenden Verfahrensbeschlusses zur Bauleitplanung nicht begonnen, während der Unterschriftensammlung abgebrochen oder nach Einreichung vom Gemeinderat für unzulässig erklärt werden mussten. In keinem einzigen Fall wurde dagegen gerichtlich vorgegangen. **Insofern hat die Reform mit dem klaren Kriterium „verfahrenseinleitender Beschluss“ erheblich zur Rechtssicherheit beigetragen, indem die früher üblichen gerichtlichen Auseinandersetzungen, die sich oft über Jahre hinstreckten, nun vollständig von der Bildfläche verschwunden sind. Dies hat in den betroffenen Fällen auch zur Verfahrensbeschleunigung beitragen,** weil so die strittige Frage binnen nur weniger Monate durch Bürgerentscheid eindeutig und abschließend entschieden werden konnte. Die befriedende Wirkung von

Bürgerentscheiden zeigte sich auch hier: Die im Bürgerentscheid jeweils unterlegene Seite akzeptierte durchgehend den Mehrheitswillen der Abstimmenden und verzichtete darauf, ihre Position gerichtlich oder außergerichtlich weiter zu verfechten.

4.4. Auskunftspflicht zum Kostendeckungsvorschlag

Der Kostendeckungsvorschlag bei Bürgerbegehren ist ein in Baden-Württemberg bislang noch existierendes Relikt aus der Frühzeit gesetzlicher Regelungen zu Bürgerbegehren. **11 von 16 Bundesländern haben ihn inzwischen abgeschafft.** Sein Sinn und seine Wirkungsweise wird häufig missverstanden, weil er mit dem (selbstverständlich sinnvollen) Kostendeckungsvorschlag bei Entscheidungen im Gemeinderat verwechselt wird.

Der Kostendeckungsvorschlag bei Bürgerbegehren ist ein völlig unverbindlicher Vorschlag. **Tatsächlich gab es in den zurückliegenden drei Jahren in Baden-Württemberg nach unserem Kenntnisstand keinen einzigen Bürgerentscheid, bei dem sich die Gemeinde vollumfänglich an den im vorausgehenden Bürgerbegehren benannten Kostendeckungsvorschlag gehalten hätte.** Er steht beim Bürgerentscheid, also dann wenn die wirkliche Entscheidung fällt, nicht mit zur Abstimmung, sondern wird schon Monate vorher, mit der Zulassung des Bürgerbegehrens, faktisch in „Ablage P“ entsorgt. Formuliert werden muss er nach der derzeitigen Regelung noch vor Beginn einer Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren, weil er mit auf das Unterschriftenformular muss und später nicht mehr geändert werden kann. Zu einem so frühen Zeitpunkt liegen häufig noch gar keine zuverlässigen Kostenschätzungen vor, der Gemeindeverwaltung nicht und erst recht nicht einer Bürgerinitiative. Zudem hat sich im Laufe der Jahrzehnte eine äußerst umfangreiche, komplexe, sich verselbständigende und durchaus auch widersprüchliche Rechtsprechungsliteratur zu der Frage angesammelt, was im Kontext eines „Kostendeckungsvorschlags“ bei Bürgerbegehren unter „Kosten“ zu verstanden werden dürfe und welche formalen Voraussetzungen ein „zulässiger“ Deckungsvorschlag erfüllen müsse. Dies geht weit über die Anforderungen an Kostendeckungsvorschläge, wie sie im Gemeinderat üblich sind, hinaus. Bürgerinitiativen sehen sich in der großen Mehrzahl der Fälle gar nicht in der Lage, ohne aktive und konkrete Zuarbeit der Gemeinde eine verlässliche Kostenschätzung und einen darauf aufbauenden zulässigen Deckungsvorschlag zu erbringen. Auch die Zuziehung eines Fachanwalts hilft hier nichts, weil dieser ohne von der Gemeinde zur Verfügung gestellte konkrete Zahlen auch nichts Verlässliches formulieren kann. Die Gemeinde war hier aber bis zur Reform im Jahr 2015 nicht zur Auskunft verpflichtet. Dieses bei genauer Betrachtung recht absurde System hatte bis vor drei Jahren somit de facto lediglich die Funktion, eingereichte Bürgerbegehren im Nachhinein fast beliebig für unzulässig erklären zu können, wegen „Mängeln“ am „Kostendeckungsvorschlag“.

Die Gemeindeordnungsreform im Jahr 2015 versuchte das Problem dadurch zu entschärfen, indem eine Auskunftspflicht der Gemeindeverwaltung zum „Kostendeckungsvorschlag“ im Vorfeld einer Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren eingeführt wurde. Nach drei Jahren Feldversuch ist das empirische Ergebnis dieses Reformelements sehr ambivalent.

Auf der einen Seite: Es gibt Bürgerbegehren, die erst aufgrund dieser Auskunftspflicht von der Gemeinde Informationen zu konkreten Zahlenangaben erhielten, die für einen korrekten Kostendeckungsvorschlag unerlässlich waren. Die gleichen Gemeinden haben eine Auskunft zu allen anderen Bestandteilen der Unterschriftenformulare verweigert, z.B. ob die im Begründungstext enthaltenen Informationen aus Sicht der Gemeinde korrekt sind. Anhand der uns vorliegenden Daten kann abgeschätzt werden, dass ohne diese Auskunftspflicht zum Kostendeckungsvorschlag durchschnittlich etwa 4 Bürgerbegehren pro Jahr nicht zu einem Bürgerentscheid geführt hätten, sondern vorab von der Gemeinde als „unzulässig“ wegen „Mängeln“ am Kostendeckungsvorschlag abgewiesen worden wären. Dies hat die Zahl der Bürgerentscheide um 4 pro Jahr gesteigert und vermutlich auch einige Rechtstreitigkeiten vor Gericht vermieden. Das bedeutet jedoch nicht, dass die von der Gemeinde vorab autorisierten Kostendeckungsvorschläge in irgendeiner Weise korrekter gewesen wären als ohne Beratung durch die Gemeinde. Es sei ausdrücklich betont, dass dies überwiegend nicht der Fall war und auch diese Kostendeckungsvorschläge unter Zugrundelegung bestimmter Rechtsauffassungen im Nachhinein infrage gestellt werden können. Es bedeutet lediglich, dass sich eine Gemeinde im Nachhinein schlechterdings nicht

einfach über ihre eigenen früheren Auskünfte hinweg setzen kann, so fehlerhaft diese aus rechtlicher Sicht auch immer gewesen sein mögen. Positiv ist weiterhin zu vermerken, dass so oft ein relativ früher Kontakt (vor Beginn einer Unterschriftensammlung) zwischen Bürgerinitiative und Gemeindeverwaltung zustande kam, der ohne diese Auskunftspflicht in vielen Fällen wohl erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt wäre. Eine derartige frühe Kontaktaufnahme ist zu begrüßen.

Dem steht gegenüber: **Fast durchgehend ist zu konstatieren, dass sich die um Auskunft gebetenen Gemeindeverwaltungen völlig überfordert zeigten und selbst nicht in der Lage waren, einen nach der sehr speziellen Rechtsprechung zu Bürgerbegehren korrekten Kostendeckungsvorschlag zu formulieren oder einen solchen korrekt zu beurteilen**, jedenfalls nicht ohne externen rechtlichen Rat. Selbst Gemeinderäte, die bereits Jahrzehnte im Gemeinderat sitzen, sowie Landtagsabgeordnete, die 2015 die Reform selbst mit verabschiedet hatten, waren im Fall einer Beteiligung an der Vorbereitung eines konkreten Bürgerbegehrens durchweg nicht in der Lage, einen der komplexen Rechtsprechung gemäß korrekten Kostendeckungsvorschlag zu formulieren. Selbst bei Hinzuziehung eines Fachanwalts wurden Kostendeckungsvorschläge – und damit das gesamte Bürgerbegehren – im Nachhinein für mangelhaft und damit unzulässig erklärt (z.B. in Asperg). **Das formale Zulassungserfordernis des „Kostendeckungsvorschlags“ ist nach wie vor die mit Abstand größte Hürde und der häufigste Unzulässigkeitsgrund für Bürgerbegehren.** Dies stößt nicht nur bei Bürgerinitiativen, sondern jetzt auch zunehmend bei Gemeindeverwaltungen auf Unverständnis, nachdem sie sich nun auch in „beratender“ Funktion damit befassen und Verwaltungskraft darin investieren müssen. **Die Korrektheit des Kostendeckungsvorschlags ist ferner Ausgangspunkt nicht enden wollender rechtlicher Streitigkeiten, bei denen es nur noch um die Frage geht, ein Bürgerbegehren doch noch als „unzulässig“ abweisen zu können, und nicht um ein konstruktives Miteinander oder gar um die Frage, wie Kosten nach einem Bürgerentscheid tatsächlich gegenfinanziert werden sollen.** Da die Gemeinden bei ihren Auskünften zu Kostendeckungsvorschlägen nicht an irgendeine Frist gebunden sind, lassen sie sich häufig damit Zeit und verzögern so den möglichen Beginn der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren, obwohl das Bürgerbegehren mit all seinen Unterschriften unaufschiebbar an eine Einreichungsfrist gebunden ist. Die aus einer solchen Konstellation erwachsenden Spannungen sind Gift für einen vertrauensvollen Umgang miteinander und kontraproduktiv im Sinne einer Befriedungsfunktion. Die hehren Ziele in der Rechtsliteratur, wozu der Kostendeckungsvorschlag als Zulassungsvoraussetzung für Bürgerbegehren eigentlich diene („Bürger sollen wissen worüber sie abstimmen“), werden mit der gegenwärtigen Regelung gerade nicht erfüllt, da die eigentliche Abstimmung erst beim Bürgerentscheid erfolgt (nicht schon beim Bürgerbegehren), dann aber gerade nicht über den Kostendeckungsvorschlag, der zu diesem Zeitpunkt meist schon nicht mehr aktuell und nicht mehr Gegenstand der Debatte ist.

Der mit der Reform von 2015 verbundene gut gemeinte Versuch, die Dysfunktionalitäten des bisherigen Kostendeckungsvorschlags auflösen, muss somit als nicht erfolgreich und als Fehlgriff gewertet werden, obwohl es eine geringfügige Verbesserung zur vorausgehenden Rechtslage darstellte. Die Gründe, warum 11 von 16 Bundesländern den Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitsvoraussetzung für Bürgerbegehren bereits abgeschafft haben, sind nicht von der Hand zu weisen und auch für Baden-Württemberg leicht aufzeigbar.

Die sinnvollste Alternative scheint die Rheinland-Pfalz geltende Regelung zu sein. Dort ist die – unzweifelhaft wichtige – Information der Bürger über Kostenaspekte nicht dem Bürgerbegehren zugeordnet, sondern dem Bürgerentscheid, weil oft erst dann solide Informationen zur Kostenfrage vorliegen und die tatsächliche Entscheidung erst beim Bürgerentscheid getroffen wird. In Rheinland-Pfalz hat die amtliche schriftliche Information zum Bürgerentscheid *„auch eine von der Gemeindeverwaltung ... in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten“*, und die Vertrauenspersonen können zu dieser Einschätzung und zu den von der Gemeinde erläuterten Deckungsmöglichkeiten ihre Position darlegen. **Dies ist ein angemessener Umgang mit der wichtigen Kostendiskussion, weil die Argumente hier zum richtigen Zeitpunkt in solider Form allen Abstimmungsberechtigten vorgelegt und auch zur Diskussion gestellt werden.** Eine solche Regelung wäre auch für Baden-Württemberg notwendig, um die beschriebenen schweren Fehlentwicklungen zu vermeiden.

4.5. Verlängerung der Einreichungsfrist für Bürgerbegehren von sechs Wochen auf drei Monate

Die Verlängerung der Einreichungsfrist von Bürgerbegehren auf drei Monate hat nicht erkennbar zu einer Zunahme der Zahl von eingereichten Bürgerbegehren oder von Bürgerentscheiden geführt. Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, weil mit Ausnahme von Großstädten die bislang vorgesehenen sechs Wochen für die Unterschriftensammlung ausreichend waren. Sie waren jedoch nicht ausreichend, um vor Beginn der Unterschriftensammlung noch Gespräche mit den Gemeindeorganen zu führen, nach eventuellen Kompromissmöglichkeiten zu suchen, sich solide beraten zu lassen oder bei der Ausformulierung des Bürgerbegehrens große Sorgfalt walten zu lassen. **Unter den alten Regelungen musste eine Unterschriftensammlung oft überstürzt begonnen werden. Dass nun mehr Zeit für vorausgehende konstruktive Abklärungen ist, hat dem Verfahren erkennbar gut getan.** Es hatte keinen quantitativen Effekt, aber einen qualitativen. Dialog, die Auslotung eventueller Kompromissmöglichkeiten und eine rechtlich saubere Ausformulierung eines Bürgerbegehrens brauchen Zeit. Diese steht durch die Verlängerung der Einreichungsfrist nun zur Verfügung und wird genutzt. Eine ganze Reihe von geplanten Bürgerbegehren wurden dadurch im Endeffekt nicht mehr notwendig und unterblieben, weil sich andere Lösungswege ergaben, anstatt vorschnell mit einer Unterschriftensammlung zu beginnen. Andere Bürgerbegehren gelangten dadurch zu einer höheren Qualität. **Deshalb kann rückblickend die Verlängerung der Einreichungsfrist auf drei Monate als Erfolg und sehr funktional bezeichnet werden.**

4.6. Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens nach dessen Feststellung der Zulässigkeit

Die Reform des Jahres 2015 hat nach dem Vorbild anderer Bundesländer eine Sperrwirkung von Bürgerbegehren nach Feststellung von deren Zulässigkeit eingeführt. Dies bedeutet, dass Gemeinden bis zum Tag des Bürgerentscheids keine dem Anliegen des Bürgerbegehrens zuwider laufenden Beschlüsse oder Maßnahmen mehr treffen dürfen, es sei denn, sie sind gesetzlich dazu verpflichtet.

Vorausgegangen waren in den früheren Jahren einzelne Fälle von Gemeinden, die durch Übergehung zulässiger Bürgerbegehren durch Schaffung vollendeter und nicht mehr korrigierbarer Tatsachen für erhebliche Verwerfungen in ihrer Gemeinde gesorgt hatten.

Bei den problematischen Fällen der Vergangenheit geschah die unfaire Aushebelung des Bürgerbegehrens aber so gut wie ausnahmslos noch vor der Behandlung von dessen Zulässigkeit, in der Regel zwischen dessen Einreichung und dessen Zulässigkeitsbehandlung – ein Zeitraum, der damals noch unbefristet war und endlos in die Länge gezogen werden konnte.

Wie vor diesem Hintergrund nicht anders zu erwarten, hat die Einführung einer Sperrwirkung ab dem Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens keine erkennbaren Auswirkungen gezeigt. Die Gemeinde Laudenbach hat im Jahr 2018 zwei zum Zeitpunkt der Einreichung definitiv zulässige Bürgerbegehren im Nachhinein ausgehebelt oder dies zumindest versucht, indem sie nach der Einreichung im Sinne eines Schaffens vollendeter Tatsachen aktiv einen Unzulässigkeitsgrund schuf. Ein entsprechendes gerichtliches Verfahren läuft derzeit noch.

Es handelt sich um vergleichsweise seltene Einzelfälle. Ihnen und den damit verbundenen Rechtsstreitigkeiten kann zukünftig nur durch eine erweiterte gesetzliche Regelung abgeholfen werden.

4.7. Fristen für Zulässigkeitsentscheidung und Bürgerentscheid

Vor der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahr 2015 war der Gemeinderat an keinerlei Fristen gebunden, wann er ein eingereichtes Bürgerbegehren behandeln, dessen Zulässigkeit feststellen oder einen Bürgerentscheid anzusetzen habe. Dies führte zu zahlreichen Missbräuchen im Sinne von teilweise jahrelangen Verschleppungen der Angelegenheit, verbunden mit sich zuspitzenden und verhärtenden Auseinandersetzungen in den betroffenen Gemeinden.

Die Neuregelung im Jahr 2015 hat hier ein – wie jetzt konstatiert werden kann – sehr gelungenes und funktionsfähiges Fristensystem eingeführt, das seitdem zu keinerlei Auseinandersetzungen

oder Problemen geführt hat und insofern maßgeblich zu einem konstruktiveren Umgang mit Bürgerbegehren und zur Befriedung beigetragen hat.

Demnach hat der Gemeinderat spätestens zwei Monate nach Einreichung eines Bürgerbegehrens über dessen Zulässigkeit zu befinden. Dies war bei allem seither eingereichten Bürgerbegehren für die Gemeinden machbar. Wurde ein Bürgerbegehren für zulässig erklärt und wird es nicht vom Gemeinderat in der Sache übernommen, so ist der Bürgerentscheid binnen vier Monaten nach Feststellung der Zulässigkeit durchzuführen, es sei denn, die Vertrauenspersonen stimmen einem späteren Termin zu. Auch dies hat sich in allen Fällen als durchführbar erwiesen und viel unnötigen Streit zur früheren Verschleppungsthematik vermieden.

In einigen Gemeinden – und auch bei Kommunalaufsichtsbehörden – wurde die Frage kontrovers diskutiert, bis zu welchem Zeitpunkt noch ein Kompromiss gesucht werden und das schon eingereichte Bürgerbegehren daraufhin wieder zurückgezogen werden könne. Es scheint aus Gründen der Rechtsklarheit sinnvoll zu sein, dies in der Gemeindeordnung noch im folgenden Sinne zu ergänzen: Die Rücknahme eines Bürgerbegehrens (z.B. aufgrund eines gefundenen und vom Gemeinderat beschlossenen Kompromisses) ist möglich bis zur Erledigung des Bürgerbegehrens. Die Erledigung kann entweder durch eine vollständige Übernahme in der Sache oder den Beschluss der Durchführung eines Bürgerentscheids zum Thema des Bürgerbegehrens erfolgen. Mit der bloßen Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist es noch nicht erledigt. Eine Kompromissfindung mit anschließender Rücknahme eines schon eingereichten Bürgerbegehrens ist also auch noch nach der erfolgten Feststellung seiner Zulässigkeit möglich, jedoch nicht mehr nach Einleitung des Bürgerentscheids. Die Zulässigkeitsfeststellung und der Beschluss, ob das Bürgerbegehren übernommen oder ein Bürgerentscheid durchgeführt werden soll, müssen nicht auf das gleiche Datum fallen. Der Gemeinderat kann nach erfolgter Zulässigkeitsfeststellung auch zunächst einmal die Auslotung von eventuellen Kompromissmöglichkeiten beschließen. Viele Gemeinden haben dies in den zurückliegenden drei Jahren bereits genau so gehandhabt, andere waren verunsichert, weil die Gemeindeordnung nichts dazu aussagt, ob und bis zu welchem Zeitpunkt ein eingereichtes Bürgerbegehren von den Vertrauenspersonen wieder zurückgezogen werden kann. Dies ließe sich durch eine noch vorzunehmende Ergänzung der Gemeindeordnung leicht klar stellen, sinnvollerweise im Sinne von möglichst großen Möglichkeiten für eine Kompromissuche.

4.8. Amtliche Informationsschrift der Gemeinde zum Bürgerentscheid

Durch die Reform der Gemeindeordnung haben nun auch die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens das gesetzlich garantierte Recht, ihre Position zur Sachfrage in der amtlichen Informationsschrift der Gemeinde zum Bürgerentscheid mit darzustellen. Vor der Reform war dies ein ständiger Konfliktpunkt und Anlass für Vorwürfe unfairen Verhaltens, wenn eine solche ausgewogene Information, die beide Seiten gleichberechtigt zu Wort kommen lässt, verweigert wurde.

Hier hat die Reform ganz maßgeblich zu einem konstruktiveren Umfang mit Bürgerbegehren und zu einer besseren Befriedungswirkung beigetragen. Gemeindeorgane und Bürgerinitiative kommen auf diese Weise bei der Vorbereitung eines Bürgerentscheids frühzeitig in Kontakt, müssen sich austauschen und ggf. auch gute Kompromisse bei der Gestaltung der Informationsschrift schließen. Dies hat erheblich zu einem besseren Klima und einem deutlichen Rückgang von Vorwürfen unfairen Verhaltens geführt.

In Einzelfällen kam es zu Kontroversen zwischen der Gemeindeverwaltung und den Vertrauenspersonen über den Inhalt eines „neutralen“ Einleitungsteils zur Informationsschrift, weil einzelne Passagen als tendenziös empfunden wurden. Dies sind jedoch Einzelfälle, in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle war ein konstruktives Einvernehmen möglich.

Häufiger sind Kontroversen, ob die Vertrauenspersonen und von Ihnen beauftragte Experten auch bei Informationsveranstaltungen der Gemeinde zum Bürgerentscheid aktiv ihre Position mit darstellen dürfen (was die Gemeindeordnung bislang nicht vorsieht). Hier wiederholen sich die früheren Kontroversen und Vorwürfe unfairen Ausgrenzung, falls den Vertrauenspersonen dort kein Platz eingeräumt wurde. **Es dürfte sinnvoll sein, in der Gemeindeordnung zu ergänzen, dass die**

Gemeinde vor einem Bürgerentscheid mindestens eine Einwohnerversammlung zur Diskussion des Gegenstands des Bürgerentscheids durchzuführen hat, bei der auch die Vertrauenspersonen ein Recht haben, ihre Position aktiv darzustellen. Dies verbände den Bürgerentscheid mit einem weiteren deliberativen Element.

4.9. Anhörungsrecht der Vertrauenspersonen im Gemeinderat vor der Zulässigkeitsentscheidung

Bei diesem Reformelement sind keinerlei erkennbare Probleme aufgetreten. Es hat sich als sehr wertvoll erwiesen, um den Dialog und einen fairen Umgang auf Augenhöhe zu fördern, was wiederum zu einer befriedenden Wirkung beitrug.

4.10. Streichung des Wortes „endgültig“ bei der Wirkungsbeschreibung des Bürgerentscheids

Ein Bürgerentscheid hat zwar nach wie vor die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses, es braucht jedoch nicht mehr die Wirkung eines „endgültigen“ Gemeinderatsbeschlusses zu sein. Dies bedeutet, dass durch einen Bürgerentscheid eine Grundsatzentscheidung getroffen werden kann, der Gemeinderat aber frei darin ist, weitere darauf aufbauende oder präzisierende Beschlüsse zu treffen. Es ist somit nicht mehr notwendig, bereits Details, die späteren Ausführungsstufen vorbehalten sein können, mit in ein Bürgerbegehren zu integrieren. Dies war vor der 2015 erfolgten Streichung des Wortes „endgültig“ an dieser Stelle der Gemeindeordnung rechtlich umstritten. **Die Novellierung der Gemeindeordnung hat hier für Rechtsklarheit gesorgt. Ein Streitfall zu dieser Frage ist seitdem nicht mehr aufgetreten.**

5. Weiterer Reformbedarf

Aus der in den letzten drei Jahren beobachteten Praxis ergeben sich einige Reformvorschläge, die alle nicht auf eine Erhöhung der Zahl von Bürgerentscheiden abzielen, sondern auf mehr Rechtssicherheit, die Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten und insbesondere auf die weitere Verbesserung der Möglichkeiten zur Kompromissfindung und zur Befriedung. Eine Veränderung der Höhe von Quoren oder der Geltung von Fristen wird nicht vorgeschlagen.

Reformvorschlag 1:

Die dringendste Reformmaßnahme ist aus den oben erläuterten Gründen die Änderung der dysfunktionalen Regelungen zum Kostendeckungsvorschlag, z.B. nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz. In der Gemeindeordnung könnte diese Neuregelung so aussehen:

§ 21 Absatz 3 Satz 4 lautet neu: „Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung erhalten.“ (Der Verweis auf einen Kostendeckungsvorschlag wird an dieser Stelle gestrichen.)

§ 21 Absatz 5: Hier wird ein zusätzlicher Satz 3 eingefügt (in Analogie zu § 17a Absatz 6 der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung): „Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, hat die schriftliche Information auch eine von der Gemeindeverwaltung in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten und deren Deckungsmöglichkeiten zu enthalten; den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens ist zuvor Gelegenheit zur einer Stellungnahme zu dieser Einschätzung zu geben, die ebenfalls in der schriftlichen Information zu veröffentlichen ist.“

Reformvorschlag 2:

Um die dysfunktionale Störung der Befriedungsfunktion bei am Quorum gescheiterten Bürgerentscheiden zu vermeiden, wird empfohlen, das Quorum ohne Veränderung der Quorumshöhe nicht an die Gültigkeit des Bürgerentscheids, sondern an dessen Bindungswirkung zu koppeln. Somit wären alle Bürgerentscheide zwar gültig, aber der Gemeinderat wäre bei einem das Quorum nicht erreichenden Bürgerentscheid auf keine dreijährige Bindungswirkung verpflichtet, sondern könnte ggf. schon früher je nach Sachlage korrigierende Beschlüsse fassen. Dies hätte den Vorteil, dass auch ein das Quorum unterschreitender Bürgerentscheid zunächst einmal eine Wirkung entfalten und damit zur Befriedung beitragen könnte, ohne dass der Gemeinderat sofort nochmals neu eine Entscheidung in der Sache treffen müsste. Nach einer nach freiem Ermessen zu wählenden Bedenkzeit oder Sondierungsphase hätte er dann aber die Möglichkeit, jederzeit korrigierende Beschlüsse zu fassen.

In der Gemeindeordnung könnte diese Neuregelung so aussehen:

§ 21 Absatz 7 Satz 1 lautet neu: „Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde.“

§ 21 Absatz 8 Satz 2 lautet neu: „Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden, sofern die beim Bürgerentscheid erreichte Mehrheit mindestens 20 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt.“

Reformvorschlag 3:

Im Jahr 2016 trat in Spaichingen folgender Fall auf: Eine Bürgerinitiative erkundigte sich bei der Gemeindeverwaltung nach der aktuellen Zahl der Stimmberechtigten, um davon die notwendigen 7 % für ein Bürgerbegehren zu sammeln. Sie reichte dann die gemäß dieser Auskunft notwendige Zahl an gültigen Unterschriften mit dem Bürgerbegehren bei der Gemeinde ein. Erst nach Ablauf der Einreichungsfrist teilte die Gemeinde den Vertrauenspersonen mit, dass sie sich bei ihrer Mitteilung der aktuellen Zahl der Stimmberechtigten geirrt habe. Diese liege tatsächlich deutlich höher. Die notwendigen 7 % an gültigen Unterschriften seien deshalb doch nicht erreicht und das Bürgerbegehren wurde aus diesem Grund vom Gemeinderat für unzulässig erklärt. Die Möglichkeit einer Nachreichung von weiteren Unterschriften bestand wegen Fristablaufs nicht.

Ein solcher für alle Beteiligten äußerst ärgerlicher Fall, der gründlich zur Misstimmung in der Gemeinde beitrug, ist vermeidbar. Es besteht kein zwingender Grund, das 7%-Unterschriftenquorum auf die Zahl der Stimmberechtigten am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens zu beziehen. Denn diese konkrete Zahl ist prinzipiell nicht exakt vorhersagbar und für Außenstehende intransparent und nicht eigenständig ermittelbar. Dies wäre anders, wenn die 7% auf die Zahl der Stimmberechtigten bei der letzten Gemeinderatswahl bezogen würden. Denn diese Zahl ist für alle transparent jederzeit frei verfügbar, z.B. im Internetportal des Statistischen Landesamts unter „Wahlen“. Auf Landesebene ist dies so geregelt: Hier ist die Referenzkategorie bei Volksanträgen und Volksbegehren die Zahl der Stimmberechtigten bei der letzten landesweiten Wahl. Es erscheint sinnvoll, dies auch auf kommunaler Ebene so zu regeln, um fatale Fehler wie in Spaichingen zukünftig zu vermeiden.

In der Gemeindeordnung könnte diese Neuregelung so aussehen:

§ 21 Absatz 3 Satz 6: „Das Bürgerbegehren muss von mindestens 7 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20000 Bürgern. Bezugsgröße ist die Zahl der Wahlberechtigten bei der letzten der Einreichung des Bürgerbegehrens vorausgehenden Gemeinderatswahl.“

Reformvorschlag 4:

In einem halben Dutzend Fällen kam es in den letzten drei Jahren zu Streitigkeiten zwischen der Gemeindeverwaltung und den Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens wegen der Gestaltung der

Abstimmungszettel bei einem Bürgerentscheid. Es gab Gemeinden, die neben den bei Wahlen üblichen Erläuterungen und der Ja/Nein-Alternative zum Ankreuzen den Stimmzettel noch mit weiteren Erklärungen zur strittigen Sachfrage bedruckten, die von den Vertrauenspersonen als tendenziös empfunden wurden. Dies war nur deshalb möglich, weil bis jetzt das Kommunalwahlgesetz bzw. die Kommunalwahlordnung zwar für Kommunalwahlen einen verbindlichen Musterstimmzettel enthält, nicht aber für Bürgerentscheide. Dies ist ein Regelungsdefizit, das immer wieder für Kontroversen sorgt. In der Kommunalwahlordnung sollte ein solcher verbindlicher Musterstimmzettel für Bürgerentscheide ergänzt werden.

Reformvorschlag 5:

Viele Gemeinden verweigern im Vorfeld eines sich abzeichnenden Bürgerbegehrens Auskünfte, z.B. zu der für die Zulässigkeit wesentlichen Frage, ob sie die im Begründungstext enthaltenen Informationen so für ausreichend bzw. zutreffend erachten, oder ob aus ihrer Sicht etwas zu verändern oder zu ergänzen sei. Das gleiche gilt für die im Bürgerbegehren präsentierte Frageformulierung für den Bürgerentscheid. Es sind dann oft die gleichen Gemeinden, die nach der Einreichung des Bürgerbegehrens, wenn sich daran nichts mehr verändern lässt, Mängel an der formulierten Begründung oder der Frageformulierung monieren und dies zum Anlass nehmen, um das Bürgerbegehren für unzulässig erklären zu können. Dass ein solches Vorgehen zu einem gravierenden Vertrauensverlust führt und der Befriedigungsfunktion des Instruments sehr abträglich ist, braucht nicht weiter verdeutlicht zu werden. Es ist deshalb sinnvoll, die bis jetzt lediglich zum Kostendeckungsvorschlag bestehende Auskunftspflicht der Gemeinden auch auf andere Elemente des Unterschriftenformulars auszuweiten.

In der Gemeindeordnung könnte diese Neuregelung so aussehen:

§ 21 Absatz 3 Satz 5: „Die Gemeinde erteilt zur Erstellung des Bürgerbegehrens notwendige Auskünfte zur Sach- und Rechtslage.“

Noch konsequenter und vorteilhafter zur Vermeidung von unnötigen Streitigkeiten wäre eine Regelung, wie sie die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen derzeit als Gesetzentwurf in den nordrheinwestfälischen Landtag eingebracht hat. Demnach sollen Bürgerinitiativen die Möglichkeit erhalten, noch vor Beginn einer Unterschriftensammlung eine verbindliche Vorprüfung der rechtlichen Zulässigkeit von allen Elementen des Unterschriftenformulars zu beantragen. Bis über diese Vorprüfung von der Gemeinde verbindlich entschieden wurde, ruht die Einreichungsfrist. Nach Einreichung des Bürgerbegehrens ist dann lediglich noch zu prüfen, ob die notwendige Zahl an gültigen Unterschriften vorliegt. Voraussetzung für die Vorprüfung ist eine vergleichsweise geringe Zahl an dafür geleiteten Unterschriften, um Missbrauch auszuschließen. Eine ähnliche Regelung in Baden-Württemberg würde sehr viel unnötigen Streit um Formalien von vornherein vermeiden helfen und ein konstruktives Miteinander befördern.

Reformvorschlag 6:

In den zurückliegenden drei Jahren sind Fälle einer missbräuchlichen Übernahme von Bürgerbegehren in der Sache aufgetreten, um einen Bürgerentscheid zu vermeiden. Die Übernahme war jedoch nur von kurzer Dauer, schon bald folgten neue Beschlüsse entgegen der Zielrichtung des Bürgerbegehrens (manchmal sogar noch in der gleichen Gemeinderatssitzung, in der zunächst die Übernahme des Bürgerbegehrens beschlossen worden war). Während ein Bürgerentscheid eine dreijährige Bindungswirkung auslöst, ist dies bei einem Beschluss zur Übernahme eines Bürgerbegehrens in der Sache nämlich nicht der Fall. Er erledigt zunächst das Bürgerbegehren und kann dann rasch wieder korrigiert werden. Das aktuelle Beispiel Nürtingen zeigt, wie ein derartiges als „Verfahrenstrick“ kritisierendes Verhalten zu einem massiven Vertrauensverlust in die Gemeindeorgane führt und den Gemeindefrieden nachhaltig stört. Um einen solchen Missbrauch zu verhindern, wäre es angezeigt, in der Gemeindeordnung zu regeln, dass Gemeinderatsbeschlüsse zur Übernahme eines Bürgerbegehrens in der Sache auch eine dreijährige Bindungswirkung entfalten.

Weiterhin treten immer wieder Kontroversen auf, ob ein bestimmter Beschluss eine vollständige oder nur eine teilweise (und damit einen Bürgerentscheid nicht verhindernde) Übernahme eines Bürgerbegehrens impliziere. Dies tritt insbesondere in der oben skizzierten Missbrauchskonstellation auf (z.B. 2017 im Fall Leimen), wenn der Gemeinderat tatsächlich nur den Bürgerentscheid abwenden, aber in der Sache eigentlich nicht nachgeben will. Er wählt dann für vermeintliche Übernahmebeschlüsse Formulierungen, die mit dem sachlichen Gehalt der Frageformulierung des Bürgerbegehrens nicht identisch sind. Um solche Vorgänge auszuschließen und aus Gründen der Rechtsklarheit wäre es deshalb sinnvoll, in der Gemeindeordnung zu ergänzen, dass zur Übernahme eines Bürgerbegehrens in der Sache der Gemeinderat über die vom Bürgerbegehren formulierte Abstimmungsfrage abstimmen und diese mehrheitlich mit „Ja“ beantworten muss.

Reformvorschlag 7:

Die kaum greifende Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens ab dem Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens wurde oben bereits erläutert. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, die Sperrwirkung bereits vorläufig mit der Einreichung eines Bürgerbegehrens mit ausreichender (noch ungeprüfter) Unterschriftenzahl eintreten zu lassen. Sie erlischt dann mit der Feststellung der Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

Reformvorschlag 8:

Wie oben bereits dargestellt, scheint zur Förderung einer Kompromissorientierung eine rechtliche Klarstellung in der Gemeindeordnung sinnvoll zu sein, wonach ein Bürgerbegehren von den Vertrauenspersonen wieder zurückgezogen werden kann, so lange noch kein Beschluss zur Durchführung eines Bürgerentscheids gefasst ist.

Reformvorschlag 9:

Wie oben bereits dargestellt, scheint es zur Förderung einer Deliberation sinnvoll zu sein, beim Bürgerentscheid nicht nur eine schriftliche Information vorzusehen, sondern auch die Durchführung einer Einwohnerversammlung (bzw. mehreren ortsteilbezogenen Einwohnerversammlungen, falls eine Gemeinde dies als sinnvoll erachtet), bei der Gemeindeorgane, aber auch die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens, ihre Position zur Diskussion stellen können.

Reformvorschlag 10:

Bei Sachthemen mit mehr als zwei Alternativen (z.B.: Soll die Einrichtung X am Standort A, am Standort B oder gar nicht gebaut werden?) kam im letzten Jahren immer wieder die Frage auf, wie sich dies mit der Festlegung auf Ja/Nein-Entscheidungen bei Bürgerentscheiden vereinbaren lasse.

Die Antwort ist: Zwei Bürgerentscheide am gleichen Tag durchführen, einer davon mit einer konditionalen Fragestellung (z.B.: Frage 1: Sind Sie für den Bau der Einrichtung X? Frage 2: Für den Fall, dass Frage 1 mehrheitlich mit Ja beantwortet wird: Sie sind dafür, die Einrichtung X am Standort A zu bauen und nicht am Standort B?). Ein solches Vorgehen ist auch mit den derzeit geltenden Regelungen der baden-württembergischen Gemeindeordnung heute schon möglich. Dabei sind allerdings, auch angesichts des notwendigen doppelten Quorums, Komplikationen möglich, falls zwei Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden. Es empfiehlt sich deshalb hier die Übernahme einer eleganten und bewährten Regelung in der bayerischen Gemeindeordnung (dort § 18a Absatz 12 Sätze 3-4), um auch komplexere Themen mit mehreren Alternativen, bei denen es also nicht nur eine bloße Ja/Nein-Alternative gibt, in Baden-Württemberg effektiv gestalten zu können und anzuregen. Das Problem wurde bislang in den Gemeinden vor allem im Kontext von vorgeschlagenen Ratsreferenden diskutiert, z.B. im Augenblick in Altshausen.

Selbstverständlich existieren auch noch weitergehende Reformmöglichkeiten, die über die vorausgehend vorgeschlagenen „Feinjustierungen“ hinausgehen und grundsätzlichere Probleme und Defizite behandeln. Dazu zählen zum Beispiel:

- Die nur noch in Baden-Württemberg und Hessen noch ausstehende **Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auch auf der Landkreisebene** zu Themen in der Zuständigkeit der Kreistage. In allen anderen Bundesländern mit Landkreis wurde die Möglichkeit schon vor Jahren eingeführt und es sind keine triftigen Gründe erkennbar, warum ausgerechnet Baden-Württemberg hier eine Ausnahme machen sollte. Ein Wunsch nach Einführung dieser Instrumente auch auf der Landkreisebene (mit den gleichen Regelungen wie auf der Gemeindeebene) ist nachweisbar.
- **Staffelung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden nach der Einwohnerzahl der Gemeinden**, wie z.B. in Bayern, Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein. Ein einheitliches Quorum unabhängig von der Einwohnerzahl führt nachweisbar zu einer Ungleichbehandlung der Gemeinden, weil die Chancen, das Quorum in einer Großstadt überwinden zu können, viel geringer sind als in einer kleinen Gemeinde.
- Ein Dauerproblem ist in Baden-Württemberg auch die **Einreichungsfrist für Bürgerbegehren, die z.B. in Bayern nicht existiert. Dort kann ein früherer Gemeinderatsbeschluss jederzeit entweder vom Gemeinderat selbst oder durch ein Bürgerbegehren wieder in Frage gestellt werden**, insofern sind dort Gemeinderatsbeschlüsse und Bürgerentscheide auch hinsichtlich der Frage des „Wann“ wirklich gleichrangig. Die Rechtssicherheit gefährdet weder das eine noch das andere, wie das bayerische Beispiel zeigt, denn an geltende Gesetze und Verträge sind beide Verfahren in jedem Fall gebunden. In Baden-Württemberg führen hingegen bei mehrstufigen Planungsprozessen die große Zahl von diesbezüglichen Beschlüssen und die durch ausgelösten multiplen Fristen immer wieder zu rechtlich äußerst komplexen Situationen sowie Streitigkeiten, welche Frist ggf. für ein Bürgerbegehren relevant sei. Es zwingt Bürgerbegehren in eine rein reaktive, auf die Kassierung von Gemeinderatsbeschlüssen gerichtete Rolle, während in Bayern viele Bürgerbegehren einen konstruktiveren Charakter haben.
- Die Frage, **ob zur Herbeiführung eines Ratsreferendums der Gesetzgeber wirklich eine Zwei-Drittel-Mehrheit zwingend vorsehen muss, oder ob dafür nicht wie z.B. in Rheinland-Pfalz und Bayern auch eine einfache Mehrheit als ausreichend angesehen werden kann**, wurde oben schon angesprochen. Schließlich wissen die Gemeinderäte vor Ort am besten, ob in einer bestimmten gemeindlichen Konstellation ein Bürgerentscheid ein erwünschtes und nützliches Mittel zur Klärung sein kann. Wenn eine Gemeinderatsmehrheit dies als sinnvolles Vorgehen erachtet, sollte ihr der Landesgesetzgeber keine erschwerenden Steine in den Weg legen.

5. Zusammenfassung

Die einzelnen Elemente der Gemeindeordnungsreform des Jahres 2015 zu Bürgerentscheiden sind nach einer Evaluation sämtlicher seitdem aufgetretener Fälle in ihrer Auswirkung recht unterschiedlich zu beurteilen.

Die Verlängerung der Einreichungsfrist für Bürgerbegehren auf drei Monate, die Einführung von Fristen für die Gemeinde zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und zur Terminsetzung des Bürgerentscheids, sowie die neuen Möglichkeiten für die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens zur Darlegung ihrer Position in der amtlichen Informationsbroschüre sowie bei einer Anhörung im Gemeinderat, haben zu einem wesentlich konstruktiveren Umgang mit Bürgerbegehren im Sinne einer angestrebten Befriedungsfunktion geführt und sind insofern als gelungen einzustufen. Die Zahl der Bürgerentscheide wurde dadurch nicht beeinflusst.

Die Senkung des Unterschriftenquorums für Bürgerbegehren auf einheitlich 7%, sowie die Einführung einer Sperrwirkung von zugelassenen Bürgerbegehren gegen zuwiderlaufende Beschlüsse und Maßnahmen, blieben ohne erkennbaren Effekt.

Die Senkung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden von 25% oder 20% hat den Anteil ungültiger Bürgerentscheide wesentlich auf nur noch 8% verringert und somit maßgeblich zur Befriedungswirkung von Bürgerentscheiden beigetragen, weil Handlungen entgegen dem Mehrheitswillen der Abstimmenden, nur wegen eines Scheiterns am Quorum, einer befriedenden Wirkung zuwider laufen. Die Zahl der Bürgerentscheide hat sich moderat um 10 zusätzliche Bürgerentscheide pro Kalenderjahr erhöht, was bei 1101 Gemeinden in Baden-Württemberg keine dramatische, sondern nur eine sehr verhaltene Zunahme bedeutet. Die Zunahme geht ausschließlich auf zwei Faktoren zurück: 6 der 10 zusätzlichen Bürgerentscheide auf die thematische Öffnung für verfahrenseinleitende Beschlüsse zur Bauleitplanung, 4 der 10 zusätzlichen Bürgerentscheide auf die neue Auskunftspflicht der Gemeindeverwaltungen zu Kostenfragen.

Die gegen die Öffnung verfahrenseinleitender Beschlüsse zur Bauleitplanung für Bürgerentscheide vorgebrachten Bedenken halten einer sorgfältigen empirischen Prüfung nicht stand und sind als „Sturm im Wasserglas“ einzustufen. Diese Öffnung, die im Übrigen in 10 von 16 Bundesländern gilt, hat stattdessen maßgeblich zur Rechtssicherheit und zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten beigetragen, ebenso wie die Ermöglichung von präzisierenden Gemeinderatsbeschlüssen zu durch Bürgerentscheid getroffenen Grundsatzbeschlüssen, die durch die Streichung des Wortes „endgültig“ aus der Gemeindeordnung klargestellt wurde.

Die Einführung der Auskunftspflicht für Gemeinden zu Kostenfragen hat die schweren Dysfunktionalitäten und Fehlsteuerungen, die mit der Regelung des Kostendeckungsvorschlags verbunden sind, nicht behoben. Hier besteht dringend weiterer Reformbedarf nach dem Vorbild anderer Bundesländer, am besten angelehnt an Rheinland-Pfalz.

Die Quote unzulässiger Bürgerbegehren ist durch die Reform nicht gesunken und nach wie vor deutlich höher als z.B. in Bayern. Die damit verbundenen, oft unnötigen Rechtsstreitigkeiten um Formalien wären insbesondere durch eine Ablösung der Regelungen zum Kostendeckungsvorschlag nach dem Vorbild anderer Bundesländer, insbesondere Rheinland-Pfalz, vermeidbar.

Es werden zehn kleinere Modifikationen der Gemeindeordnung im Sinne einer „Feinjustierung“ vorgeschlagen, ohne die Höhe von Quoren oder die Geltungsdauer von Fristen zu verändern. Sie greifen konkrete Probleme auf, die in den letzten drei Jahren bei einer größeren Zahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden aufgetreten sind.