

# MD Informationen Südwest

## Fakten zur Demokratieentwicklung in Baden-Württemberg

Ausgabe Nr. 2 (2025)

ISSN 2939-9300

August 2025

Schwerpunktthema: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide 2025

### Aktuelle Bürgerentscheide und Bürgerbegehren in Baden-Württemberg im Jahr 2025 (Stand: 1.8.2025) und die Beratungsarbeit von Mehr Demokratie e.V.

Dr. Edgar Wunder

Die nachfolgende Übersicht umfasst alle Verfahren von Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg, die im Kalenderjahr 2025 noch laufend sind oder abgeschlossen wurden. Die Angaben beziehen sich auf den Stand zum 1.8.2025. Datenbasis sind ein fortlaufendes Screening aller Pressemeldungen über solche Verfahren, intensive eigene Recherchen sowie die umfangreiche Beratungsarbeit von Mehr Demokratie e.V., die auch viele Bürgerbegehren in frühen Planungsphasen erfasst, die bis jetzt noch nicht öffentlich wurden.

In der langjährigen Statistik (siehe Abb. 1) werden pro Kalenderjahr in Baden-Württemberg etwa 200 Bürgerbegehren erwogen. Tatsächlich durchgeführt und eingereicht werden pro Kalenderjahr im Schnitt 42 Bürgerbegehren. Davon werden 14, also etwa ein Drittel, von

den Gemeinderäten für unzulässig – also ungültig – erklärt. Weitere acht davon führen aus anderen Gründen (Übernahme des Sachanliegens durch den Gemeinderat, Kompromiss mit Rücknahme des bereits eingereichten Bürgerbegehrens) nicht zu einem Bürgerentscheid. Somit finden pro Kalenderjahr im langjährigen Durchschnitt 20 durch Bürgerbegehren herbeigeführte Bürgerentscheide statt. Weitere fünf Bürgerentscheide pro Jahr kommen als sog. Ratsreferenden hinzu, wurden also vom Gemeinderat selbst ohne vorausgehendes Bürgerbegehren beschlossen. **Insgesamt finden somit in Baden-Württemberg durchschnittlich 25 Bürgerentscheide pro Kalenderjahr statt.** Die Beratungsarbeit von Mehr Demokratie e.V. spielt dabei eine wichtige Rolle: Ohne sie wären wesentlich mehr Bürgerbegehren ungültig und es kämen

Fallzahlen Bürgerbegehren/entscheide in Baden-Württemberg pro Kalenderjahr im Zeitraum 2016-2019 (in Prozent: Mehr Demokratie e.V. ist beratend beteiligt)

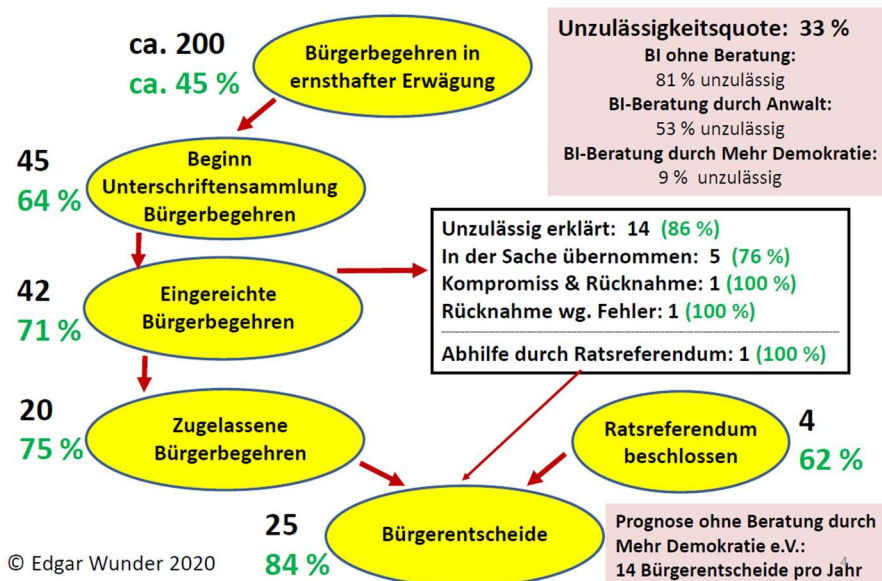


Abbildung 1: Durchschnittliche Zahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Baden-Württemberg pro Kalenderjahr in verschiedenen Phasen des Verfahrens. In Prozent ausgewiesen ist der Anteil der Fälle, bei denen Mehr Demokratie e.V. beratend beteiligt ist. Die Daten beziehen sich auf den Durchschnitt der vier Kalenderjahre 2016-2019, da in den Folgejahren durch die Corona-Pandemie vorübergehend deutliche Abweichungen auftraten.

hochgerechnet nur etwa 14 Bürgerentscheide pro Jahr zustande.

Im Kalenderjahr 2025 wurden im Berichtszeitraum (1.1.-31.7.2025) bislang **84 Verfahrensfälle von Bürgerbegehren oder Bürgerentscheiden** registriert. Bei **62 davon (= 74 %) war Mehr Demokratie e.V. in beratender Funktion mit involviert**, sei es für die Initiatoren der Bürgerbegehren, die Kommunalverwaltungen oder beide. Dieser aktuelle Beratungsanteil entspricht dem langjährigen Durchschnitt: Mehr Demokratie e.V. ist zum Zeitpunkt des Beginns der Unterschriftensammlung für Bürgerbegehren in 64 % aller Fälle beratend beteiligt, zu 71 % zum Zeitpunkt der Einreichung von Bürgerbegehren und zu 84 % bei Bürgerentscheiden (siehe Abb. 1).

Entsprechend der Dauer der Verfahren, die sich über viele Monate erstrecken und immer neue Herausforderungen aufwerfen, gibt es zu einem Bürgerbegehrens- oder Bürgerentscheidungsfall in der Regel mehrere Beratungskontakte, in verschiedenen Phasen des Verfahrensablaufs. Zu den 62 von uns im Zeitraum 1.1.-31.7.2025 beratenden Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden gab es **insgesamt 230 gesonderte Beratungskontakte**, also **durchschnittlich 3,7 gesonderte Beratungsleistungen pro Bürgerbegehrens/entscheidungsfall**. Die reine Beratungszeit zu den im Zeitraum 1.1.-31.7.2025 aktiven Fällen betrug insgesamt **272,5 Arbeitsstunden**.

### Bereits abgeschlossene Bürgerentscheide

In den Monaten **Januar bis Juli 2025** fanden in Baden-Württemberg insgesamt **15 Bürgerentscheide** statt (Tabelle 1). Bei allen Bürgerentscheiden war das Ergebnis rechtskräftig und verbindlich, d.h. das sog. **Abstimmungsquorum wurde in allen 15 Fällen erreicht**. Die durchschnittliche **Abstimmungsbeteiligung** bei diesen Bürgerentscheiden war **mit 61,0 % deutlich höher als die durchschnittliche Wahlbeteiligung an Bürgermeisterwahlen** (51,4 %) in den betreffenden Gemeinden. In 12 der 15 Fälle war die Beteiligung am Bürgerentscheid höher als die Beteiligung bei der letzten Bürgermeisterwahl, nur in drei Fällen niedriger.

Insofern muss das manchmal zu hörende Gerücht, die Beteiligung bei vielen Bürgerentscheiden sei niedrig und viele scheiterten am Abstimmungsquorum, deutlich zurückgewiesen werden. Das Interesse an Sachabstimmungen, wie es sich in der Beteiligung manifestiert, ist heute in der Regel höher als das Interesse an personenbezogenen Wahlen. Von seltenen Ausnahmefällen abgesehen stellt deshalb das **Abstimmungsquorum für Bürgerentscheide kein maßgebliches Problem mehr** dar. Das bei Wahlen gar nicht existierende Abstimmungsquorum ist deshalb auch bei Bürgerentscheiden eigentlich überflüssig. Nur in großen Städten, in denen generell die Beteiligung an Wahlen oder Abstimmungen geringer ist, wird zuweilen das Abstimmungsquorum bei Bürgerentscheiden verfehlt – aber auch so manche Oberbürgermeister und Bürgermeister wären gar nicht ins Amt gekommen, wenn bei ihrer Wahl ein Quorum gegolten hätte.

**Herbeigeführt wurden die Bürgerentscheide in 13 der 15 Fälle durch ein Bürgerbegehren**, nur in zwei Fällen durch

eine eigenständige Initiative des Gemeinderats („Ratsreferendum“). Hinsichtlich der **Ergebnisse der Bürgerentscheide** konnte sich in **6 der 15 Fälle die im Gemeinderat vertretene Mehrheitsmeinung durchsetzen**. In **9 von 15 Bürgerentscheiden obsiegte das der Gemeinderatsmehrheit entgegenstehende Bürgerbegehren** bzw. bei Ratsreferenden die Position der Gemeinderatsminderheit.

Dies zeigt, dass in vielen Fällen die **in Gemeinderäten vertretene Mehrheitsmeinung nicht „repräsentativ“ für den Mehrheitswillen des Souveräns** ist, also für den mehrheitlichen Willen der Stimmbürger. Insofern sind **Bürgerentscheide** nicht überflüssig, denn sie indizieren und lösen ein wichtiges Problem: Sie **machen eine repräsentativ sein wollende Demokratie repräsentativer**, indem sie bei wichtigen Sachfragen, die viele Einwohner einer Gemeinde bewegen, Abweichungen von der Repräsentativität aufdecken und korrigieren. Die Gegenüberstellung – und damit die gegenseitige Entfremdung – von „Politik“ versus „Bevölkerung“ wird somit aufgehoben, indem die Bürgerschaft in einer konkreten Sachfrage selbst zum politisch wirksamen Akteur wird und einen systemisch zur Aristokratisierung neigenden Gemeinderat darauf verweist, dass seine Macht eine lediglich vom Souverän abgeleitete ist. **Durch Bürgerentscheide werden demokratisches Selbstbewusstsein und demokratische Identität gestärkt: Der Bürger ist König**. Deshalb sind Bürgerentscheide **Sternstunden der Demokratie** – sie befördern wichtige demokratische Lernprozesse für alle Akteure, für manche auch unangenehme.

Thematisch überwiegt bei den baden-württembergischen Bürgerentscheiden derzeit die Frage, ob an bestimmten Standorten **Windkraftanlagen** errichtet bzw. ermöglicht werden sollen. **8 der 15 aktuellen Bürgerentscheide befassten sich mit diesem Themenkreis**. Dies ist eine sicher nur vorübergehende Sondersituation, denn in den zurückliegenden Jahren spielte das Thema Windkraft bei baden-württembergischen Bürgerentscheiden nur eine relativ untergeordnete Rolle. Die besondere Entwicklung im Kalenderjahr 2025 ist darauf zurückzuführen, dass die Regionalverbände bis zum September 2025 gehalten sind, regionalplanerisch erhebliche Flächen als Vorranggebiete für Windkraftanlagen auszuweisen, so dass aktuell in einer sehr großen Zahl von Gemeinden Entscheidungsprozesse im Gange sind, ob bzw. welche kommunalen Flächen zu diesem Zweck verpachtet werden sollen. Innerhalb von vielen Gemeinderäten wird dies kontrovers diskutiert, entsprechend gibt es dazu gegenwärtig auch eine erhöhte Zahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.

Die **Ergebnisse der auf Windkraftanlagen bezogenen Bürgerentscheide zeigen ein ausgewogenes Bild**: In vier Fällen entschieden sich die Stimmbürger mehrheitlich für die Windkraftanlagen, in vier Fällen mehrheitlich dagegen. Dies verdeutlicht, dass es keine generelle Stimmung für oder gegen Windkraftanlagen gibt, sondern dass der jeweils vorgeschlagene konkrete Standort der Anlagen eine ausschlaggebende Rolle für das Ergebnis der Bürgerentscheide spielt. Die Bürgerinnen und Bürger wägen bei ihrer Entscheidung in erster Linie die Vor- und Nachteile des jeweiligen Standorts ab, sie sind nicht generell für oder gegen Windkraftanlagen.

Tabelle 1: Durchgeführte Bürgerentscheide in Baden-Württemberg im Zeitraum Januar-Juli 2025

Datum	Gemeinde	Herbeigeführt durch	Abstimmungs-beteiligung	Thema	Ergebnis	Wer gewonnen?
23.2.	Bad Wurzach	Bürgerbegehren	78,5 %	Bau eines Beobachtungsturms	Abgelehnt	Bürgerbegehren
23.2.	Emeringen	Bürgerbegehren	86,1 %	Bau eines Solarparks	Abgelehnt	Bürgerbegehren
23.2.	Herrschried	Bürgerbegehren	73,2 %	Flächenverpachtung für Windpark	Zugestimmt	Gemeinderatsmehrheit
23.2.	Heroldstatt	Bürgerbegehren	75,3 %	Sanierung der Ortsmitte	Zugestimmt	Bürgerbegehren
23.2.	Oberriexingen	Bürgerbegehren	86,8 %	Bau eines Lebensmittelmarkts	Zugestimmt	Gemeinderatsmehrheit
23.2.	Sulz	Bürgerbegehren	73,9 %	Flächenverpachtung für Windpark	Abgelehnt	Bürgerbegehren
13.4.	Ostelsheim	Gemeinderat	75,6 %	Vertragsabschluss für Windpark	Abgelehnt	Minderheit im Gemeinderat
18.5.	Dischingen	Bürgerbegehren	61,0 %	Bauprojekt „WG-Areal“	Abgelehnt	Bürgerbegehren
25.5.	Neckarsulm	Bürgerbegehren	35,0 %	Neubau des Rathauses	Abgelehnt	Bürgerbegehren
30.6.	Baden-Baden	Bürgerbegehren	39,9 %	Standort des Zentral-klinikums in Baden-Baden	Abgelehnt	Gemeinderatsmehrheit
13.7.	Herrenberg	Bürgerbegehren	47,6 %	Flächenverpachtung für Windpark	Zugestimmt	Gemeinderatsmehrheit
20.7.	Oberkirch	Bürgerbegehren	47,5 %	Flächenverpachtung für Windpark	Abgelehnt	Bürgerbegehren
20.7.	Rickenbach	Bürgerbegehren	39,5 %	Bau einer Bürger-Windkraftanlage	Zugestimmt	Gemeinderatsmehrheit
20.7.	Remchingen	Gemeinderat	47,9 %	Flächenverpachtung für Windpark	Abgelehnt	Minderheit im Gemeinderat
27.7.	Kraichtal	Bürgerbegehren	47,6 %	Flächenverpachtung für Windpark	Zugestimmt	Gemeinderatsmehrheit

## Bevorstehende Bürgerentscheide

In den folgenden 11 Gemeinden werden nach aktuellem Stand (1.8.) bis zum Jahresende 2025 weitere Bürgerentscheide stattfinden:

- Seitingen-Oberflacht (12.10.)
- Allensbach (19.10.)
- Schwäbisch Gmünd (19.10.)
- Bad Peterstal-Griesbach (19.10.)
- Königsbach-Stein (9.11.)
- Horb (9.11.)
- Dossenheim (9.11.)
- Schriesheim (9.11.)
- Hirschberg (30.11.)
- St. Leon-Rot (bereits beschlossen, Datum noch offen)
- Weingarten (bereits beschlossen, Datum noch offen)

Aufgrund der Prüfung von bereits heute anhängigen weiteren Bürgerbegehren rechnen wir damit, dass noch etwa vier weitere Bürgerentscheide innerhalb des Kalenderjahres 2025 zur Durchführung gelangen werden, die aktuell (1.8.) aber noch nicht von den Gemeinderäten beschlossen wurden. Somit ist davon

auszugehen, **dass im gesamten Kalenderjahr 2025 bis zum Jahresende insgesamt etwa 30 Bürgerentscheide zur Abstimmung gekommen sein werden.** Das liegt leicht über dem langjährigen Durchschnitt von 25 Bürgerentscheiden pro Jahr.

## Gesamtzahl der Bürgerbegehren

Im Kalenderjahr 2025 wurden bis jetzt (Stand 1.8.) in Baden-Württemberg **bereits 27 Bürgerbegehren eingereicht.** Bei 22 davon haben die Gemeinderäte schon über ihre (Un-)Zulässigkeit entschieden, bei fünf steht die Gemeinderatsentscheidung über die Zulässigkeit unmittelbar bevor.

12 weitere Bürgerbegehren befanden sich am Stichtag 1.8.2025 noch in der Phase der Unterschriftensammlung, die bis zum Jahresende sicher alle eingereicht sein werden. Und es dürfte realistisch sein, dass unter denjenigen Bürgerbegehren, die sich bis jetzt noch in der Vorbereitungsphase befinden oder erst in den nächsten zwei Monaten ausgearbeitet werden, noch etwa zehn bis zum Jahresende die Einreichung schaffen. **Somit ist gegenwärtig zu prognostizieren, dass im gesamten Kalenderjahr 2025 etwa 50 Bürgerbegehren eingereicht**

**sein werden.** Das ist nur leicht erhöht gegenüber dem langjährigen Durchschnitt von 42 eingereichten Bürgerbegehren pro Jahr (vgl. Abbildung 1).

## Unzulässig erklärte Bürgerbegehren

In den folgenden **zehn Gemeinden** wurden im Berichtszeitraum (1.1.-31.7.2025) eingereichte **Bürgerbegehren für unzulässig** erklärt:

- Argenbühl
- Bad Herrenalb
- Eppingen
- Horb
- Kraichtal
- Plochingen
- Rickenbach
- Trochtelfingen
- Wolpertswende
- Wüstenrot

In allen zehn Fällen war die Zurückweisung als „unzulässig“ (und damit ungültig) nach Einschätzung von Mehr Demokratie e.V. rechtlich korrekt und damit zwingend. Der Gemeinderat hat bei dieser Einstufung keinen Ermessensspielraum, sondern er hat sich strikt an die Rechtslage zu halten. Deshalb ist es für Personen, die eine große Erfahrung mit den rechtlichen Vorgaben für Bürgerbegehren besitzen, relativ leicht vorhersagbar, ob ein konkretes Bürgerbegehren als „zulässig“ oder „unzulässig“ eingestuft werden wird.

**Bei sieben der zehn von den Gemeinderäten als „unzulässig“ abgewiesenen Bürgerbegehren handelte es sich um Fälle, bei denen vorher keine Beratung bei Mehr Demokratie e.V. gesucht wurde.** In drei der zehn Fälle wurden wir vorab beratend konsultiert und hatten unsere Bedenken vorgebracht, dass es in der konkret vorliegenden Konstellation schwierig bis unmöglich sein würde, ein rechtlich nicht angreifbares Bürgerbegehren zu formulieren. Diese Bürgerbegehren wurden dann trotzdem weiter vorangetrieben.

In zwei Fällen trat die Konstellation ein, dass zunächst ohne Beratung eingereichte Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wurden, woraufhin erst im Nachhinein Beratung bei uns gesucht wurde. Auf Basis der Beratung wurden dann **umformulierte neue Bürgerbegehren** erstellt, dafür neue Unterschriften gesammelt und eingereicht, so dass in diesem „zweiten Anlauf“ die Bürgerbegehren von den Gemeinderäten schließlich als zulässig akzeptiert wurden.

In zwei Fällen der eingereichten Bürgerbegehren scheiterte die Zulässigkeit an einer **zu geringen Zahl gültiger Unterstützungsunterschriften**. Bei den übrigen Fällen lagen meist mehrere Unzulässigkeitsgründe gleichzeitig vor, die häufigsten davon waren:

- Unkenntnis, welche Angaben beim **„Kostendeckungsvorschlag“** notwendig und korrekt sind. Auch die Gemeindeverwaltungen, die dazu eine Auskunftspflicht haben, wissen dies in der Regel nicht und erteilen dazu

oft falsche oder unbrauchbare Auskünfte, weil sie meist erstmals mit einem Bürgerbegehren zu tun haben und die Rechtsprechung dazu nicht gut genug kennen.

- Unkenntnis, durch welche Gemeinderatsbeschlüsse eine **Einreichungsfrist** für das konkrete Bürgerbegehren ausgelöst worden sein könnte – und wann diese folglich endet. Die Gemeindeverwaltungen sind dazu nicht zur Auskunft verpflichtet und verweigern diese oft, auch aufgrund ihrer mangelhaften Kenntnisse der präzisen rechtlichen Vorgaben für Bürgerbegehren.

- Rechtswidrigkeit, weil das Bürgerbegehren **gegen einen bereits rechtsgültig abgeschlossenen Vertrag verstößt**. Auch dazu erteilen die Gemeindeverwaltungen oft keine Auskünfte, und die in der Regel in nicht-öffentlichen Sitzungen verabschiedeten Verträge sind fast ausnahmslos nicht öffentlich zugänglich.

- Ausschweifende Begründungstexte der Bürgerbegehren, die zur rechtlichen Zulässigkeit so gar nicht notwendig sind, aber in die unnötigerweise viele rechtliche Angriffspunkte eingebaut wurden. Tatsächlich gilt bei Bürgerbegehren die paradoxe Regel: **Umso schlechter die Begründung (im Sinne von substanzloser), umso eher ist sie – und damit das gesamte Bürgerbegehren – formal zulässig**. Dagegen wird der aktuelle Sachstand zuweilen für eine Zulässigkeit zu knapp oder zu unpräzise dargestellt.

- Oft werden bestimmte **Formulierungen aus anderen früheren Bürgerbegehren einfach gedankenlos für das eigene Bürgerbegehren übernommen**, obwohl diese regelmäßig zur Unzulässigkeit führen. So pflanzen sich Fehler immer weiter fort, **wie ein nicht erkannter schädlicher Virus**.

Zum letzten Punkt geht gegenwärtig vor allem folgende fehlerhafte Formulierung der Abstimmungsfrage um, die stets zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren führt: *„Soll die Gemeinde alle rechtlich zulässigen und tatsächlich möglichen Maßnahmen ergreifen, um ...?“*

Eine derartige Formulierung ist bei Bürgerbegehren unbedingt zu vermeiden, weil sie inhaltlich zu unbestimmt und nicht unmittelbar vollziehbar ist (d.h. erst präzisierende ausführende Gemeinderatsbeschlüsse erfordern würde), um zulässig zu sein. Die Verwendung dieser Formulierung ist heute das „Todesurteil“ für die Zulässigkeit eines jeden Bürgerbegehrens, sie wird aber – wie eine irrlichternde Wanderlegende – immer wieder aus ungeprüften oder veralteten Internet-Quellen abgeschrieben.

Eine wesentliche Ursache für fehlerhaft gestellte und deshalb ungültige Bürgerbegehren ist auch eine **ungerechtfertigte Anwaltsgläubigkeit**. Auch Fachanwälte für Verwaltungsrecht haben in aller Regel wenig Erfahrung mit der sehr speziellen Rechtsmaterie „Bürgerbegehren“ und den dabei zu beachtenden zahlreichen Besonderheiten. Es ist deshalb **in aller Regel ein Fehler, einen Anwalt mit der Ausformulierung eines Bürgerbegehrens zu beauftragen**. Unsere langjährige Statistik (vgl. Abbildung 1) zeigt: Bürgerbegehren, die ohne jede Beratung von den Bürgerinitiativen selbst ausformuliert wurden, waren zu 81 % ungültig. Bei Bürgerbegehren, für deren Ausformulierung ein Anwalt beauftragt wurde, war die Ungültigkeitsquote 53 %. Auch aktuell im Jahr 2025 waren unter den zehn als

ungültig zurückgewiesenen Bürgerbegehren wiederum vier, deren Unzulässigkeit durch leicht vermeidbare Fehler von Anwälten herbeigeführt wurde.

Bürgerbegehren, die vorab durch Mehr Demokratie e.V. beraten wurden, wurden nur zu 9 % von Gemeinderäten als unzulässig abgelehnt. Diese 9 % teilen sich je zu etwa einem Drittel auf in Bürgerbegehren, die trotz unserer Warnungen vor Unzulässigkeit eingereicht oder bei denen unsere Hinweise nicht beachtet wurden; Fälle, bei denen erst im Nachhinein für die Zulässigkeitsfrage relevante ergänzende Informationen bekannt wurden; sowie Bürgerbegehren in einer rechtlichen Grauzone ohne gerichtlich geklärte analoge Präzedenzfälle, bei denen Gemeindeverwaltungen oder Kommunalaufsichtsbehörden eine andere Rechtsmeinung vertraten als wir. Fazit: Es ist in aller Regel durchaus möglich, die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens treffsicher zu bewerten bzw. Fehler zu vermeiden, die zur Unzulässigkeit führen. Aber man sollte dazu keinen Anwalt beauftragen.

Insgesamt haben die Gemeinderäte in Baden-Württemberg im Zeitraum Januar-Juli 2025 zu über 28 Bürgerbegehren Zulässigkeitsentscheidungen gefällt (darunter sechs, die bereits im Vorjahr eingereicht worden waren). **Von diesen 28 Bürgerbegehren wurden 18 für zulässig erklärt, zehn für unzulässig. Die Unzulässigkeitsquote betrug somit 36 %, was in etwa dem langjährigen Durchschnitt von 33 % entspricht.**

### Bürgerbegehren mit noch unabgeschlossenem Rechtsstreit

Gegenwärtig ist nur ein baden-württembergisches Bürgerbegehren noch vor einem Verwaltungsgericht anhängig: das 2023 in Weinheim eingereichte Bürgerbegehren gegen das geplante Gewerbegebiet „Hintere Milt“. Das Regierungspräsidium Karlsruhe als Kommunalaufsichtsbehörde hat am 6.12.2024 die Ablehnung des Bürgerbegehrens durch die Stadt Weinheim als „unzulässig“ bestätigt. Dagegen wurde Anfang 2025 eine Klage vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe eingeleitet. Es geht um eine sehr spezielle Fallkonstellation ohne rechtlichen Präzedenzfall, im Kern um die Frage: Löst ein gerichtlich aufgehobener Satzungsbeschluss zu einem Bebauungsplan und ein darauffolgender Neubeginn eines Verfahrens zur Aufstellung eines Bebauungsplans erneut eine Einreichungsfrist für ein Bürgerbegehren aus, das gegen die Aufstellung eines solchen Bebauungsplans gerichtet ist?

Mehr Demokratie e.V. ist bei der Beratungsarbeit im Regelfall darum bemüht, Widerspruchs- und Klageverfahren bei Bürgerbegehren von vornherein zu vermeiden. Nur in Ausnahmefällen sind sie sinnvoll. Auch im noch anhängigen Fall Weinheim war Mehr Demokratie e.V. beratend involviert.

### Durch Kompromiss oder Übernahme in der Sache erledigte Bürgerbegehren

Im Kalenderjahr 2025 fielen bislang (Stand 1.8.) zwei Bürgerbegehren in diese Kategorie:

In Ubstadt-Weier hat der Gemeinderat einen Bürgerentscheid dadurch vermieden, indem er das Anliegen eines Bürgerbegehrens uneingeschränkt in der Sache übernommen hat.

In Dettenhausen haben die Vertrauenspersonen ihr bereits eingereichtes Bürgerbegehren wieder zurückgezogen, nachdem die Durchführung eines Bürgerentscheids im gegenseitigen Einvernehmen zur weiteren Sachklärung zunächst verschoben und schließlich im Gemeinderat ein Kompromiss beschlossen wurde.

### Eingereichte Bürgerbegehren noch vor der Zulässigkeitsentscheidung

In dieser Verfahrensphase sind gegenwärtig (Stand 1.8.) **fünf Bürgerbegehren, über deren Zulassung die Gemeinderäte unmittelbar nach der Sommerpause entscheiden** werden:

- Ein Bürgerbegehren in **Calw** zu Windkraftanlagen, das nach der Bewertung von Mehr Demokratie e.V. in der vorliegenden Konstellation so **unzulässig** ist und nicht zum Bürgerentscheid führen wird.
- Ein Bürgerbegehren in **Oberndorf am Neckar** zu Windkraftanlagen, das nach der Bewertung von Mehr Demokratie e.V. so **zulässig** ist.
- Ein Bürgerbegehren in **Rheinau** gegen den weiteren Kiesabbau in der Rhein-Aue, das nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. **zulässig** sein wird und zum Bürgerentscheid führen dürfte.
- Ein Bürgerbegehren in **Rosengarten** zu Windkraftanlagen, das nach der Bewertung von Mehr Demokratie e.V. in der vorliegenden Konstellation so **unzulässig** ist und nicht zum Bürgerentscheid führen wird.
- Ein Bürgerbegehren in **Wildberg** zu Windkraftanlagen, das nach der Bewertung von Mehr Demokratie e.V. in der vorliegenden Konstellation so **unzulässig** ist und nicht zum Bürgerentscheid führen wird.

Bei vier dieser fünf Bürgerbegehren bestanden bzw. bestehen Beratungskontakte von Mehr Demokratie e.V. in unterschiedlichen Phasen der Verfahren.

### Aktuelle Bürgerbegehren in der Phase der Unterschriftensammlung

Bei landesweit **zwölf Bürgerbegehren** läuft aktuell (Stand 1.8.) die Unterschriftensammlung und es ist in Kürze mit der Einreichung der Bürgerbegehren bei den Gemeindeverwaltungen zu rechnen:

- **Bad Urach:** Dieses Bürgerbegehren zur Ansiedlung eines Amazon-Verteilzentrums ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. in der vorliegenden Form so **unzulässig**. Zur Abhilfe ist allerdings im Gemeinderat alternativ der Beschluss eines Ratsreferendums mit gleicher Zielrichtung geplant, so dass es voraussichtlich doch zum Bürgerentscheid kommen wird.
- **Bruchsal:** Dieses Bürgerbegehren zu Windkraftanlagen ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. so **zulässig**, vorbehaltlich der Erbringung der notwendigen Unterschriftenzahl.

- **Domstetten:** Dieses Bürgerbegehren zu Windkraftanlagen ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. **unzulässig**.
- **Esslingen:** Dieses Bürgerbegehren zum Standort der Stadtbibliothek ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. so **zulässig**, vorbehaltlich der Erbringung der notwendigen Unterschriftenzahl.
- **Fluorn-Winzeln:** Zum Status dieses Bürgerbegehrens zu Windkraftanlagen liegen uns derzeit keine ausreichenden Informationen vor.
- **Gechingen:** Dieses Bürgerbegehren zu Windkraftanlagen ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. **unzulässig**.
- **Oberrot:** Dieses Bürgerbegehren zu Windkraftanlagen ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. so **zulässig**, vorbehaltlich der Erbringung der notwendigen Unterschriftenzahl.
- **Reutlingen:** Zum Status dieses Bürgerbegehrens zu Windkraftanlagen liegen uns derzeit keine ausreichenden Informationen vor.
- **Schwäbisch Hall:** Dieses Bürgerbegehren zu Windkraftanlagen ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. **unzulässig**.
- **St. Leon-Rot:** Dieses Bürgerbegehren zum Projekt „Kramer-Mühle“ ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. so **zulässig**, vorbehaltlich der Erbringung der notwendigen Unterschriftenzahl. Eine geringfügige Abänderung der Fragestellung für den Bürgerentscheid wird allerdings erforderlich sein. Außerdem wurde fast parallel bereits ein Ratsreferendum mit gleicher Zielrichtung beschlossen, so dass der Gemeinderat die Entscheidung zu treffen haben wird, welches der beiden Verfahren weiterverfolgt werden soll.
- **Stuttgart:** Dieses Bürgerbegehren gegen die Aufstellung eines Bebauungsplans für das Gleisfeld des heutigen Stuttgarter Kopfbahnhofs – um auch nach Inbetriebnahme des möglicherweise nicht voll funktionsfähigen S21-Tiefbahnhofs einen Bahnbetrieb teilweise über den Kopfbahnhof zu ermöglichen – ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. so **zulässig**, vorbehaltlich der Erbringung der notwendigen Unterschriftenzahl. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird dies zum ersten Bürgerentscheid in der Stadtgeschichte Stuttgarts führen, der durch ein Bürgerbegehren herbeigeführt wurde.
- **Überlingen:** Dieses Bürgerbegehren gegen die teilweise Bebauung des Landschaftsparks St. Leonhard ist nach Bewertung von Mehr Demokratie e.V. so **zulässig**, vorbehaltlich der Erbringung der notwendigen Unterschriftenzahl.

Bei neun dieser zwölf Bürgerbegehren bestanden bzw. bestehen Beratungskontakte von Mehr Demokratie e.V. in unterschiedlichen Phasen der Verfahren.

### Bürgerbegehren in Vorbereitung

Gegenwärtig (Stand 1.8.) sind uns **14 weitere Bürgerbegehren in der Vorbereitungsphase** bekannt, d.h. die Unterschriftensammlungen haben noch nicht begonnen, sondern die für ein Bürgerbegehren notwendigen Voraussetzungen werden geprüft und der präzise Wortlaut der Bürgerbegehren wird ausgearbeitet.

Da diese 14 Fälle überwiegend noch nicht öffentlich sind, sondern wir davon nur über unsere Beratungstätigkeit wissen, geben wir dazu aus Gründen der Vertraulichkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine genaueren Informationen bekannt.

### Beabsichtigte, aber inzwischen aufgegebene Bürgerbegehren

Bislang wissen wir im Kalenderjahr 2025 von insgesamt **sechs beabsichtigten Bürgerbegehren, deren Durchführung wieder aufgegeben wurde**, entweder bevor die Unterschriftensammlung begann oder noch während der Unterschriftensammlung. Der häufigste Grund dafür ist, dass wir die bei uns Rat Suchenden davon überzeugen konnten, dass im vorliegenden Fall kein zulässiges Bürgerbegehren möglich ist, es sich also um ein aussichtsloses Unterfangen handelt. In anderen Fällen stellten die Akteure trotz von uns konstatierte Zulässigkeit schließlich fest, dass ihnen vor Ort die notwendige Mobilisierungskraft für ein Bürgerbegehren fehlt.

Die Aufgabe eines geplanten Bürgerbegehrens erfolgt meist noch vor Beginn der Unterschriftensammlung. Eher selten sind Bürgerbegehren, die während einer schon laufenden Unterschriftensammlung abgebrochen werden; es sei denn, während einer bereits laufenden Unterschriftensammlung stellt sich durch eine – zu spät gesuchte – Beratung Unzulässigkeit heraus, so dass ggf. mit einem neu formulierten anderen Bürgerbegehren die Unterschriftensammlung wiederholt werden muss.

Da die aktuellen sechs Fälle dieser Kategorie überwiegend noch nicht öffentlich waren, sondern wir davon nur über unsere Beratungstätigkeit wissen, geben wir dazu aus Gründen der Vertraulichkeit keine genaueren Informationen bekannt.

### Mögliche Ratsreferenden

In zwei Gemeinden werden derzeit Ratsreferenden diskutiert, also vom Gemeinderat selbst beschlossene, nicht durch ein Bürgerbegehren ausgelöste Bürgerentscheide. Ob es dazu kommt, bleibt abzuwarten:

In **Sindelfingen** wurde im Gemeinderat ein Bürgerentscheid über das Badezentrum am Rotweg beantragt, aber noch nicht darüber entschieden.

In **Bad Urach** ist beabsichtigt, als Reaktion auf das unzulässige Bürgerbegehren zum Amazon-Verteilzentrum stattdessen einen Bürgerentscheid durch Ratsbeschluss zum gleichen Thema herbeizuführen.

### Nicht zustande gekommene Ratsreferenden

In drei Gemeinden (Horb, Lenzkirch, Obersulm) wurde im bisherigen Kalenderjahr 2025 (Stand 1.8.) im Gemeinderat die Durchführung eines Bürgerentscheids als Ratsreferendum beantragt, allerdings fand dies bei der Abstimmung im Gemeinderat nicht die notwendige Mehrheit.

In einer weiteren Gemeinde (Reutlingen) prüfte die Gemeindeverwaltung von sich aus die Möglichkeit eines Ratsreferendums, mit dem Ergebnis einer ablehnenden Empfehlung, woraufhin eine Gemeinderatsfraktion die Durchführung eines Bürgerbegehrens ankündigte.

In einer weiteren Gemeinde (Grosselfingen) wurde von einer Bürgerinitiative vom Gemeinderat der Beschluss eines Ratsreferendums gefordert (da kein zulässiges Bürgerbegehren mehr möglich war). Der Bürgermeister sah jedoch „keinen Bedarf“ darauf einzugehen; eine Abstimmung im Gemeinderat kam nicht zustande.

In einer weiteren Gemeinde (Schluchsee) hatte der Gemeinderat bereits 2024 ein Ratsreferendum zu einem Hotelbauprojekt beschlossen. Nachdem sich 2025 allerdings herausstellte, dass sich kein geeigneter Investor für dieses Projekt gefunden hatte, wurde das Vorhaben und mit ihm das Ratsreferendum im Juli 2025 wieder abgesagt.

## Einwohneranträge

Ein Einwohnerantrag ist der „kleine Bruder“ des Bürgerbegehrens. Er führt – mit etwas weniger Unterschriften – nicht zu einem Bürgerentscheid, erzwingt aber zumindest eine Behandlung des Anliegens im Gemeinderat. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist der Einwohnerantrag in Baden-Württemberg auf eine sehr unkluge Weise gesetzlich geregelt: für ihn gelten genau die gleichen Fristen und Themenbeschränkungen wie für ein Bürgerbegehren, was in allen anderen Bundesländern nicht der Fall ist. Dadurch öffnet sich für Einwohneranträge im Vergleich zu Bürgerbegehren kaum ein neues Anwendungsfeld, und in dieser Konkurrenzsituation wird fast immer das wirkungsmächtigere Bürgerbegehren dem Einwohnerantrag vorgezogen, zumal die Unterschriftenhürde bei Einwohneranträgen in Baden-Württemberg

auch deutlich höher ist als z.B. in Bayern oder Thüringen. In der Konsequenz ist die Zahl der Einwohneranträge in Baden-Württemberg relativ niedrig.

Im Kalenderjahr 2025 wurden bislang (Stand 1.8.) insgesamt **sechs Verfahren mit dem Instrument Einwohnerantrag** registriert, davon drei durch Mehr Demokratie e.V. beratene, mit insgesamt sieben Beratungskontakten.

## Weitere Beratungsanfragen

Zusätzlich zu den im Berichtszeitraum von uns beratenen 62 Bürgerbegehren / Bürgerentscheiden und drei Einwohneranträgen haben wir auch neun allgemeine Anfragen zu den Regularien bei Bürgerbegehren/entscheiden und Einwohneranträgen bearbeitet, die keinen konkret erkennbaren Fallbezug hatten. Vier weitere Beratungsfälle bezogen sich auf kommunalrechtliche oder landesrechtliche Problemstellungen (z.B.: War es korrekt, dass der Gemeinderat ein bestimmtes Thema in nicht-öffentlicher Sitzung behandelt hat? Bestand bei einem Gemeinderat Befangenheit bei einer konkreten Abstimmung? Was ist bei einer Petition an den Landtag zu beachten?), zwei weitere Beratungsfälle auf wahlrechtliche Fragen (z.B. Wahlanfechtung einer Bürgermeisterwahl), zwei weitere Beratungsfälle auf das Stellen von Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz. Anfragen in Bezug auf Bürgerräte erreichten uns im Kalenderjahr 2025 bislang nicht.

**Insgesamt hatte unsere Beratungsstelle im Berichtszeitraum (Januar bis Juli 2025) 273 Beratungskontakte mit einem Zeitaufwand von summiert 317 Arbeitsstunden reiner Beratungszeit.**

Diese Übersicht wird regelmäßig – etwa vierteljährlich – aktualisiert. Zu den wichtigsten Kennzahlen veröffentlichen wir eine monatliche Aktualisierung.

---

## Impressum

Herausgeber:



**MEHR  
DEMOKRATIE**

**Mehr Demokratie e.V.**  
**Landesverband Baden-Württemberg**  
Rotebühlstr. 86/1, 70178 Stuttgart

info@mitentscheiden.de

www.mitentscheiden.de

Erscheinungsort: Stuttgart

Redaktion: Dr. Edgar Wunder

ISSN 2939-9300

Alle Rechte vorbehalten

© 2025 Mehr Demokratie e.V.

## Zentrale Kennzahlen auf einen Blick

Statistik der Bürgerentscheide und Bürgerbegehren in Baden-Württemberg  
und zur Beratungstätigkeit von Mehr Demokratie e.V.  
für das Kalenderjahr 2025  
(Stand: 1. August 2025)

<b>Gesamtzahl aktiver Verfahrensfälle (Bürgerbegehren/entscheide) im bisherigen Kalenderjahr</b>	<b>84</b>
<b>Zahl bereits durchgeführter Bürgerentscheide im Kalenderjahr</b>	<b>15</b>
Davon: Anteil der Bürgerentscheide, die das Abstimmungsquorum erreicht haben und deshalb gültig sind	100 % (15 von 15)
Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei diesen Bürgerentscheiden	61 %
Anteil der Bürgerentscheide, die durch Bürgerbegehren herbeigeführt wurden	87 % (13 von 15)
Anteil der Bürgerentscheide, deren Ergebnis der Mehrheitsmeinung im Gemeinderat widersprach	60 % (9 von 15)
<b>Bereits beschlossene Bürgerentscheide, die in den nächsten Monaten durchgeführt werden</b>	<b>11</b>
<b>Zahl bereits eingereichter Bürgerbegehren im aktuellen Kalenderjahr</b>	<b>27</b>
Davon: Zahl der Bürgerbegehren, über deren Zulässigkeit der Gemeinderat bereits entschieden hat	22
<b>Zahl der Bürgerbegehren, die sich aktuell in der Phase der Unterschriftensammlung befinden, noch vor der Einreichung</b>	<b>12</b>
<b>Zahl der Bürgerbegehren in der Vorbereitungsphase, noch vor Beginn der Unterschriftensammlung</b>	<b>14</b>
Zahl geplanter Bürgerbegehren, die vor oder während der Unterschriftensammlung aufgegeben wurden	6
Zahl der Bürgerbegehren (teilweise bereits im Vorjahr eingereicht), über deren Zulässigkeit die Gemeinderäte im aktuellen Kalenderjahr entschieden haben	28
Davon: <b>Anteil der Bürgerbegehren, die durch die Gemeinderäte für unzulässig erklärt wurden</b>	<b>36 %</b> (10 von 28)
Zahl noch anhängiger Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zu Bürgerbegehren/entscheiden	1
Zahl der Bürgerbegehren, die der Gemeinderat in der Sache übernommen hat oder die nach einem Kompromiss zurückgezogen wurden	2
<b>Aus der Mitte des Gemeinderats gestellte Anträge auf Durchführung eines Bürgerentscheids (Ratsreferendum), über die bereits abgestimmt wurde</b>	<b>5</b>
Davon: Angenommene Anträge	40 % (2 von 5)
Anträge auf Durchführung eines Bürgerentscheids aus der Mitte des Gemeinderats, über die bis jetzt noch nicht abgestimmt wurde	2
<b>Zahl der Verfahren zu Einwohneranträgen im Kalenderjahr</b>	<b>6</b>
<b>Anteil der Verfahrensfälle (Bürgerbegehren/entscheide), an denen Mehr Demokratie e.V. beratend mit beteiligt war</b>	<b>74 %</b> (62 von 84)
Zahl der Beratungskontakte von Mehr Demokratie e.V. zu diesen Verfahrensfällen	230
Durchschnittliche Zahl der Beratungskontakte pro Verfahrensfall	3,7
<b>Reine Beratungszeit in Arbeitsstunden zu diesen Bürgerbegehren/entscheiden</b>	<b>272,5</b>
Zahl der Beratungskontakte einschließlich von Beratungen zu anderen Verfahren (z.B. Einwohneranträge)	273
<b>Reine Beratungszeit in Arbeitsstunden einschließlich von Beratungen zu anderen Verfahren</b>	<b>317</b>