

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Baden-Württemberg
Rotebühlstraße 86/1
70178 Stuttgart

Dr. Edgar Wunder
Landesvorsitzender

Telefon 0711-509 10 10
Fax 0711 -509 10 11
edgar.wunder@mitentscheiden.de

Stuttgart, den 23. März 2022

Bürgerbegehren unter Corona-Bedingungen in Baden-Württemberg

**Ein erneuter rascher Beschluss des Landtages notwendig,
weil die ausgesetzte Einreichungsfrist ab dem 31.3.2021 wieder wirkt**

Der Landtag von Baden-Württemberg hat am 7. Mai 2020 angesichts der Corona-Pandemie beschlossen, die bis dahin geltende dreimonatige Einreichungsfrist für Bürgerbegehren, die im Widerspruch zu Gemeinderatsbeschlüssen stehen, auszusetzen. Die Fristaussetzung sollte Bürgerinitiativen vom Zeitdruck entlasten, unter Corona-Bedingungen sofort Unterschriften sammeln zu müssen bzw. ihnen die Möglichkeit geben, die Unterschriftensammlung für Bürgerbegehren auch noch nach Ende der Corona-Pandemie nachzuholen.

Die Fristaussetzung nach dem damaligen Gesetz (§ 140a GemO) läuft zum 31.3.2021 aus. Ab diesem Datum sind alle Bürgerbegehren erneut an die früher geltende dreimonatige Einreichungsfrist gebunden. Weil die Corona-Krise und die damit verbundenen erheblichen Erschwernisse bei der Unterschriftensammlung noch lange nicht vorbei sind, besteht jetzt erneut Handlungsbedarf. Der Landtag ist aufgefordert, so rasch wie möglich einen neuen Beschluss zur Einreichungsfrist bei Bürgerbegehren zu fassen, um das wieder akut gewordene Problem zu beheben.

Welche neue Regelung sinnvoll ist, sollte aus den empirischen Erfahrungen mit Bürgerbegehren im Corona-Jahr 2020 abgeleitet werden, die alle unter den Bedingungen der Pandemie und einer ausgesetzten Einreichungsfrist stattfanden.

Unserem weiter unten folgenden Regelungsvorschlag ist deshalb zunächst ein kurzer statistischer Bericht zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Jahr 2020 vorgeschaltet. Er beruht auf einer von Mehr Demokratie e.V. sorgfältig geführten Datenbank zu sämtlichen Bürgerbegehren in Baden-Württemberg.

Erfahrungen mit Bürgerbegehren im Corona-Jahr 2020

Im Jahr 2020 wurden in Baden-Württemberg insgesamt nur 21 Bürgerbegehren eingereicht. Das ist eine Halbierung im Vergleich zu den Vorjahren, denn im Zeitraum 2016-2019 betrug die Zahl eingereicherter Bürgerbegehren pro Jahr durchschnittlich 42. Schon

anhand dieses Sachverhalts ist erkennbar, dass die Corona-Pandemie trotz ausgesetzter Einreichungsfrist die Durchführung von Bürgerbegehren erheblich behindert hat.

Bei den **Bürgerentscheiden** ist dieser Effekt bis jetzt weniger deutlich: In den Vorjahren waren pro Kalenderjahr durchschnittlich 25 Bürgerentscheide zu verzeichnen, im Jahr 2020 sank diese Zahl auf 20.

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei den 20 Bürgerentscheiden des Jahres 2020 lag bei 50,3 %, was in etwa dem Niveau der Vorjahre entspricht bzw. der durchschnittlichen Beteiligung an Bürgermeisterwahlen in diesen Gemeinden (51,5 %). Die Corona-Pandemie hat also die Teilnahmebereitschaft an Bürgerentscheiden nicht reduziert.

Die weniger dramatische Reduzierung der Zahl der Bürgerentscheide im Vergleich zu den Bürgerbegehren ist darauf zurückzuführen, dass viele dieser Bürgerentscheide noch auf Bürgerbegehren aus dem Jahr 2019 zurückgingen. Aufgrund des Zeitversatzes zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist unschwer vorauszusagen, dass für das Kalenderjahr 2021 auch mit einem deutlichen Einbruch bei der Zahl der Bürgerentscheide zu rechnen ist, wegen der deutlich reduzierten Zahl von Bürgerbegehren im Jahr 2020. Auch im ersten Quartal 2021 blieb die Zahl der eingereichten Bürgerbegehren deutlich unterdurchschnittlich.

Es ist also zu konstatieren, dass die Corona-Pandemie in Verbindung mit der aufgehobenen Einreichungsfrist tatsächlich dazu geführt hat, dass viele Bürgerbegehren gar nicht begonnen oder zunächst einmal auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurden. Die allermeisten davon werden allerdings ganz sicher niemals nachgeholt. Denn dem steht nicht nur (ab dem 31.3.2021 wieder) eine formale Einreichungsfrist entgegen, sondern auch die bereits erfolgte Umsetzung der entsprechenden Gemeinderatsbeschlüsse. ***Ist ein Gemeinderatsbeschluss bereits umgesetzt, so ist nach der ständigen Rechtsprechung ebenfalls kein dagegen gerichtetes Bürgerbegehren mehr möglich, völlig unabhängig davon, ob eine formale Einreichungsfrist existiert oder ob diese eingehalten wurde.***

Deshalb hat z.B. Bayern schon seit Jahrzehnten auf eine formale Einreichungsfrist bei Bürgerbegehren verzichtet, weil die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens ohnehin mit der Umsetzung eines Gemeinderatsbeschlusses endet. In Bayern war deshalb, trotz Corona, keine Anpassung der gesetzlichen Regelungen zu Bürgerbegehren notwendig.

Eine genauere Analyse der 21 eingereichten Bürgerbegehren des Jahres 2020 zeigt, dass diese trotz nicht mehr bestehender Einreichungsfrist so zügig wie möglich mit vollständiger Unterschriftenzahl eingereicht wurden. Dies war zu erwarten, weil in vielen Fällen eine spätere Einreichung wegen Umsetzung des Gemeinderatsbeschlusses nicht mehr möglich gewesen wäre. Bürgerinitiativen sind deshalb selbst an einer möglichst zügigen Einreichung interessiert, auch weil sich ihre Mobilisierungskraft nicht über beliebig lange Zeiträume erhalten lässt.

Nur fünf Bürgerbegehren wurden geringfügig nach der früher geltenden dreimonatigen Frist eingereicht, darunter – und mit dem längsten Zeitverzug – das Heidelberger Bürgerbegehren zum zukünftigen Standort des Landesankunftsentrums für Flüchtlinge („Wolfsgrärten“ vs. „Patrick-Henry-Village“), das sieben Wochen nach Ablauf der früher geltenden Frist eingereicht wurde. Fünf dieser zusätzlichen sieben Wochen gingen allerdings nicht auf die Bürgerinitiative zurück, sondern auf eine verzögerte Antwort der Stadtverwaltung bei ihrer Auskunftspflicht zum Kostendeckungsvorschlag.

Diesen fünf Bürgerbegehren hat die Fristaussetzung durch den Landtag wesentlich geholfen, indem sie angesichts der Herausforderungen durch die Corona-Pandemie

ihren Zeitplan etwas flexibler gestalten konnten. Es ist fraglich, ob diese fünf Bürgerbegehren ohne die Aussetzung der Frist hätten zustande kommen können.

Wichtig zu betonen ist ferner, **dass in keinem dieser fünf Fälle durch die etwas spätere Einreichung ein Schaden oder ein Projektumsetzungsverzug für die jeweiligen Gemeinden entstanden ist. Denn in allen fünf Fällen stand die Umsetzung der jeweiligen Gemeinderatsbeschlüsse noch nicht unmittelbar bevor.** Planungssicherheit ging durch die etwas spätere Einreichung für diese Gemeinden also nicht verloren.

Gegenwärtig (März 2021) erhält unsere Beratungsstelle angesichts der sich verschärfenden Corona-Bedingungen und der bald erneut wirksam werdenden Einreichungsfrist wieder verstärkt mehr oder minder verzweifelte Rückmeldungen von Bürgerbegehren, die sich in der Unterschriftensammelphase befinden sich der wieder wirksamen Einreichungsfrist gegenübersehen.

Fazit für eine dringend umzusetzende sinnvolle Neuregelung

- Weil die Corona-Pandemie keineswegs schon überwunden ist und somit die Behinderungen für Bürgerbegehren weiter bestehen, sollte der Landtag rasch beschließen, dass die Einreichungsfrist für Bürgerbegehren weiterhin ausgesetzt bleibt. Erfolgt dies nicht, ist nach den Erfahrungen des Jahres 2020 damit zu rechnen, dass etwa ein Viertel aller Bürgerbegehren (5 von 21) nicht mehr rechtzeitig eingereicht werden könnten oder Bürgerinitiativen gezwungen wären, auch in „heißen Lockdown-Phasen“ zu sammeln, was schon aus gesundheitspolitischer Sicht nicht sinnvoll sein kann.
- Das Fehlen einer Einreichungsfrist im gesamten Kalenderjahr 2020 (denn der Landtagsbeschluss vom 7.5.2020 bezog sich rückwirkend auf alle Gemeinderatsbeschlüsse ab dem 1.1.2020) hat nicht zu irgendwelchen erkennbaren Planungsunsicherheiten oder Nachteilen für die Gemeinden geführt. Ebenso sind in Bayern, wo schon seit 25 Jahren keine Einreichungsfrist existiert, keine Nachteile des Fehlens der Einreichungsfrist in der kommunalpolitischen Praxis erkennbar. Denn Bürgerinitiativen bemühen sich durchgehend, ihr Bürgerbegehren so rasch wie möglich einzureichen, um einer Umsetzung des Gemeinderatsbeschlusses zuvor zu kommen, weil später eingereichte Bürgerbegehren auch ohne formale Einreichungsfrist rechtlich ungültig sind. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen muss die Frage gestellt werden, ob eine formale Einreichungsfrist nicht ganz generell entbehrlich ist, auch unabhängig von Corona. Dafür spricht aus empirischer Sicht alles.
- Es empfiehlt sich deshalb, entweder die Regelung in Bayern oder alternativ die Regelung in Schleswig-Holstein, die in beiden Bundesländern seit vielen Jahren bewährt sind, auch in Baden-Württemberg dauerhaft in der Gemeindeordnung zu implementieren. Dadurch wäre auch das spezielle coronabedingte Problem behoben und es müsste nicht immer wieder nachgebessert werden.

Die **bayerische Regelung** ist die einfachste und sieht gar keine formale Einreichungsfrist vor.

Die **schleswig-holsteinische Regelung** sieht genau jene Fristenregelung auch für die kommunale Ebene vor, die in Baden-Württemberg für landesweite Volksbegehren gilt. Ein landesweites baden-württembergisches Volksbegehren muss spätestens sechs Monate nach Beginn der Unterschriftensammlung eingereicht sein, völlig unabhängig davon, ob es im

Widerspruch zu früheren Landtagsbeschlüssen steht. Dem entsprechend gilt in Schleswig-Holstein, dass ein kommunales Bürgerbegehren sechs Monate nach Beginn der Unterschriftensammlung eingereicht sein muss, völlig unabhängig davon, ob es im Widerspruch zu früheren Gemeinderatsbeschlüssen steht.

Eine solche Regelung hat den Vorteil, dass sie Bürgerinitiativen durchaus in einen klaren Fristrahmen stellt und somit endlose Hängepartien bei Unterschriftensammlungen verhindert. Gleichzeitig können Bürgerinitiativen aber den Zeitpunkt selbst bestimmen, wann sie mit der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren / Volksbegehren beginnen.

Dabei ist die Festsetzung des Sammelbeginns rein technisch gesehen für die Kommunen in Schleswig-Holstein unkomplizierter geregelt als für die Landesebene in Baden-Württemberg. Während im letzteren Fall eine „Anmeldung“ des Sammelbeginns verlangt wird, reicht es in Schleswig-Holstein aus, dass alle Unterschriften „innerhalb von sechs Monaten“ geleistet sein müssen, d.h. das Datum der letzten geleisteten Unterschrift darf nicht weiter als sechs Monate nach dem Datum der ersten geleisteten Unterschrift liegen. Das kann bei der Unterschriftenprüfung problemlos festgestellt werden, so dass keine formale „Anmeldung“ der Unterschriftensammlung als zusätzlicher bürokratischer Vorgang erforderlich ist.

Ob eine so definierte Sammelfrist nun drei oder sechs Monate beträgt, ist aus unserer Sicht sekundär. Eine dreimonatige Frist ist unseres Erachtens für die kommunale Ebene ausreichend. Probleme entstehen – insbesondere unter Corona-Bedingungen – nicht durch die genaue Länge der Frist, sondern dadurch, dass in Baden-Württemberg Bürgerinitiativen nur auf der Landesebene das Ingangsetzen der Frist durch den Sammelbeginn selbst bestimmen können, nicht aber auf der kommunalen Ebene. Das ist im Übrigen auch inkonsistent.

Im Ergebnis schlagen wir also vor, die bewährte schleswig-holsteinische Fristenregelung für Bürgerbegehren, die der baden-württembergischen Fristenregelung für landesweite Volksbegehren entspricht, dauerhaft auch für baden-württembergische kommunale Bürgerbegehren anzuwenden. Die bisherige Fristdauer (drei Monate) kann dabei beibehalten werden. Dies löst auch alle mit der Corona-Pandemie verbundenen Fristprobleme, weil es Bürgerinitiativen nicht dazu zwingt, mitten im Lockdown mit einer Unterschriftensammlung beginnen zu müssen.

Wortlaut der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wäre im Wortlaut minimal und sehr einfach. Sie würde lauten:

- In § 21 Absatz 3 Satz 3 GemO wird folgender Satzteil gestrichen:
„...; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden.“
- Stattdessen wird in § 21 Absatz 6 GemO der unterstrichene Satzteil neu eingefügt:
„Das Bürgerbegehren muss von mindestens 7 vom Hundert der Bürger innerhalb von drei Monaten unterzeichnet sein, ...“

Die Einfügung „*innerhalb von drei Monaten*“ in § 21 Absatz 6 (bei Streichung der Passage in § 21 Absatz 3 Satz 3) entspricht dem exakten Wortlaut von § 16g Absatz 4 der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung.

Wenn hingegen die bayerische Regelung gewählt werden soll, müsste nur die Passage in §21 Absatz 3 Satz 3 gestrichen werden, ohne die Ergänzung in § 21 Absatz 6.

Wir bitten den Landtag von Baden-Württemberg, diese relativ geringfügige Gesetzesänderung rasch zu beschließen, um die akuten coronabedingten Probleme für Bürgerbegehren zu entschärfen und damit gleichzeitig für eine tragfähige dauerhafte Lösung zu sorgen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Edgar Wunder

Landesvorsitzender Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg