

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid:  
Elemente der unmittelbaren Demokratie

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg beschreibt als ein Grundprinzip des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats das System der repräsentativen Demokratie. Es heißt da: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ (Art. 25 Abs. 1). Und weiter: „Die Gesetzgebung steht den gesetzgebenden Organen zu“ (Art. 25 Abs. 3 S. 1). Schließlich: „In den Gemeinden und Kreisen muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“ (Art. 72 Abs. 1 S. 1).

Eine Demokratie lebt vom aktiven Interesse der mündigen Bürger. Ihre Beteiligung braucht sich nicht auf die Teilnahme an Wahlen, und das auch noch in mehrjährigen Abständen, zu beschränken. Vielmehr besteht ein erhebliches staatspolitisches Interesse an der aktiven, unmittelbaren Einbeziehung der Bürger in die Gestaltung der öffentlichen Dinge – auch und gerade im engeren Lebensbereich der Bürger, in der kommunalen Ebene. Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg verwendet deshalb Formen der unmittelbaren Demokratie. § 21 eröffnet die Möglichkeit, Angelegenheiten, die für die Gemeinde von besonderer Bedeutung sind, durch die Bürger unmittelbar entscheiden zu lassen. Dabei handelt es sich nicht, wie manche irrtümlich meinen, um eine Art „Gegenregierung“ zum Gemeinderat. Vielmehr geht es um eine formal wie materiell genau geregelte, begrenzte Bürgerbeteiligung (vgl. *Kasten Seite 6*) – im Ausnahmefall, wie die langjährige Erfahrung zeigt.

Jahrzehntelang war Baden-Württemberg das einzige Bundesland, in dem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gesetzlich geregelt waren. Seit 1990 gibt es diese Form der Bürgerbeteiligung auch in Schleswig-Holstein sowie in den neuen Bundesländern.

Zu einer direkten Willensbildung der Bürger kann es dadurch kommen, daß der Gemeinderat eine wichtige Angelegenheit der Beschlußfassung durch die Bürger unterbreitet (Bürgerentscheid) oder daß aus der Bürgerschaft in einer bestimmten Angelegenheit die Durchführung eines Bürgerentscheids verlangt wird (Bürgerbegehren). Um Mißbräuche auszuschalten und um zu vermeiden, daß die gewählten Organe außerstand gesetzt werden, die Gesamtverantwortung zu tragen, oder daß sie zu sehr die Verantwortung abwälzen, sind Bürgerentscheid und Bürgerbegehren an eine ganze Reihe von (erschwerenden) Voraussetzungen geknüpft (vgl. hierzu insbesondere § 21 Abs. 1-3 und 6 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg).

Auch bei Verfassungsänderungen, beim Gesetzgebungsverfahren sowie bei der vorzeitigen Auflösung des Landtags gibt es die unmittelbare Bürgerbeteiligung. Die Landesverfassung sieht dies in den Artikeln 59, 60, 64 Abs. 3 und 43 vor. Praktiziert wurden diese Verfassungsbestimmungen allerdings nur einmal, nämlich beim Volksbegehren und der Volksabstimmung zur Auflösung des Landtags 1971 im Zusammenhang mit der 1973 anstehenden Kreisreform.

Anders die Rechtsvorschriften über Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in § 21 der Gemeindeordnung. Seit Inkrafttreten dieses Gesetzes im Jahr 1956 sind 179 Bürgerbegehren und 199 Bürgerentscheide bekannt geworden. Genauere Aufzeichnungen gibt es allerdings erst seit 1975. Darauf beziehen sich die folgenden Darlegungen über Art und Ausmaß der unmittelbaren Beteiligung der Bürger an demokratischen Entscheidungsprozessen.

Gut zwei Fünftel der  
Bürgerbegehren  
(zunächst) unzulässig

In der Berichtszeit 1975 bis Mitte November 1991 gab es in Baden-Württemberg insgesamt 82 Bürgerentscheide. Eine recht kleine Zahl, wenn man damit die Zahl von 1 110 Gemeinden vergleicht. Dabei ergibt sich

<div><div>DIE STADT WENDLINGEN AM NECKAR.</div></div> <div>Auf einem Stimmzettel nur <b>• I n •</b> Antwort durch ein Kreuz im entsprechenden Kreis kennzeichnen.</div> <div><b>Amtlicher Stimmzettel</b> für den Bürgerentscheid gemäß § 21 Absatz 3 ff. Gemeindeordnung Baden-Württemberg</div> <div><b>„Festhalle“</b> In Wendlingen am Neckar am 29. September 1991.</div> <div>Frage: Soll in Wendlingen am Neckar eine Festhalle gebaut werden?</div> <div><div>JA</div><div><input type="radio"/></div><div>NEIN</div><div><input type="radio"/></div></div>	<div><div>DIE STADT WENDLINGEN AM NECKAR.</div></div> <div>Auf einem Stimmzettel nur <b>• I n •</b> Antwort durch ein Kreuz im entsprechenden Kreis kennzeichnen.</div> <div><b>Amtlicher Stimmzettel</b> für den Bürgerentscheid gemäß § 21 Absatz 3 ff. Gemeindeordnung Baden-Württemberg</div> <div><b>„Sportpark“</b> In Wendlingen am Neckar am 29. September 1991.</div> <div>Frage: Soll in Wendlingen am Neckar ein Sportpark gebaut werden?</div> <div><div>JA</div><div><input type="radio"/></div><div>NEIN</div><div><input type="radio"/></div></div>
--	---

## Gemeindeordnung für Baden-Württemberg – GemO –

in der Fassung vom 3. Oktober 1983 (GBl. S. 578, 720), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Mai 1987 (GBl. S. 161)

### § 21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, daß eine wichtige Gemeindeangelegenheit der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid). Wichtige Angelegenheiten sind:

1. die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist,
2. die Änderung von Gemeindegrenzen und Landkreisgrenzen,
3. die Einführung und Aufhebung der unechten Teilortswahl,
4. die Einführung und Aufhebung der Bezirksverfassung und
5. die Einführung und, ausgenommen den Fall des § 73, die Aufhebung der Ortschaftsverfassung.

Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, was darüber hinaus als wichtige Gemeindeangelegenheit gilt.

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
4. die Haushaltssatzung (einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe), die Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,
5. die Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
6. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren sowie über
7. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

(3) Über eine wichtige Gemeindeangelegenheit kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Das Bürgerbegehren muß schriftlich eingereicht werden; richtet es sich gegen einen Beschluß des Gemeinderats, muß es innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muß die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Es muß von mindestens 15 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch in Gemeinden

mit nicht mehr als 50000 Einwohnern von	3000 Bürgern,
mit mehr als 50000 Einwohnern, aber nicht mehr als 100000 Einwohnern von	6000 Bürgern,
mit mehr als 100000 Einwohnern, aber nicht mehr als 200000 Einwohnern von	12000 Bürgern,
mit mehr als 200000 Einwohnern von	24000 Bürgern.

(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

(5) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muß den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung dargelegt werden.

(6) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 30 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.

(7) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(8) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.

nämlich, daß (unter Berücksichtigung mehrfach „betroffener“ Gemeinden) nur in jeder 14. Kommune die Bürger kommunale Entscheidungen direkt treffen konnten.

„Anläufe“ dazu gab es deutlich mehr. In der Berichtszeit wurden nämlich 127 Bürgerbegehren bekannt. In 85 Fällen, das sind rund zwei Drittel, ging es dabei um die Errichtung, Erweiterung oder auch Aufhebung öffentlicher Einrichtungen, nämlich vor allem von Gemeindehallen, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie von Straßen.

56 der 127 aufgezeichneten Bürgerbegehren, das sind gut zwei Fünftel der Gesamtzahl, waren unzulässig. In 31 Fällen war dies festzustellen, weil das Bürgerbegehren keine wichtige Gemeindeangelegenheit im Sinne des § 21 Abs. 1 der Gemeindeordnung (siehe *Kasten*) betraf. Allerdings änderten 9 Gemeinden ihre Hauptsatzung und erweiterten den gesetzlichen Katalog der wichtigen Angelegenheiten, so daß ein Bürgerentscheid stattfinden konnte. In 13 Fällen, in denen sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Gemeinderats richtete, war Unzulässigkeit gegeben, weil das Bürgerbegehren nicht innerhalb von vier Wochen nach dem Beschluß, wie in § 21 Abs. 3 der Gemeindeordnung gefordert, eingereicht wurde. Bei 7 Bürgerbegehren, die an sich zulässig waren, fehlte eine ausreichende Zahl von Unterstützungsunterschriften (§ 21 Abs. 3 der Gemeindeordnung), so daß 63 der 127 Bürgerbegehren an formalen Erfordernissen scheiterten. In einigen wenigen Fällen wurde dies von den Gemeinderäten durch Änderung der Hauptsatzung, wie eben erwähnt, geheilt.

Die übrigen 64 Bürgerbegehren waren erfolgreich. In fünf Fällen wurde dem Bürgerbegehren durch einen entsprechenden Beschluß des Gemeinderats abgeholfen, 59 führten zu einem Bürgerentscheid. Dazu kommen 23 Bürgerentscheide, die der jeweilige Gemeinderat von sich aus, ohne „Entscheidungsdruck“ durch ein Bürgerbegehren, beschloß. Zusammen kommt man damit auf die Zahl von 82 Bürgerentscheiden in den 17 Jahren der Berichtszeit.

### Erfolgsaussichten?

Von den 59 Bürgerentscheiden, die auf Bürgerbegehren folgten, kamen 31 im Sinne des Bürgerbegehrens zustande. Sieben trafen eine dem Bürgerbegehren zuwiderlaufende Entscheidung, und 19 scheiterten, weil das Quorum von 30 % der Stimmberechtigten nicht erreicht wurde (vgl. hierzu den Wortlaut des § 21 Abs. 2 der Gemeindeordnung). Dieses Quorum von 30 % bezieht sich nicht auf die Abstimmenden, sondern auf die Stimmberechtigten, so daß der Abstimmungsbeteiligung eine große Bedeutung zukommt.

Bei den 23 Bürgerentscheiden, die in der Berichtszeit auf Beschluß des Gemeinderats zur Durchführung kamen, stimmten die Bürger nur in drei Fällen auf die ihnen gestellte Frage überwiegend mit „Ja“, dagegen in 17 Fällen mit „Nein“, womit fast ausnahmslos kommunale Bauprojekte zu Fall gebracht wurden. In drei Fällen wurde das Quorum nicht erreicht.

Versucht man die dargebotenen Zahlen zu bewerten, so kann man sicher feststellen, daß Bürgerbegehren und Bürgerentscheid keine leicht zu handhabenden Instrumente sind. Sonst wären die Fallzahlen angesichts der Vielzahl kommunaler

# Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Baden-Württemberg seit 1975

Jahr	Bürgerbegehren				Bürgerentscheide				Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zusammen
	insgesamt	unzulässig	erfolgreich	anderweitig erledigt	insgesamt	auf Beschluß des Gemeinderats	nach Bürgerbegehren	darunter erfolgreich <sup>1)</sup>	
1975	—	—	—	—	1	1	—	—	1
1976	—	—	—	—	2	2	—	—	2
1977	4	3	1	—	1	1	—	—	5
1978	14	9	3	2	3	1	2	1	17
1979	12	6	6	—	4	—	4	2	16
1980	13	10	3	—	5	1	4	1	18
1981	4	3	1	—	5	3	2	1	9
1982	7	6	1	—	2	—	2	2	9
1983	5	1	4	—	3	1	2	—	8
1984	6	3	3	—	4	—	4	3	10
1985	15	8	4	3	6	2	4	3	21
1986	12	4	8	—	11	3	8	3	23
1987	8	2	6	—	6	1	5	2	14
1988	9	5	4	—	10	4	6	4	19
1989	3	1	2	—	5	2	3	1	8
1990	5	—	5	—	6	1	5	3	11
1991	10	2	8	—	8	—	8	5	18
<b>Insgesamt</b>	<b>127</b>	<b>63</b>	<b>59</b>	<b>5</b>	<b>82</b>	<b>23</b>	<b>59</b>	<b>31</b>	<b>209</b>

<sup>1)</sup> Ohne 9 erfolgreiche Bürgerentscheide, die, nach Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, durch Änderung der Hauptsatzung durch Gemeinderatsbeschluß zustande gekommen sind.

Entscheidungsprobleme größer – und auch die „Erfolgszahlen“. Man wird sagen können, daß die kommunalen Entscheidungsorgane die anstehenden Fragen bestimmungsgemäß fast ausnahmslos selbst entscheiden. Aber auch: Die Bürger können ihren Willen letztlich durchsetzen, es sei denn,

sie kaprizieren sich auf Fragen, die dem Bürgerentscheid nicht zugänglich sind, wie etwa die Gemeindeabgaben. § 21 Abs. 2 der Gemeindeordnung regelt dies klar und abschließend. Mit gutem Grund.

Dr. Eberhard Gawatz



## STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG

Böblinger Straße 68 · 7000 Stuttgart 1 · Telefon (0711) 641-2866



Eine Querschnittsveröffentlichung, die aus allen Bereichen der amtlichen Statistik Grundinformationen bietet.

### Statistisches Taschenbuch Baden-Württemberg 1990/91

Umfang: 304 Seiten  
28 Schaubilder, 2 farbig  
Umschlag: Karton, 2 farbig  
Format 11,5 x 16,5 cm  
Preis: DM 16.—  
zuzüglich Versandkosten

Artikel-Nr. 1111 91001  
ISBN 3-923 292-22-8

Auf Hunderte von Fragen finden Sie in diesem Tabellen-Nachschlagewerk Antwort.

Informationen  
über unser Land  
... aus erster Hand



#### Staat und Staatsgebiet

Landesorgane und Verwaltungsaufbau/  
Geographische Angaben

#### Bevölkerung

Bevölkerungsstand / Bevölkerungsbewegung / Gesundheitswesen / Unterricht, Bildung und Kultur / Kirchliche Verhältnisse / Rechtspflege / Wahlen / Erwerbsleben und Arbeitsmarkt / Ausländer

#### Wirtschaft

Wirtschafts- und Berufsorganisationen / Land- und Forstwirtschaft / Umwelt / Arbeitsstätten und Unternehmen / Produzierendes Gewerbe / Bautätigkeit und Wohnungen / Handel und Gastgewerbe / Verkehr

#### Finanzen

Geld, Kredit, Versicherungen / Öffentliche Sozialleistungen / Öffentliche Finanzen

#### Volkswirtschaft

Preise / Verdienste / Einkommen und Verbrauch / Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

#### Regionale Übersichten

Kreise, Regionen, Regierungsbezirke / Große Kreisstädte / Gemeinden mit 5000 und mehr Einwohnern / Bundesgebiet und Bundesländer / Internationale Übersichten