



MITMACHEN

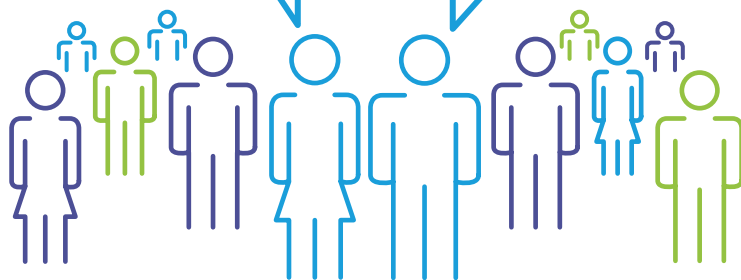
&

ENTSCHEIDEN

Bürgerentscheide  
im Dialog gestalten



MITMACHEN & ENTSCHIEDEN  
BÜRGERENTSCHEIDE IM DIALOG GESTALTEN



# Vorwort

Wählen, Mitmachen und Entscheiden: So lautet der Dreiklang, den wir für eine vielfältige Demokratie in unserem Land brauchen. Vielen Bürgerinnen und Bürgern reicht es längst nicht mehr, alle vier oder fünf Jahre zum Wählen zu gehen. Sie wollen sich auch jenseits der Wahlurnen einbringen, sich an kontroversen Debatten beteiligen, ihre Meinung vortragen, Konflikte austragen. Zum Wählen kommt also das Mitmachen und bei manchen kommunalen Fragen, ganz direktdemokratisch, auch das Mitentscheiden. Ein ständiges Thema dabei ist, direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung bei allen Unterschieden besser zu verknüpfen. Daran arbeiten wir als Landesregierung seit nunmehr sechs Jahren.

Doch wenn wir im Land unterwegs sind, erleben wir immer wieder, dass die Reform der direkten Demokratie, die wir mit der Absenkung der Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide erreicht haben, auf Skepsis trifft. Noch immer sind wir zu Besuch in Rathäusern, über denen vermeintlich das »Damoklesschwert Bürgerentscheid« schwebt. Immer öfter aber treffen wir auch auf Stadtoberhäupter, die sich der Herausforderung einer vielfältigen kommunalen Demokratie stellen, die diese kreativ und offensiv gemeinsam mit ihrem Gemeinderat und den Bürgerinnen und Bürgern gestalten.

Genau darum geht es in diesem Handbuch und bei der Verknüpfung von direkter Demokratie und dialogischer Beteiligung: Sie ist kein Selbstläufer und auch kein Zufallsprodukt. Demokratische Beteiligungsprozesse dieser Art brauchen einen klar definierten systematischen Rahmen, professionelle Begleitung, fortlaufende Kommunikation sowie Transparenz und Offenheit. Nicht gebraucht werden Begriffe wie Gegnerschaft oder Kampf. Alle Beteiligten sind vielmehr Mitstreiter, die zusammen den Königsweg suchen.

Diesen Weg sind wir beispielsweise bei der Standortsuche für eine neue Justizvollzugsanstalt sehr konsequent mit der Stadt Rottweil gegangen. Dabei haben wir unter anderem gelernt, dass es einen ganzen Koffer voller Instrumente braucht, um den richtigen Weg zu finden. Allen voran denke ich dabei an die Akteurs- und Themenfeldanalyse, die wir in unserem Leitfaden für eine neue Planungskultur beispielhaft entwickelt haben.

Natürlich lebt ein solcher Prozess bei aller Theorie insbesondere von der unmittelbaren Beteiligung und dem Dialog von Mensch zu Mensch. Nur so kann Vertrauen entstehen. Um das zu unterstützen, haben wir die Idee einer sogenannten Begleitgruppe entwickelt. Sie ist eine Art Resonanzraum, in dem Menschen mit unterschiedlichen Sichtweisen und Rollen zusammenkommen: Gegner und Befürworter eines Projekts, Vertreter der Verwaltung und Gemeinderäte, aber auch zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger. In solch einer Runde, die zeigt die Erfahrung, können festgefahrene Positionen leichter aufgelöst werden, zudem entwickelt sich dabei immer eine gute Tonalität. Diese Begegnungen zwischen Menschen sorgen dafür, dass aus Betroffenen Beteiligte werden. In der Begleitgruppe wird zusammengearbeitet und darauf geachtet, dass es gerecht zugeht und der Bürgerentscheid keine tiefen Gräben vor Ort hinterlässt.

Wir sind der Allianz für Beteiligung und dem Verein Mehr Demokratie e.V. sehr dankbar für die Initiative zu diesem Handbuch und freuen uns auf die Resonanz von Ihnen allen.



A handwritten signature in blue ink, reading 'Gisela Erler' in a cursive script.

**Gisela Erler,**  
*Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung*



## IMPRESSUM



Allianz für  
Beteiligung

### HERAUSGEBER:

Initiative Allianz für Beteiligung e.V.

Königstraße 10 A

70173 Stuttgart

Telefon: 0711 / 335 000 81

[www.allianz-fuer-beteiligung.de](http://www.allianz-fuer-beteiligung.de)

### REDAKTION:

Ulrich Arndt, Dr. Miriam Freudenberger, Sarah Händel,

Fabian Reidinger, Lisa Weis, Hannes Wezel, Dr. Edgar

Wunder

### GESTALTUNG:

Jochen Gabriel Büro für Gestaltung und Kommunikation

[www.jgbfg.com](http://www.jgbfg.com)

### TITELBILD:

© Wavebreak Media / Fotolia



Mehr Demokratie e.V.

Landesverband Baden-Württemberg

Rotebühlstr. 86/1

70178 Stuttgart

Telefon: 0711 / 509 10 10

[www.mitentscheiden.de](http://www.mitentscheiden.de)



Baden-Württemberg

STAATSMINISTERIUM

### GEFÖRDERT:

Aus Mitteln des Landes Baden-Württemberg

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>2</b>
<b>Einleitung: Zum Ansatz und Inhalt dieses Handbuchs</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Perspektiven aus der Wissenschaft</b> .....	<b>9</b>
Mehr Demokratie durch demokratische Vielfalt .....	9
<i>Ein Gastbeitrag von Prof. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal</i>	
Die Bedeutung von Kommunikation für den Erfolg kommunaler Bürgerentscheide .....	13
<i>Ein Gastbeitrag von Prof. Frank Brettschneider, Universität Hohenheim</i>	
<b>2. Wie funktionieren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid?</b> .....	<b>17</b>
Bürgerbegehren: Rechtlicher Rahmen und einzelne Schritte .....	17
Fiktives Fallbeispiel: Ablauf eines Bürgerentscheids .....	19
<b>3. Bausteine für konstruktive Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide</b> .....	<b>23</b>
Instrumente prüfen: Welche Alternativen gibt es? .....	23
Tipps für einen guten Prozess .....	25
<b>4. Fallbeispiele für Bürgerentscheide</b> .....	<b>29</b>
Fallbeispiel Sport- und Festhalle: Den Wunsch nach Abstimmung ernst nehmen .....	29
Fallbeispiel Wohngebiet: Die Frage des richtigen Zeitpunktes ist entscheidend .....	30
Fallbeispiel Überbauung von Spielplätzen: Kooperation zahlt sich aus .....	32
Fallbeispiel Windräder: Fairer Wettbewerb der Argumente nötig .....	33
Fallbeispiel Justizvollzugsanstalt: Begleitgruppe bietet eine Austauschplattform .....	34
Fallbeispiel Unterführung: Großprojekte brauchen Rückhalt in der Bevölkerung .....	35
<b>5. Erfahrungen mit Bürgerentscheiden vor Ort</b> .....	<b>36</b>
Interview mit Dr. Alexander Eger, Bürgermeister von St. Leon-Rot .....	36
Interview mit Alexander Hahn, Vertrauensperson eines Bürgerbegehrens in Leimen .....	37
Erfahrungsbericht von Ingeborg Gekle-Maier, Rottweil .....	39
<b>6. Ein Blick über den Tellerrand nach Bayern und Thüringen</b> .....	<b>40</b>
Wie Bürgerbegehren eine neue Kompromiss-Kultur anstoßen können .....	40
<i>Ein Gastbeitrag von Susanne Socher, Mehr Demokratie e.V., Landesverband Bayern</i>	
<b>7. Anhang + weitere Informationen</b> .....	<b>42</b>

## EINLEITUNG

# Zum Ansatz und Inhalt dieses Handbuchs

### EIN BÜRGERBEGEHREN KOMMT

»Warum muss das jetzt sein? Lang und breit wurde über das Projekt im Gemeinderat gesprochen. Es muss voran gehen und jetzt wird der Gemeinde ein Knüppel zwischen die Beine geworfen!«

Für manch einen ist es schwer zu verdauen, wenn Bürgerinnen und Bürger<sup>1</sup> oder Gemeinderäte ein Bürgerbegehren initiieren. Wenn Entscheidungen hinterfragt werden, die mit großer Mehrheit oder gar einstimmig gefällt wurden, nagt das am Selbstverständnis. Was heißt es, wenn sich »der Bürger« auf die Straße begibt und Unterschriften sammelt? Was bedeutet es, wenn ein umstrittenes Thema wieder auf die Agenda gesetzt wird und sich nicht durch einen Gemeinderatsbeschluss erledigt hat? Was kommt auf eine Gemeinde zu, wenn Bürger eine eigene Idee zur Abstimmung stellen wollen? Jahrzehntlang war die Rollenverteilung klar: Die Wahlberechtigten einer Gemeinde wählen ihre Vertreter in den Gemeinderat. Der Gemeinderat entscheidet in allen Angelegenheiten, die die Gemeinde betreffen. Mit der Diskussion um mehr Beteiligung in den 1970er Jahren und mit dem Aufkommen von direkter Demokratie in allen Bundesländern im Verlauf der 1990er Jahre hat sich die Haltung der Bevölkerung gewandelt. Bürger wollen nicht nur wählen, sondern auch in den Zeiten zwischen den Wahlterminen gefragt werden. Und im Zweifel wollen sie sogar selbst entscheiden. Diese neue

Erwartungshaltung der Bürger stellt Gemeinderäte und Verwaltungsspitzen vor Herausforderungen. Wie verhält man sich zu dieser Entwicklung? Was leitet man daraus für das politische Handeln ab?

### DIE ABSTIMMUNG – EIN DEMOKRATISCHES RECHT

Grundsätzlich sieht die Gemeindeordnung vor, dass Bürger ein Thema in einem Bürgerentscheid zur Abstimmung stellen können, ggf. auch, um einen bereits gefassten Gemeinderatsbeschluss wieder aufzuheben. Es war die Entscheidung des Landesgesetzgebers, Bürgerentscheide als Korrektiv zum Gemeinderat einzubauen. Diese Abwägung folgt demokratischen Grundüberlegungen, in denen die Prinzipien der Repräsentation und der Bürger als Souverän sich gegenüber stehen. Baden-Württemberg kennt Bürgerentscheide schon seit 1956 und hat damit die längste Tradition aller Bundesländer mit kommunaler direkter Demokratie. Rechtlich und politisch hilft Lamentieren also nicht: Erfüllt das Bürgerbegehren die rechtlichen Bedingungen, trifft die Entscheidung nun »der Bürger«.

### WER IST »DER BÜRGER«?

Weder eine Bürgerinitiative noch die Gemeinderäte sollten der Ansicht sein, sie alleine würden das

<sup>1</sup> Im Folgenden wird in diesem Handbuch zum Zwecke der einfacheren Lesbarkeit ausschließlich die maskuline Form verwendet, sie steht stellvertretend für beide Geschlechter.



Gemeinwohl und die Interessen der Bürger vertreten. Beim Bürgerentscheid gehen die Stimmberechtigten zur Abstimmung – nicht bloß die Vertreter der Bürgerinitiative. Die ist oft auch unter den Bürgern umstritten. Obwohl Bürgerinitiativen eine hohe Glaubwürdigkeit zugeschrieben wird, werden sie nicht selten als interessensgetrieben und eigennützig wahrgenommen. Eigennutz steht dem Gemeinwohl aber nicht per se entgegen. Das Gemeinwohl ist die Summe vieler Interessen, die abgewogen und ausgeglichen werden müssen. Häufig ist es eine Frage von individuellen Sichtweisen, unterschiedlichen Prioritäten oder gegenläufigen Bedürfnissen, ob etwas als sinnvoll oder als unsinnig betrachtet wird.

## POSITIONEN WERTSCHÄTZEN UND FAIR SPIELEN

Die Abwägung, was für eine Gemeinde gut ist, was das Gemeinwohl fördert, trifft jeder anders. Für diese Abwägung brauchen wir in der Demokratie eine sachorientierte und wertschätzende Debatte. Viele von uns sind an solchen Debatten interessiert. Warum gleiten sie dann dennoch manchmal ins Emotionale und Verletzende ab? Unterschiedliche Meinungen, Gefühle und Befürchtungen anzuerkennen und wertzuschätzen, ist der Kern unseres pluralen Staates. Populismus und verbale Attacken untergraben die gebotene Abwägung, die Suche nach Kompromissen. Es fällt leicht, auf eine verbale Attacke eine Weitere entgegenzuhalten. Für die Außenstehenden ist beides abstoßend. Ein Fußballspiel voller Fouls verliert schnell an Attraktivität. Deshalb: Foult die eine Seite, sollte die Andere fair weiter spielen, denn die Wahlberechtigten verteilen rote Karten an beide Mannschaften. Das müssen Bürgerinitiativen genauso lernen wie Politiker. In jedem Fall ist Transparenz wichtig, denn Unwissenheit und Intransparenz gefährden einen guten Dialog. Fehlinformationen verbreiten sich und es entstehen Mythen, die nur schwer wieder zurückgeholt werden können. Verwaltung und Gemeinderäte werden als »die Stärkeren« wahrgenommen, denn sie haben das Herrschaftswissen. Damit das nicht passiert, sollten alle vorliegenden Informationen umgehend veröffentlicht werden – auf allen Kanälen.

## ZUM ANSATZ UND INHALT DIESES HANDBUCHS

Die genannten Punkte sind nur einige Aspekte, die bei der Diskussion zum Umgang mit Bürgerentscheiden wichtig sind. Das vorliegende Handbuch möchte der Frage nachgehen: »Wie können alle Beteiligten mit Bürgerentscheiden konstruktiv umgehen?« Das Handbuch verfolgt den Ansatz, dass man einen Bürgerentscheid nicht als »Unfall« oder »Fehlfunktion« wahrnehmen muss. Vielmehr zeigt es, wie Bürgerentscheide Konflikte befrieden und als Chance für mehr Transparenz und für eine sachliche und breite Debatte gesehen werden können. Ganz deutlich wird dabei aber auch, dass ein konstruktiver Umgang mit Bürgerentscheiden vor Ort immer auch mit einer entsprechenden »Haltungsfrage« aller Beteiligten verbunden ist.

Dieses Handbuch beinhaltet einerseits Gastbeiträge, die namentlich gekennzeichnet sind. Alle anderen Texte basieren auf dem Erfahrungswissen der Autoren, die dieses Handbuch gemeinsam geschrieben haben. Sie verfolgen das Ziel, die Debatte über Bürgerentscheide in Deutschland und Baden-Württemberg um den Aspekt einer konstruktiven Herangehensweise zu erweitern. Und sie möchten Kommunen sowie Bürgern vor Ort Tipps an die Hand geben, wie sie faire Prozesse bei Bürgerentscheiden gestalten können. Diese sind nicht auf einzelne Zielgruppen – also auf die Verwaltung, die Bürger oder den Bürgermeister – zugeschnitten. Vielmehr wendet sich das Handbuch gleichermaßen an alle Interessierte und Beteiligte, die im Falle eines Bürgerentscheids vor Ort involviert sind. Es ist also als Einladung an alle zu verstehen, gemeinsam an guten Prozessen zu arbeiten.

Dazu führt dieses Handbuch schrittweise an die Thematik heran. **Kapitel 1** nähert sich dem Thema aus wissenschaftlicher Perspektive. Zunächst verdeutlicht Prof. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal, in seinem Gastbeitrag die Funktionslogiken demokratischer Beteiligung. Hierbei arbeitet er zentrale Herausforderungen für den Weg in einer vielfältigen Demokratie heraus. Zudem benennt er Voraussetzungen, damit direkte und dialogorientierte Verfahren in einer repräsentativen Demokratie als Korrektiv, Ergänzung und Vertiefung wirken können. Anschließend stellt Prof. Frank Brettschneider, Universität Hohenheim, in seinem

Gastbeitrag das Thema Kommunikation bei Bürgerentscheiden in den Mittelpunkt. Anhand grundlegender Überlegungen und verschiedener Fallbeispiele zeigt er, welche Bedeutung Kommunikation für die Durchführung kommunaler Bürgerentscheide hat.

**Kapitel 2** widmet sich den rechtlichen Grundlagen kommunaler Bürgerentscheide. Es erläutert, welche Rahmenbedingungen für kommunale Bürgerentscheide gelten und wie der Ablauf eines Bürgerentscheids aussehen kann. Um die Inhalte für den Leser möglichst eindrücklich zu gestalten, wird der Ablauf eines Bürgerentscheids anhand eines fiktiven Beispiels dargestellt.

**Kapitel 3** bildet das Herzstück dieses Handbuchs. Es gibt Hinweise, wie alle Seiten vor Ort mit einem Bürgerentscheid umgehen können. Dabei steht ein dialogorientierter und konstruktiver Umgang mit Bürgerentscheiden im Mittelpunkt der einzelnen praktischen Tipps und Bausteine, die insgesamt auf einen transparenten und fairen Prozess abzielen. In diesem Sinne schließen sich in Kapitel 4 Fallbeispiele für Bürgerentscheide an, in denen ein entsprechend konstruktiver Umgang mehr oder weniger gut gelungen ist. Dabei wird anhand der Beispiele herausgearbeitet, was man aus den einzelnen Fallbeispielen »mitnehmen« – also welche Lehren man ziehen kann.

**Kapitel 5 und 6** sind Erfahrungen und Gastbeiträgen gewidmet. Im erstgenannten Kapitel schildern Beteiligte aus Baden-Württemberg ihre persönliche Erfahrung im Umgang mit einem Bürgerentscheid vor Ort. Abschließend gibt Susanne Socher, Landesverband Bayern von Mehr Demokratie e.V., in ihrem Gastbeitrag in Kapitel 6 einen Ausblick zur Praxis der Bürgerentscheide in Bayern und Thüringen. Dabei stellt sie insbesondere den Kompromissvorschlag, die Alternativvorlage und die Stichfrage vor. Im Anhang des Handbuchs schließlich sind weiterführende Informationen und Verweise zum Thema Bürgerentscheide und Bürgerbeteiligung zusammengestellt.

Als Autoren würden wir uns freuen, wenn die Erkenntnisse und Herangehensweisen, die in diesem Handbuch erläutert werden, anderen Akteuren Orientierung und Unterstützung bieten. Und wir würden uns freuen, wenn die Ideen zu einem konstruktiven Umgang mit Bürgerentscheiden, die in diesem Handbuch vorgestellt werden, auf positive Resonanz stoßen.

**Sarah Händel, Dr. Edgar Wunder**  
*Landesverband Baden-Württemberg  
von Mehr Demokratie e.V.*



**Dr. Miriam Freudenberger**  
*Initiative Allianz für Beteiligung e.V.*



# <sup>1</sup> | Perspektiven aus der Wissenschaft

---

## MEHR DEMOKRATIE DURCH DEMOKRATISCHE VIELFALT

---

Ein Gastbeitrag von **Prof. Roland Roth**, *Hochschule Magdeburg-Stendal*

---

### DEMOKRATIEN UNTER DRUCK

Demokratische Institutionen erfahren in vielen Ländern heftigen Gegenwind und stehen vor schwierigen Herausforderungen. Die Kluft zwischen den politisch Verantwortlichen und der Wählerschaft ist größer geworden. Die allgemeine Unterstützung und Legitimationskraft parlamentarischer Institutionen ist geschwunden. Die Zahl der aktiven Parteimitglieder befindet sich seit Jahrzehnten im Sinkflug. Mehr als ein Drittel der Bevölkerung hat sich von jeder demokratischen politischen Beteiligung verabschiedet oder nie einen Zugang gefunden. Diese Herausforderungen können nicht allein mit den üblichen parlamentarischen Mitteln beantwortet werden. Notwendig ist eine zeitgemäße Erneuerung des Mottos von Willy Brandt aus dem Jahre 1969: »Mehr Demokratie wagen!« Dies wird nur gelingen, wenn sich die Bürgerschaft, aber auch Parteien und Parlamente, dieses Motto zu Eigen machen und die Weichen für eine vielfältige Demokratie stellen. Es geht dabei um Wege und Mittel zu einer demokratischen Erneuerung unserer Demokratie.

Die Chancen für eine demokratische Vertiefung und Erweiterung repräsentativer Demokratie stehen nicht schlecht. Bevölkerungsmehrheiten wollen heute mehr Mitsprache und Bürgerbeteiligung bei wichtigen politischen Themen. Eine Mehrzahl der Mandatsträger teilt heute auf allen Ebenen föderaler Politik die Erwartung, dass mehr Bürgerbeteiligung zu besseren, unterschiedliche Interessen stärker berücksichtigenden, kostengünstigeren und breiter akzeptierten Entscheidungen beitragen kann. Die Zahl von Beteiligungsprozessen und Bürgerentscheiden hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Einzelne Bundesländer, wie z.B. Baden-Württemberg, haben eine »Politik des Gehörtwerdens« programmatisch in den Mittelpunkt ihres Regierungshandelns gestellt. Wir verfügen über eine Fülle von Erfahrungen mit unterschiedlichen Beteiligungsformaten in der Bundespolitik, in den Ländern und vor allem in den Kommunen. Aber auch Unternehmen setzen bei ihren Infrastrukturvorhaben verstärkt auf Bürgerbeteiligung.

## BAUSTELLEN AUF DEM WEGE ZU EINER VIELFÄLTIGEN DEMOKRATIE

Der Weg hin zu einer starken und vielfältigen Demokratie ist kein Selbstläufer. Einige Baustellen sind unübersehbar:

1. Trotz zunehmender Beteiligungsangebote jenseits von Wahlen ist deren Zahl insgesamt noch bescheiden. Dies gilt sowohl für dialogische wie für direktdemokratische Formen. Von einer alltäglich gelebten Beteiligungskultur, die nachhaltig zur Gestaltung des Gemeinwesens beiträgt, kann allenfalls an einigen wenigen Orten die Rede sein, die mit der Idee der »Bürgerkommune« ernst gemacht haben (wie z.B. in Weyarn, Filderstadt, Essen oder Leipzig).
2. Von den mehr als 11.000 Kommunen in Deutschland dürften bislang allenfalls einhundert verbindliche Beteiligungsleitlinien erarbeitet haben und in der Verwaltung über Beteiligungsbeauftragte verfügen, die für deren Umsetzung sorgen.<sup>2</sup>
3. Viele Bundesländer haben in den letzten Jahren die Hürden für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide moderat abgesenkt. Dennoch ist für die große Mehrheit der Bevölkerung direktdemokratische Bürgerbeteiligung bislang eine eher seltene Erfahrung geblieben.
4. In dem Maße, wie Bürgerinnen und Bürger bei der Diskussion und Entscheidung über Sachthemen mitwirken können und sollen, steigt der Bedarf an Wissen und Transparenz. Die Möglichkeiten, sich schlau zu machen und kompetent mitzudiskutieren, sind nicht zuletzt dank der digitalen Medien enorm angestiegen. Eine große Herausforderung für die Gestaltung einer vielfältigen Demokratie besteht sicherlich darin, Diskussions- und Entscheidungsprozesse so transparent zu gestalten, dass sie als fair und ergebnisoffen erlebt werden und die Urteilskraft der Bürgerschaft stärken.
5. In allen demokratischen Formen kommt es auf Qualität an. Qualitativ schlechte Beteiligungsverfahren diskreditieren diese Form der politischen Partizipation. An einschlägigen Qualitätskatalogen und Vorschlägen herrscht kein Mangel, aber ihre Praxisrelevanz ist noch immer sehr eingeschränkt. Gefragt sind demokratische Innovationen.<sup>3</sup>
6. Die politische Kultur Deutschlands ist traditionell auf Entscheidungen fixiert. Die vorgelagerten Formen des Dialogs, der Beratung und der Mitwirkung finden weniger Anerkennung und der Vorwurf der »Symbolpolitik« wird schnell geäußert. Gegen solche Abwertungen ist an die zentrale Bedeutung von möglichst breiten, vielfältigen und gut informierten Willensbildungsprozessen für die Qualität von politischen Entscheidungen und eine lernende Demokratie zu erinnern. Politische Klugheit und Urteilskraft entstehen im Dialog. Nur er bietet die Chance, dass wir dazu lernen, vielleicht sogar zu anderen Bewertungen kommen als zu Beginn des Prozesses und womöglich am Ende gemeinsam klüger sind. Demokratie stärken bedeutet deshalb, zuallererst in die Breite und die Qualität von Diskussions- und Beteiligungsprozessen zu investieren.

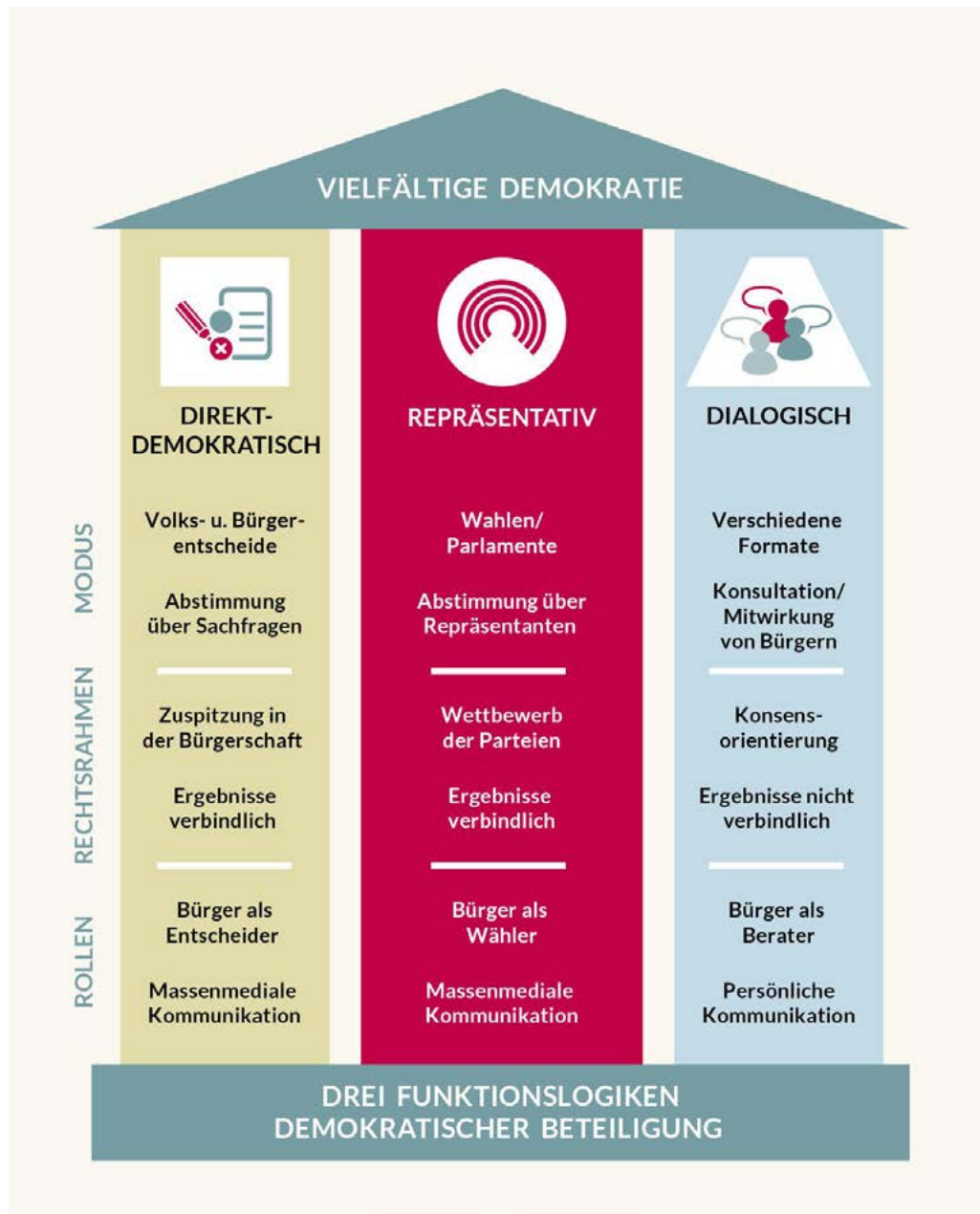
---

<sup>2</sup> [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)

<sup>3</sup> Hertie School of Governance (Hrsg.) 2017: The Governance Report 2017: Democratic Innovations. Oxford: Oxford University Press

## FÜR EIN PRODUKTIVES ZUSAMMENSPIEL DER VIELFÄLTIGEN DEMOKRATISCHEN FORMEN

Die Funktionslogiken verschiedener Formen demokratischer Beteiligung lassen sich wie folgt schematisch darstellen:



**ABBILDUNG:**

Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung – Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie, Gütersloh 2018.

Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit in einer dominant repräsentativen Demokratie direkte und dialogorientierte Verfahren als Korrektiv, Ergänzung und Vertiefung zu einem demokratischen Qualitätszuwachs beitragen:

1. Das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen demokratischen Formen darf nicht »kannibalisierend« sein. Es muss vielmehr anerkennend, »entspannt« und institutionell gut geregelt sein. Besonders die Protagonisten der dominierenden repräsentativen Institutionen tun sich schwer, den demokratischen Mehrwert der anderen Beteiligungsformate zu respektieren. Dass dies durchaus möglich ist, zeigt die wachsende Zahl von kommunalen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, die das Verhältnis von dialogischen und repräsentativen Verfahren regelt.
2. Keine der Formen sollte als die »einzig wahre« Form der Demokratie beschworen und beworben werden. Es ist leicht zu zeigen, dass alle Formen demokratischen Regierens Stärken und Schwächen haben. Die Debatte über mehr Demokratie hat lange darunter gelitten, dass repräsentative Formen als die einzig angemessene Variante angesehen und alle anderen Varianten der politischen Partizipation als »systemwidrig« ins Abseits gedrängt wurden.
3. Es geht nicht nur um »mehr«, sondern vor allem um mehr »gute« Demokratie. Dies gilt für alle demokratischen Formate. Qualitätsansprüche müssen auch bei der Ausgestaltung direkter Demokratie geltend gemacht werden. Ein Knackpunkt ist die dialogische Qualität der Willensbildung in der Vorbereitung und Mobilisierung für Referenden.<sup>4</sup> In Baden-Württemberg wurden gute Erfahrungen mit neutralen Moderationsangeboten und der Einrichtung von Begleit- und Vorbereitungsgruppen gemacht, die eine breite dialogische Bürgerbeteiligung ermöglichen.
4. Jede der demokratischen Formen muss sich darin bewähren, wie weit es ihr mit ihren Mitteln gelingt, zentrale demokratische Defizite zu verringern. Dies gilt an erster Stelle für die zunehmende soziale

Selektivität aller Beteiligungsformate. Wie können in Parlamenten, Parteien, bei Abstimmungen, in Bürgerforen, aber auch im freiwilligen Engagement soziale Schief lagen abgebaut werden, um die politische Gleichheit – ein zentrales demokratisches Qualitätsmerkmal – nicht nur formal, sondern auch de facto zu steigern? Dazu gehört auch die Frage, ob es gelingt, der bereits vorhandenen gesellschaftlichen Vielfalt Ausdruck und Repräsentation zu verschaffen.

5. Es ist unabdingbar, neben den drei »verfassten« Formen politischer Beteiligung auch die »unverfassten« Formen im Blick zu behalten. Bürgerinitiativen, Protest und soziale Bewegungen einerseits und bürgerschaftliches Engagement andererseits müssen als weitere Quellen demokratischer Legitimation und Qualität anerkannt und berücksichtigt werden.



#### FAZIT

Offensichtlich stehen wir erst am Anfang, wenn es um die Gestaltung einer Demokratie fördernden Zusammenwirkens der verschiedenen Formen repräsentativer, dialogischer und direkter Demokratie geht. Jede der Formen hat dabei ihre besonderen Leistungen, die nicht durch die der anderen Formen ersetzt werden können. So ermöglichen Wahlen in der Regel keine Sachvoten. Noch dominieren Ängste vor der Entwertung des Mandats, vor folgenlosen Bürgerforen oder Bürgerentscheiden, die zur Beute kleiner Aktivisten-Gruppen werden. Sicherlich lassen sich für diese Befürchtungen Beispiele und Gegenbeispiele finden. Umso mehr kommt es auf einen politischen Rahmen an, der ein produktives Zusammenspiel der Demokratieformen fördert. Zahlreiche Beispiele guter Praxis zeigen, dass dies kein Wunschdenken ist, sondern eine Gestaltungsaufgabe.

<sup>4</sup> Scholten, Heike/Kamps, Klaus (Hrsg.) 2014 : Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden: Springer VS



## DIE BEDEUTUNG VON KOMMUNIKATION FÜR DEN ERFOLG KOMMUNALER BÜRGERENTSCHEIDE

---

Ein Gastbeitrag von **Prof. Frank Brettschneider**, *Universität Hohenheim*

---

Bau- und Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Verkehr, Energie und Stadtentwicklung stoßen immer wieder auf Ablehnung oder Protest von Teilen der Bevölkerung. Unstrittig ist, dass gesellschaftlich tragfähige Lösungen ohne Kommunikation zwischen Bürgern, Verbänden, Initiativen, Vorhabenträgern sowie Politik und Verwaltung nicht möglich sind. Die Legitimation von Projekten beruht nicht nur auf formalen Rechtsverfahren. Sie sind wichtig, weil sie Rechtssicherheit und Klagerechte gewährleisten. Aber sie müssen um frühzeitige und dialogorientierte Kommunikation und Beteiligung ergänzt werden:

- Information dient dazu, die breite Öffentlichkeit auf ein Vorhaben aufmerksam zu machen sowie Projektziele und Planungsstand zu nennen. Auch ist der Nutzen eines Projektes zu begründen und Transparenz herzustellen. Information alleine genügt jedoch nicht. Sie schafft aber die sachliche Grundlage für eine dialogorientierte Beteiligung.
- Konsultation dient dazu, lokales Wissen zu nutzen sowie vielfältige Interessen und Perspektiven in die Planung einzubeziehen. Vorhabenträger diskutieren mit Bürgern in einem klaren Prozess konkrete Vorschläge. Sie erarbeiten Ideen und Empfehlungen. Dafür eignen sich u. a. Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten und World Cafés. Deren Ergebnisse haben beratenden Charakter.
- Konfliktbearbeitung dient dazu, in bereits bestehende Kontroversen eine auf Ausgleich zielende Problemlösung zu erreichen – mindestens aber die Debatte mittels einer gemeinsamen Faktenklärung zu versachlichen. Dafür eignen sich u.a. Mediationen und Runde Tische.

Neben der dialogorientierten Beteiligung spielt das direkt-demokratische Instrument des Bürgerentscheids in Auseinandersetzungen über kommunale Projekte oft eine Rolle. Bürgerinitiativen versuchen mittels eines Bürgerbegehrens einen Bürgerentscheid zu erzwingen – in der Hoffnung, zu gewinnen. Oder aber der Gemeinderat selbst legt die Entscheidung in die Hände der Bürger. Meist verspricht er sich davon eine stärkere Legitimation für ein umstrittenes Projekt. Oder er kommt so der Forderung nach einem Bürgerentscheid aus den Reihen der Projektgegner zuvor.

### WAS ZEICHNET GUTE KOMMUNIKATION AUS?

Sowohl zu Bürgerentscheiden als auch zu dialogorientierten Beteiligungsverfahren existieren zahlreiche Studien. Das Zusammenwirken beider Elemente kommt bislang jedoch zu kurz. Dieses Zusammenwirken steht daher im Folgenden im Mittelpunkt. Es geht um die Frage, was eine gute Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft bei Bürgerentscheiden kennzeichnet. Konkret:

- Wie können sich dialogorientierte Beteiligungsverfahren auf den »Erfolg« von Bürgerentscheiden auswirken? Welche Rolle spielt Kommunikation vor dem Zustandekommen von Bürgerentscheiden?
- Wenn die Entscheidung für einen Bürgerentscheid getroffen wurde: Mit welchen kommunikativen Maßnahmen können Bürgerentscheide gut begleitet werden?

Einschätzungen zu diesen Fragen basieren im Folgenden auf zwei Quellen. Zum einen werden vier Bürgerent-

scheide zu kommunalen Projekten in Baden-Württemberg in den Blick genommen:

- Justizvollzugsanstalt (JVA) in Rottweil,
- Hängebrücke in Rottweil,
- Neubau eines Fußballstadions in Freiburg,
- Bundesgartenschau 2023 (BUGA) in Mannheim.

Studierende des Master-Studiengangs »Kommunikationsmanagement« an der Universität Hohenheim haben die Kommunikation zu diesen vier Vorhaben untersucht <sup>5</sup>. Ihre Analysen werden zur Beantwortung der oben genannten Fragen herangezogen. Darüber hinaus werden allgemeine Erkenntnisse über gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt. Endgültige Antworten sind auf dieser Basis nicht möglich. Es handelt sich eher um erste Eindrücke, die durch weitere Studien überprüft werden müssen.

## BÜRGERENTSCHEID: BUNDESGARTENSCHAU MANNHEIM

Die Diskussion über die Bundesgartenschau (BUGA) in Mannheim startet im Jahr 2010: Die US-Armee gibt ihren Abzug aus Mannheim bekannt. Die Stadt beginnt mit Planungen zur Nutzung der Konversionsfläche. Dazu führt sie im Oktober 2011 ein erstes Bürgerforum durch. Im Dezember 2011 beschließt der Gemeinderat, eine mögliche BUGA als Instrument für die Konversion zu erwägen. Eine entsprechende Machbarkeitsstudie wird 2012 vorgelegt. Im Jahr 2013 wird das Projekt konkret: Der Gemeinderat beschließt im Februar mit Zwei-Drittel-Mehrheit, Mannheim solle sich für die BUGA 2023 bewerben. Im Mai 2013 erteilt die Deutsche Bundesgartenbaugesellschaft den Zuschlag. In dieser Zeit werden aus den Reihen der Politik erste Forderungen nach einem Bürgerentscheid laut. In der Bürgerschaft regt sich Protest gegen das Projekt. So beschließt der Ge-

VORHABEN	BÜRGERENTSCHEID	DIALOGORIENTIERTE BETEILIGUNG
<b>Bundesgartenschau in Mannheim</b>	22.9.2013 Beteiligung: <b>59,5 %</b> Ergebnis: <b>50,7 %</b> für die BUGA	umstrittene informelle Beteiligung; Fehler in der Kommunikation auf Seiten des Vorhabenträgers; stark polarisierte und teilweise unsachliche Auseinandersetzung
<b>Stadionneubau Freiburg</b>	1.2.2015 Beteiligung: <b>47 %</b> Ergebnis: <b>58 %</b> für den Neubau	sehr umfangreiche informelle Beteiligung unter Einbeziehung sämtlicher Gruppen
<b>JVA Rottweil</b>	20.9.2015 Beteiligung: <b>49 %</b> Ergebnis: <b>58 %</b> für den Standort Esch	sehr umfangreiche informelle Beteiligung unter Einbeziehung sämtlicher Gruppen; kooperative Begleitgruppe zur Vorbereitung des Bürgerentscheids; anfänglich polarisierte Stimmung wird zu einem respektvollen Umgang
<b>Hängebrücke in Rottweil</b>	19.3.2017 Beteiligung: <b>48 %</b> Ergebnis: <b>72 %</b> für die Hängebrücke	sehr umfangreiche informelle Beteiligung unter Einbeziehung sämtlicher Gruppen; kooperative Begleitgruppe zur Vorbereitung des Bürgerentscheids

TABELLE: Überblick über die vier Einzelfälle

<sup>5</sup> [https://komm.uni-hohenheim.de/case\\_studies](https://komm.uni-hohenheim.de/case_studies)



meinderat im Juni 2013, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Kurz darauf formieren sich Bürgerinitiativen pro und contra BUGA. Die Auseinandersetzung wird sehr hitzig, emotional und teilweise unversöhnlich geführt. Einige Bürger werfen der Stadt vor, zu wenig und teilweise falsch zu informieren und die Bürger nicht ausreichend zu beteiligen.

Der Bürgerentscheid am 22. September 2013 endet pro BUGA – mit einem knappen Vorsprung von ca. 2.000 Stimmen. Die Gräben in der Bürgerschaft vertieft er jedoch weiter. Eine Bürgerinitiative reicht im Oktober vor dem Verwaltungsgericht Klage gegen den Bürgerentscheid ein. Sie begründet dies mit einer angeblichen Verletzung des Sachlichkeitsgebots und Verstößen gegen die Grundsätze der Abstimmungsfreiheit. Auch hält sie die Abstimmungsfrage für tendenziös. Die Studierenden kommen in ihrer Analyse zu dem Fazit: »Die Gründe für den Konflikt um die Bundesgartenschau liegen nicht nur im Projekt selbst, sondern in einem Zusammenspiel aus weitreichenden Motiven und fehlerhafter Kommunikation«. Sie gelangen zu der Einschätzung, dass es an einer aufgeschlossenen und wertschätzenden Grundhaltung auf beiden Seiten gemangelt habe. Zudem seien die umfassende Faktenklärung und eine Diskussion über Alternativen zu kurz gekommen.

Anders war dies in den drei weiteren untersuchten Fällen. Hier haben die Kommunen intensiver dialogorientierte Beteiligungsverfahren eingesetzt.

### **BÜRGERENTSCHEID: STADIONNEUBAU FREIBURG**

Die Diskussion über den Neubau eines Fußballstadions in Freiburg beginnt sehr frühzeitig, wird offen geführt (inkl. der Diskussion über mögliche alternative Standorte) und bezieht zahlreiche dialogorientierte Beteiligungsformate ein. Dazu gehören neben Bürgerversammlungen auch Gespräche mit der Bürgerinitiative gegen den geplanten Standort. Sie setzt sich überwiegend aus Anwohnern zusammen, die vor allem Lärm und Parkplatzsuchverkehr befürchten. Im September 2014 beschließt der Gemeinderat einen Bürgerentscheid zum Neubau des Stadions. Im Oktober 2014 findet ein »Dialogforum« statt, an dem alle betroffenen Akteursgruppen beteiligt sind. Der Bürgerentscheid am 1. Februar 2015 endet mit gut 58 % Zustimmung zum

Neubau am vorgesehen Standort. Die meisten Akteure akzeptieren das Ergebnis.

### **BÜRGERENTSCHEIDE: JUSTIZVOLLZUGSANSTALT UND HÄNGEBRÜCKE IN ROTTWEIL**

Noch intensiver war die Kommunikation bei den Projekten in Rottweil. Bei der Diskussion über den Neubau einer Justizvollzugsanstalt (JVA) setzen die Stadt Rottweil und das Land Baden-Württemberg auf umfassende dialogorientierte Bürgerbeteiligung (vgl. hierzu S. 34 in diesem Handbuch). Hervorzuheben sind hierbei insbesondere die Begleitgruppe und die Informationspolitik von Stadt und Land. Auf Initiative von Staatsrätin Gisela Erler hin wird am 14. August 2015 eine Begleitgruppe zum Gefängnisneubau gegründet. In ihr sind relevante Akteure vertreten – Befürworter wie Gegner, Politik und Verwaltung. Die Begleitgruppe soll sicherstellen, dass sachorientiert, gemeinschaftlich und respektvoll debattiert wird. Die Begleitgruppe bespricht die Inhalte der Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid ebenso wie die Organisation der Informationsveranstaltungen und die Pressearbeit. Im September finden eine Informationsveranstaltung mit Führung am Standort und eine Bürgerversammlung mit der Staatsrätin und dem Justizminister statt. Am 11. September gibt die Stadt eine Informationsbroschüre heraus, in der auch Gegner des Standortes zu Wort kommen. Auf dem Beteiligungsportal des Landes werden umfassende Informationen zugänglich gemacht. Dort können auch die Protokolle der Begleitgruppe, Gutachten und Planungsunterlagen eingesehen werden. Mehr Transparenz geht nicht. Am 20. September geht dann der Bürgerentscheid mit 58 % für den Standort Esch in Rottweil aus. Auch danach setzt die Begleitgruppe ihre Arbeit fort – nun mit dem Schwerpunkt der Bürgerbeteiligung bei der Planung und Umsetzung der Baumaßnahme.

Zu der sehr sachlichen Atmosphäre haben einerseits die dialogorientierten Formate, die Transparenz und die Ergebnisoffenheit beigetragen. Darüber hinaus haben die Lokalzeitungen – der Schwarzwälder Bote und die Neue Rottweiler Zeitung – mit ihrer an Sachthemen orientierten Berichterstattung zu dem respektvollen Umgang beigetragen. Auch wenn die Gegner des Standortes Esch vom Ergebnis des Bürgerentscheids enttäuscht waren, einen Graben in der Stadtgesellschaft

hat der Bürgerentscheid – anders als in Mannheim – nicht aufgerissen. Die positiven Erfahrungen fließen auch in die Prozessgestaltung zur Hängebrücke in Rottweil ein. Die bewährte Vorgehensweise bei der Diskussion über den JVA-Standort wird erneut eingesetzt und verfeinert. Der Bürgerentscheid am 19.3.2017 bringt eine Zustimmung von 71 % für den Bau der Hängebrücke.

### FAZIT: GUTE KOMMUNIKATION UND DER »ERFOLG« VON BÜRGERENTSCHEIDEN

Als Fazit lässt sich ziehen: Bürgerentscheide sind kein per se »gutes« oder »schlechtes« Instrument. Ob Bürgerentscheide erfolgreich sind, hängt vielmehr davon ab, wie sie in dialogorientierte Teilnehmungsformate eingebettet sind, wie umfassend, transparent und offen die Information erfolgt und wie ernsthaft der Dialog stattfindet. Unter »Erfolg« wird hier nicht verstanden, wer gewinnt. Unter »Erfolg« wird auch nicht verstanden, wie viele Menschen sich am Bürgerentscheid beteiligt haben. Stattdessen wird »Erfolg« an drei Merkmalen festgemacht:

- sachliche Diskussion,
- respektvoller, konstruktiver Umgang von Befürwortern und Gegnern miteinander,
- breite Akzeptanz des Verfahrens in der Kommune.

Um dies zu erreichen, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Zu Beginn müssen Politik und Verwaltung gemeinsam mit der Zivilgesellschaft eine umfassende Stakeholderanalyse und eine Themenfeldanalyse durchführen. Dabei ist zu klären, welche Bevölkerungsgruppen von dem Projekt betroffen sein könnten. Auch ist zu klären, welche Themenaspekte eine Rolle spielen. Diese sollten in einer Themenlandkarte anschaulich dargestellt werden. Bürger sollten diese Themenlandkarte um für sie wichtige Aspekte ergänzen. Bereits hier bewährt es sich, eine Begleitgruppe einzusetzen.

Ferner müssen Politik und Verwaltung frühzeitig und dauerhaft kommunizieren – ehrlich, offen und transparent. Sie müssen den Dialog suchen. Dazu gehört zunächst das Zuhören – und dann das Erklären. Einwänden, Vorschlägen und Sorgen von Bürgern ist mit Respekt und Wertschätzung zu begegnen. Auch müssen

Politik und Verwaltung ihr Vorgehen immer wieder erklären – in jeder Phase des Projektes. Dazu gehört auch die Diskussion von Alternativen und das Erläutern, warum welche Alternative verworfen wird. Informationen sollten klar und verständlich formuliert werden. Fachsprache muss übersetzt werden. Komplexe Sachverhalte sollten visualisiert werden. Insgesamt müssen die unterschiedlichen Kommunikationsinstrumente aufeinander abgestimmt sein. Neben der klassischen Pressearbeit sind die Sozialen Netzwerke zu nutzen. Vor allem aber gilt: Wichtiger als alles andere ist das direkte persönliche Gespräch mit den Anspruchsgruppen (Anwohner, Initiativen, Mitarbeiter, Politik und Verwaltung, Journalisten) – der Dialog.



Es lässt sich also festhalten:

- Je besser die dialogorientierte Beteiligung im Vorfeld eines Bürgerentscheides, desto größer sind die Chancen, dass in der Diskussion Sachargumente gehört und berücksichtigt werden.
- Je besser die dialogorientierte Beteiligung im Vorfeld eines Bürgerentscheides, desto wahrscheinlicher wird die Akzeptanz des Verfahrens und desto weniger reißt der Bürgerentscheid Gräben in der Bürgerschaft auf.
- Je besser während der konkreten Ausgestaltung eines Bürgerentscheides Vertreter unterschiedlicher Interessen zusammenarbeiten, desto größer ist seine legitimierende Wirkung.

So oder so: Kommunikation ist immer ein wesentlicher Bestandteil für ein gutes Miteinander von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft bei Bürgerentscheiden. Und dieses Miteinander ist umso eher zu erwarten, je ausgeprägter die Beteiligungskultur in einer Kommune ist. Das Beispiel Rottweil kann hier als Vorbild dienen.

## 2 | Wie funktionieren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid?

In Deutschland gibt es seit dem Jahr 1919 Verfahren der direkten Demokratie. Bei der direkten Demokratie treffen die Bürger anstelle eines gewählten Gremiums – wie dem Bundestag, dem Landtag, dem Kreistag oder dem Gemeinderat – eine politische Entscheidung. In den Kommunen und den Landkreisen wird das Bürgerentscheid genannt, während für landesweite und bundesweite Entscheide das Wort Volksentscheid verwendet wird. In diesem Handbuch geht es ausschließlich um Bürgerentscheide.

Dieses Kapitel informiert über rechtliche Rahmenbedingungen und die einzelnen Schritte vom Bürgerbegehren zum Bürgerentscheid. Anhand eines fiktiven Fallbeispiels wird der Ablauf des Verfahrens dargestellt und gezeigt, welche Aufgaben auf die Bürgerinitiative und die Kommune bei der Vorbereitung eines Bürgerentscheids zukommen. Außerdem macht das Beispiel

deutlich, an welchen Stellen die Kommune und die Initiative zusammenarbeiten können, damit alle Bürger vor Ort umfassend über den Bürgerentscheid informiert werden. Zum Schluss des Fallbeispiels gibt es zwei alternative Enden, weil die Statistik belegt:



Bei etwa der Hälfte der Bürgerentscheide entscheiden sich die Bürger für die Position der Bürgerinitiative. Bei der anderen Hälfte der Fälle bestätigen sie die Mehrheitsentscheidung des Gemeinderats. Beide Seiten haben also gleich gute Chancen, die Bürger durch gute Argumente zu überzeugen.

### BÜRGERBEGEHREN: RECHTLICHER RAHMEN UND EINZELNE SCHRITTE

Welche konkreten Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Bürgerentscheid stattfinden kann, legt jedes Bundesland eigenständig in seiner Gemeindeordnung fest. In Baden-Württemberg regelt das §21 der Gemeindeordnung. Im Jahr 2015 gab es dazu eine Reform der

Gemeindeordnung, die es für die Bürger leichter macht, einen Bürgerentscheid herbeizuführen. Die folgende Grafik fasst für das Bundesland Baden-Württemberg die Schritte vom Bürgerbegehren zum Bürgerentscheid zusammen:

## Bürgerbegehren: der Weg zum Bürgerentscheid



Wer ein Bürgerbegehren starten will, muss eine konkrete Abstimmungsfrage mit Unterschriftenliste erstellen.



### Bürgerbegehren:

7 Prozent der Bürger/innen ab 16, die in der Kommune wahlberechtigt sind, müssen das Bürgerbegehren innerhalb von drei Monaten nach Bekanntwerden des Gemeinderatsbeschlusses mit ihrer Unterschrift unterstützen.

Werden diese Vorgaben erfüllt, prüft der Gemeinderat, ob das Begehren zulässig ist und ob er das Begehren übernehmen will.



Übernimmt der Rat es nicht, kommt der Bürgerentscheid. Davor wird ein Informationsheft an alle Haushalte verschickt. Die Initiative hat das Recht, darin ihre Argumente in gleichem Umfang darzulegen wie der Gemeinderat und der/die Bürgermeister/in.



### Bürgerentscheid:

Kommt eine Mehrheit für oder gegen das Bürgerbegehren zustande, die mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten entspricht, ist der Bürgerentscheid gültig. Wenn nicht, fällt die Entscheidung zurück an den Gemeinderat.



INFO

### Was ist ein Ratsreferendum?

Ein Ratsreferendum ist ein vom Gemeinderat eigenständig und unabhängig von einem Bürgerbegehren beschlossener Bürgerentscheid. Dafür ist in Baden-Württemberg die Zustimmung von zwei Drittel aller Gemeinderatsmitglieder notwendig.



INFO

### Weitere Informationen

Für ein Bürgerbegehren müssen zahlreiche rechtliche Vorgaben beachtet werden, die weit über das hinausgehen, was an dieser Stelle diskutiert werden kann. Der gemeinnützige Verein Mehr Demokratie e.V. bietet dazu eine kostenfreie Beratung für Bürgerinitiativen, Gemeinderäte, Verwaltungsmitarbeitende und Bürgermeister an. Alternativ können die Gemeinden auch die Kommunalaufsicht sowie den Städte- oder Gemeindetag zur Sachlage kontaktieren.



## FIKTIVES FALLBEISPIEL: ABLAUF EINES BÜRGERENTSCHEIDS

### DER AUSLÖSER



Lisa S. lebt in der kleinen Gemeinde Bad Würtlingen. Sie hat in der Zeitung gelesen, dass der Gemeinderat beschlossen hat, das Grundstück direkt neben der Schule ihrer Kinder an einen Investor zu verkaufen, um dort neue Wohnungen bauen zu lassen. Eigentlich war dieses Gebiet dafür vorgesehen, die Schule auszubauen. Nun bleibt nur noch die Möglichkeit, die Schule zur anderen Seite hin zu erweitern, an der eine große Straße vorbeiführt. Lisa S. ist unzufrieden über diese Entscheidung im Gemeinderat und beschließt, aktiv zu werden. Sie lädt die anderen Eltern zu einem Treffen ein, um gemeinsam zu beraten. Schnell wird klar, dass viele von ihnen ebenfalls mit der Entscheidung des Gemeinderates nicht einverstanden sind. Plötzlich kommt die Idee auf: Wir tun uns als Bürgerinitiative zusammen, sammeln Unterschriften für ein Bürgerbegehren und stoßen so einen Bürgerentscheid zu dieser Sache an.

### DAS UNTERSCHRIFTENBLATT



Damit das Bürgerbegehren formal bestehen kann, ist es sehr wichtig, ein korrektes Unterschriftenformular zu erstellen. Das Unterschriftenblatt für ein Bürgerbegehren muss Folgendes enthalten:

- Die konkrete Abstimmungsfrage, zu der ein Bürgerentscheid erwünscht ist. Die Fragestellung bei der Sammlung für ein Bürgerbegehren ist dieselbe Frage, die allen Bürgern später beim Bürgerentscheid gestellt wird. Sie sollte so einfach wie möglich sein, muss jedoch auch so präzise wie nötig sein.
- Eine kurz gehaltene sachliche Begründung zum Anliegen des Bürgerbegehrens.
- Einen sogenannten Kostendeckungsvorschlag für den Fall, dass der Gemeinde (Mehr)Kosten entstehen, wenn das Bürgerbegehren tatsächlich von der Mehrheit angenommen und umgesetzt wird.

- Außerdem sind bis zu drei Personen als Vertrauenspersonen zu benennen, die für die Verwaltung die Kontaktpersonen sind und für das Bürgerbegehren sprechen können.

### AUSKÜNFTEN UND RÜCKMELDUNG VON DER GEMEINDE



Weil Lisa S. noch unsicher ist bezüglich der Frageformulierung und des Kostendeckungsvorschlags, vereinbart sie einen Termin mit dem Bürgermeister. Sie erklärt dort, warum die Bürgerinitiative ein Bürgerbegehren starten möchte und fragt nach, ob die Gemeinde Probleme bei der Fragestellung sieht. Zum Kostendeckungsvorschlag ist die Gemeinde offiziell auskunftspflichtig (§ 21 Abs. 3 der Gemeindeordnung). Das heißt, sie muss Auskunft geben, was die Umsetzung des Anliegens der Bürgerinitiative kosten würde. Auf Basis des Haushaltsplans muss der Kostendeckungsvorschlag dann angeben, wie die Gemeinde für die anfallenden Kosten aufkommen soll. Der Kostendeckungsvorschlag sollte vor der Unterschriftensammlung der Gemeinde gezeigt werden. Wichtig zu wissen ist allerdings, dass der Vorschlag der Initiative für die Gemeinde nicht bindend ist.

Lisa S. bekommt die Auskunft: Da die Bürgerinitiative erst einmal nur den Grundstücksverkauf verhindern will und daher lediglich die Unterlassung einer Maßnahme fordert, muss in diesem Fall kein Kostendeckungsvorschlag erstellt werden. Anders wäre es, hätte die Bürgerinitiative vor, eine völlig neue Schule bauen zu lassen. Dann hätte sie angeben müssen, wie viel das kostet und wie die Gemeinde das bezahlen soll.

**FÜR DAS FALLBEISPIEL SIEHT EIN MÖGLICHES UNTERSCHRIFTENBLATT SO AUS**

**BÜRGERBEGEHREN**

**»OTTO-SCHULE BRAUCHT FREIRAUM«**

Die Unterzeichnenden beantragen einen Bürgerentscheid nach § 21 Absatz 3 der Gemeindeordnung zu folgender Fragestellung:

**Sind Sie dafür, dass das Grundstück unmittelbar südwestlich der Otto-Schule im Eigentum der Stadt bleibt, um den Ausbau der Schule zu ermöglichen?**

**BEGRÜNDUNG:**

Am 13.01.2017 hat der Gemeinderat beschlossen, das Grundstück an einen Investor zum Bau neuer Wohnanlagen zu verkaufen. Wir setzen uns dafür ein, dieses Grundstück im Eigentum der Stadt zu belassen, damit die Erweiterung der Otto-Schule dort umgesetzt werden kann.

**KOSTENDECKUNGSVORSCHLAG:**

Ist hier nicht erforderlich, weil das Bürgerbegehren auf die Unterlassung einer Maßnahme zielt (Verkauf des Grundstücks).

**VERTRAUENSPERSONEN:**

Lisa Sanders, Sommerstr. 12; Beate Birne, Herbstweg 18; Max Melone; Winterallee 24; jeweils 79831 Bad Würtlingen.

Die Unterzeichnenden berechtigen die Vertrauenspersonen, den Antrag im Falle eines Kompromisses zurückzunehmen oder im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten abzuändern, soweit dies für die Zulässigkeit erforderlich ist. Unterschriftsberechtigt sind Einwohner/innen mit Hauptwohnsitz in der Kommune ab 16 Jahren, mit deutscher oder anderer EU-Staatsbürgerschaft.

Nr.	Nachname	Vorname	Straße und Hausnr.	Ort	Geburtsdatum	Datum	Unterschrift
1				Bad Würtlingen			
2				Bad Würtlingen			
3				Bad Würtlingen			
4				Bad Würtlingen			
5				Bad Würtlingen			
6				Bad Würtlingen			
7				Bad Würtlingen			
8				Bad Würtlingen			



## DIE UNTERSCHRIFTENSAMMLUNG



Ist das Unterschriftenblatt erstellt, kann es losgehen. Ab der Veröffentlichung der Entscheidung des Gemeinderates bleiben Lisa S. und ihrer Gruppe drei Monate Zeit, um 7 % der Unterschriften aller wahlberechtigten Bürger aus Bad Württlingen zu sammeln. Auch Jugendliche ab 16 Jahren können unterschreiben. Die Bürgerinitiative organisiert dazu Infostände auf dem Marktplatz, plant Hausbesuche und fragt an, ob sie die Sammellisten in Buchläden, Bäckereien und Supermärkten auslegen können. Wichtig ist, dass viele Menschen vom Bürgerbegehren erfahren. Deswegen hat Lisa S. auch bei der Lokalzeitung angerufen und eine Presseinformation über die Beweggründe der Bürgerinitiative zusammengestellt. Und tatsächlich ist es nach sechs Wochen geschafft. Die nötige Zahl an Unterschriften ist zusammengekommen. Zusammen mit vielen Kindern aus der Otto-Schule überreicht die Bürgerinitiative dem Bürgermeister bei einem vereinbarten Termin das Bürgerbegehren. Am nächsten Tag gibt es darüber einen großen Bericht mit Fotos in der Zeitung.

## DIE ZULÄSSIGKEITSPRÜFUNG



Der Gemeinderat hat jetzt zwei Monate Zeit zu entscheiden, ob das Begehren zulässig ist. Dazu prüft die Verwaltung zunächst anhand des Einwohnermeldeverzeichnisses, ob genügend Unterschriften aus der Kommune zusammengekommen sind. Zusätzlich muss sie prüfen, ob das Begehren alle formalen Regeln einhält und zum Beispiel keine sachlich unwahren Behauptungen in der Begründung oder Fehler im Kostendeckungsvorschlag vorkommen. Der Gemeinderat hat kein Recht, das Bürgerbegehren abzulehnen, weil es den Gemeinderäten inhaltlich nicht gefällt. Sind alle formalen Anforderungen erfüllt, ist das Bürgerbegehren zulässig und die Gemeinde ist verpflichtet, einen Bürgerentscheid anzusetzen. Nach erfolgter Zulassung darf der Gemeinderat auch nichts mehr unternehmen, was dem Bürgerbegehren inhaltlich entgegensteht. Er darf zum Beispiel keine Verkaufsverträge mit Investoren mehr unterschreiben.

## ANNAHME DES BÜRGERBEGEHRENS



Zur Gemeinderatssitzung, bei der über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entschieden wird, ist auch Lisa S. als Vertrauensperson eingeladen. Sie hat das Recht, das Bürgerbegehren im Gemeinderat vorzustellen und zu begründen. Die Gemeinderäte haben jetzt noch mal die Möglichkeit, das Begehren freiwillig zu übernehmen. Im vorliegenden Fall möchte der Gemeinderat das nicht, aber er kann auch keine Unregelmäßigkeiten feststellen. Das Bürgerbegehren ist also zulässig und es wird einen Bürgerentscheid geben. Der Gemeinderat legt den Termin dafür fest. Länger als vier Monate nach der Zulassung darf es nicht dauern bis zum Bürgerentscheid, es sei denn, die Vertrauenspersonen sind mit einem späteren Termin einverstanden. Das kann der Fall sein, wenn z.B. die Abstimmung dann mit einer sowieso anstehenden Wahl zusammengelegt werden könnte. Das ist gleich doppelt vorteilhaft, weil so Organisationskosten eingespart werden und potenziell mehr Bürger an der Abstimmung teilnehmen.

## DIE ZEIT VOR DEM BÜRGERENTSCHEID



Vor der Abstimmung ist es wichtig, die Bürgerschaft aufmerksam zu machen und zu informieren. Um Aufmerksamkeit zu schaffen, hat die Bürgerinitiative ein Bürgerfest auf dem betroffenen Grundstück organisiert und die Kinder haben auf großen Bildern aufgemalt, wie sie sich ihre erweiterte Schule vorstellen. Das Fest hat dazu beigetragen, die Diskussion weiter anzuregen. Auch die Stadt organisiert Infostände und eine Informationsveranstaltung zum großen Wohnraumbedarf in Württlingen. Außerdem gibt es eine gemeinsame Podiumsdiskussion, zu der auch die Bürgerinitiative eingeladen ist, um Pro- und Contra-Argumente auszutauschen. Wie vor einer Wahl hängen beide Seiten in der ganzen Stadt Plakate auf und verteilen ihre Infoflyer.

Die Gemeindeordnung legt zudem fest, dass die Gemeinde vor der Abstimmung eine schriftliche Information mit Pro- und Contra-Argumenten herauszugeben hat. In Bad Württlingen wird dazu eine Informationsbroschüre an alle Haushalte verschickt. In dieser Broschüre hat Lisa S. mit ihrer Bürgerinitiative genauso viel Platz wie der Gemeinderat und der Bürgermeister zusammen, um die Argumente der Bürgerinitiative darzulegen.

Außerdem gibt es, wie bei einer Wahl, eine Benachrichtigung zum Abstimmungstermin an alle Stimmberechtigten inklusive der Möglichkeit zur Briefabstimmung.



Der Bürgermeister verkündet: 65 % der Abstimmenden haben für das Behalten des Grundstücks in Gemeindehand gestimmt. Die Abstimmungseteiligung lag bei erfreulichen 48 %. Die Bürgerinitiative hat somit gewonnen und auch das sogenannte 20%-Zustimmungsquorum ist geknackt. Denn die 65 % der Zustimmenden repräsentieren insgesamt mehr als 20 % aller Stimmberechtigten der Kommune. Das ist in Baden-Württemberg die Voraussetzung dafür, dass ein Bürgerentscheid rechtlich gültig ist und umgesetzt werden muss. Das Grundstück wird also nicht verkauft und der Gemeinderat ist nun drei Jahre lang an das Ergebnis gebunden. Für Lisa S. war es eine außergewöhnliche Erfahrung, zu einer neuen Entwicklung in ihrer Gemeinde beigetragen zu haben.

## DER BÜRGERENTSCHEID



Nun ist es soweit: der Tag der Entscheidung! Lisa S. und die anderen sind jetzt wahnsinnig gespannt, wie es ausgehen wird. Im Rathaus kommen alle zusammen, um gemeinsam der Verkündung der Ergebnisse beizuwohnen. Um kurz nach 19 Uhr sind alle Stimmen ausgezählt.



Der Bürgermeister verkündet: 41 % haben für den Erhalt des Grundstücks in Gemeindehand gestimmt und 59 % dagegen. Das notwendige Quorum wurde erreicht. Damit ist die Bürgerinitiative unterlegen und das Grundstück wird wie geplant verkauft. Vielen Bad Württlern war es wohl wichtiger, die Situation auf dem Wohnungsmarkt zu entspannen. Lisa S. ist enttäuscht, dass es nicht gereicht hat, doch eine demokratische Abstimmung kann sie gut akzeptieren. Immerhin hatte sie gemeinsam mit anderen die Chance, für ihre Position einzutreten – und alle haben viel über politisches Engagement vor Ort gelernt.



### 3 | Bausteine für konstruktive Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide

Kommt es in einer der 1101 Gemeinden in Baden-Württemberg zu einem Bürgerentscheid, ist das in den meisten Fällen für alle Beteiligte Neuland. Denn obwohl es schon seit 1956 Bürgerentscheide in Baden-Württemberg gibt, steckt die Praxis noch in Kinderschuhen. So gab es beispielsweise im Jahr 2017 landesweit insgesamt 22 Bürgerentscheide. Im Schnitt erlebt eine Gemeinde in Baden-Württemberg seltener als alle 20 Jahre ein Bürgerbegehren. Genauere statistische Zahlen zur Häufigkeit von Bürgerbegehren sind in Anhang dieses Handbuchs zusammengestellt.

Bürgerentscheide haben in aller Regel eine befriedende Wirkung. Denn eine getroffene Mehrheitsentscheidung der Bürgerschaft wird von fast allen akzeptiert. Typisch für einen Bürgerentscheid ist, dass ein bereits vorhandener Konflikt zunächst einmal zugespitzt wird. Das ist

nicht anders als bei Wahlen. Auch in Wahlkämpfen werden bereits vorhandene Meinungsverschiedenheiten oft zugespitzt ausgetragen, nach der Wahl setzt dann eine befriedende Wirkung ein. Allerdings nicht voraussetzungslos. War der Wahlkampf »schmutzig« und wurde als unfair erlebt, dann kann es lange dauern, bis sich ein zerrüttetes Verhältnis wieder normalisiert. So ist es auch bei Bürgerentscheiden.

Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen können durch ihr eigenes Verhalten viel dazu beitragen, dass es nicht zu einer solchen Entwicklung kommt und sich die befriedende Wirkung von Bürgerentscheiden voll entfalten kann. Dieses Kapitel gibt Tipps, wie Beteiligte vor Ort mit einem Bürgerentscheid konstruktiv umgehen können.

#### INSTRUMENTE PRÜFEN: WELCHE ALTERNATIVEN GIBT ES?

Bürgern, die sich demokratisch engagieren möchten, stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um zu einem Thema etwas in Bewegung zu bringen. Mitglieder einer Bürgerinitiative sollten daher immer zunächst prüfen: Wie können wir uns zum jetzigen Zeitpunkt am besten einbringen? Ein Bürgerbegehren zu starten, das einen Bürgerentscheid nach sich zieht, ist dabei das

weitestgehende Verfahren. Daher sollte man vorher gut überlegen, was genau man erreichen möchte und welches Instrument zur Erreichung dieses Ziels angemessen erscheint. Wenn noch genügend Zeit bis zur endgültigen Entscheidung im Gemeinderat ist, können ggf. folgende Instrumente eine Alternative zu der Überlegung sein, einen Bürgerentscheid anzustoßen.

### BÜRGERSPRECHSTUNDE: DIREKTES GESPRÄCH SUCHEN



Ein direktes Gespräch mit dem Bürgermeister und/oder den gewählten Gemeinderäten zu dem betreffenden Anliegen ist immer eine Option, um Meinungen und Perspektiven auszutauschen. Dafür gibt es oftmals Bürgersprechstunden, die Vertreter im Gemeinderat können aber auch persönlich angeschrieben werden. Formieren sich Widerstände gegen ein Vorhaben, sollte der Bürgermeister unverzüglich und von sich aus Kontakt mit der Bürgerinitiative aufnehmen und diesen Kontakt auch dauerhaft pflegen. Erfolgt dies nicht, kann sich kein Vertrauensverhältnis entwickeln. Vorwürfe der Intransparenz und des abgehobenen Verhaltens sind die Konsequenz.

### EINWOHNERVERSAMMLUNG: GEMEINSAM DISKUTIEREN



Besteht bei einem Thema größerer Informations- und Diskussionsbedarf, kann mittels einer Unterschriftensammlung dem Bürgermeister verbindlich aufgetragen werden, eine Einwohnerversammlung einzuberufen. Auch hierfür braucht es ein nach Vorgaben gestaltetes Unterschriftenblatt. Die genauen Anforderungen sind in § 20a der Gemeindeordnung (siehe Anhang) geregelt. Alle Einwohner haben dort Rederecht und können die Zuständigen in der Sache befragen und gemeinsam nächste mögliche Schritte besprechen. Empfehlungen, die bei einer Einwohnerversammlung erarbeitet werden, müssen innerhalb von drei Monaten vom Gemeinderat oder dem zuständigen Ausschuss behandelt werden.

### EINWOHNERANTRAG: ZUR BEHANDLUNG AUFFORDERN



Für konkrete Anliegen gibt es die Möglichkeit eines Einwohnerantrages. Ebenfalls per formaler Unterschriftensammlung, geregelt in § 20b der Gemeindeordnung (siehe Anhang) kann der Gemeinderat damit aufgefordert werden, über einen Vorschlag aus der Bürgerschaft zu beraten. Dazu hat der Gemeinderat oder der entsprechende Ausschuss dann drei Monate Zeit. Die Vertrauenspersonen des Einwohnerantrages werden in der betreffenden Sitzung zu ihrem Antrag angehört. Bei

bereits gefassten Gemeinderatsbeschlüssen wird ein Einwohnerantrag in der Regel nichts mehr bewirken. Daher können Einwohneranträge eher sinnvoll sein, um neue Themen auf die Tagesordnung zu setzen, bei denen der Gemeinderat bislang noch nichts beschlossen hat.

### SEITENS DER GEMEINDE: DURCH VORHABENLISTE FRÜHE INFORMATION SICHERSTELLEN



Je früher und umfassender die Gemeinde über ihre Vorhaben und Pläne informiert, desto eher können die Themen identifiziert werden, bei denen es verstärkten Klärungsbedarf oder Konflikte gibt. Dazu kann die Gemeinde eine sogenannte Vorhabenliste führen, wo immer aktuell und für alle sichtbar gelistet wird, welche Projekte die Kommune in Angriff nehmen will und in welchem Planungsstatus sie sich befinden. Früh im Verfahren gibt es dann noch viele Möglichkeiten, nach konstruktiven Lösungen zu suchen und Bürgerbeteiligungsprozesse einzubauen.

### BÜRGERFOREN (MIT ZUFALLSBÜRGERN) ODER ANDERE FORMATE DER DIALOGISCHEN BETEILIGUNG DURCHFÜHREN



Um in einer »verfahrenen« Situation neue Lösungswege zu entwickeln, bieten sich neben vielen dialogorientierten Verfahren der konsultierenden Bürgerbeteiligung auch Bürgerforen mit Zufallsbürgern an. Die Zufallsbürger werden mit Fakten zu verschiedenen Perspektiven versorgt und können dann, angeleitet von neutraler Moderation, neue Ideen entwickeln, über die im Anschluss im Gemeinderat oder per Bürgerentscheid abgestimmt werden kann. Zufallsauswahl garantiert eine größere Chancengleichheit, denn durch einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung können Interessen verschiedener Gruppen gleichberechtigt eingebracht werden.

**BEISPIEL: STADT HEIDELBERG**

In ihren bundesweit als vorbildlich geltenden »Leitlinien für mitgestaltende Beteiligung« arbeitet die Stadt Heidelberg mit einer solchen Vorhabenliste. Zudem hat sie eingeführt, dass die Bürger mittels einer Sammlung von 1.000 Unterschriften ein Bürgerbeteiligungsverfahren zu einem bestimmten Thema beantragen können. Ein Koordinierungsrat entscheidet dann, welches Verfahren im konkreten Fall geeignet ist. Solche innovativen Wege zur frühen Anzeige von Dialogbedarf sind nachahmenswert. Weitere Infos zu den in einem gemeinsamen Prozess mit den Bürgern entstandenen »Heidelberger Leitlinien« finden Sie im Anhang.

**14 TIPPS FÜR EINEN GUTEN PROZESS**

Wenn ein Bürgerbegehren anläuft, sind eine transparente Kommunikation, eine konstruktive Zusammenarbeit und eine faire Vorgehensweise aller Beteiligten wichtige Grundlagen für einen guten Verlauf. Die folgenden Bausteine können dabei helfen, einen solchen Prozess sinnvoll zu gestalten.


**1 KLARE UND DIREKTE KOMMUNIKATION PFLEGEN**


Von Anfang an ist für alle Seiten wichtig: Es braucht eine klare und direkte Kommunikation. Ist ein Bürgerbegehren im konkreten Fall möglich und als geeignetes Instrument ausgewählt, sollte die Bürgerinitiative das Bürgerbegehren und ihre Gründe dafür schnell ankündigen. Am besten noch vor einem eventuell anstehenden Beschluss im Gemeinderat. Im besten Falle kann dann in einem Gespräch zwischen Gemeinderat und Bürgerinitiative noch nach Kompromissen gesucht werden.

und sich nicht nur auf das zurückziehen, wozu sie gesetzlich verpflichtet ist. Idealerweise wird der gesamte Wortlaut des Unterschriftenformulars für das Bürgerbegehren vorab gemeinsam durch Bürgerinitiative und Gemeindeverwaltung kooperativ formuliert. Zudem müssen Seitens der Verwaltung Auskünfte zu einem eventuell nötigen Kostendeckungsvorschlag erteilt werden. Je mehr Einvernehmen zu diesen Punkten vor Beginn der Unterschriftensammlung hergestellt werden kann, desto weniger Konflikte wird es später bei der Zulässigkeitsprüfung des Begehrens im Gemeinderat geben.


**2 BEI ABSTIMMUNGSFRAGE UND KOSTENDECKUNGSVORSCHLAG ZUSAMMENARBEITEN**


Es sollte ein Gespräch zwischen Bürgerinitiative und Gemeindeverwaltung oder Bürgermeister stattfinden, noch bevor die Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren begonnen wird. Wenn sich eine Bürgerinitiative im Rathaus meldet, um den Entwurf für ein Bürgerbegehren vorab prüfen zu lassen, dann sollte die Gemeindeverwaltung so kooperativ wie möglich sein


**3 BEI RECHTSFRAGEN UNTERSTÜTZUNG EINHOLEN**


Wenn es zu einem Bürgerbegehren kommt, wird oft auch über Rechtsfragen diskutiert, insbesondere über die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens. Hierzu können Sie sich beraten lassen. Kostenlose Auskünfte dazu geben Mehr Demokratie e.V. sowie die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden. Es kann hilfreich sein, bei beiden Stellen voneinander unabhängige Einschätzungen anzufragen. Im »Handbuch zur

erfolgreichen Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden« (siehe Anhang) sind rechtliche Fragen ausführlich mit behandelt. Sollte sich ein Rechtsstreit zur Zulässigkeit andeuten, kann auch die Einschaltung eines Anwalts mit Spezialkenntnissen zu diesem Themenkreis sinnvoll sein, den die örtlichen Anwaltskammern ggf. vermitteln können. Zunächst sollte jedoch nach Möglichkeiten der Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten gesucht werden.

#### 4 ZULÄSSIGKEITSFRAGE NICHT MIT INHALTLICHEN ARGUMENTEN VERMISCHEN

Kommt es im Gemeinderat schließlich zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, dann muss die Diskussion über die Zulässigkeit strikt gesondert von der Diskussion zum Für und Wider des inhaltlichen Anliegens des Bürgerbegehrens geführt werden. Am besten unter zwei verschiedenen Tagesordnungspunkten. Eine Vermischung beider Diskussionen kann ggf. leicht den Eindruck erwecken, die Zulässigkeit werde aus lediglich konstruierten formalrechtlichen Gründen bestritten, während das tatsächliche Motiv die Ablehnung in der Sache sei. Das untergräbt das Vertrauen in die Zulässigkeitsentscheidung und erschwert somit zukünftige Dialoge.

#### 5 EIN RATSREFERENDUM NUR IN ENGER ABSPRACHE MIT DER BÜRGERINITIATIVE DURCHFÜHREN

Auch wenn rechtlich begründbar, befriedet die bloße Verweigerung der Zulassung eines Bürgerbegehrens einen Konflikt in aller Regel nicht. In einer solchen Situation kann die Befriedung ggf. durch ein Ratsreferendum erreicht werden, also einen vom Gemeinderat eigenständig beschlossenen Bürgerentscheid zu derselben Angelegenheit. Dafür ist allerdings die Zustimmung von zwei Drittel aller Gemeinderatsmitglieder notwendig. In einer solchen Situation sollte die genaue Fragestellung für das Ratsreferendum vorher einvernehmlich mit den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens abgesprochen werden. Auch bei einem Ratsreferendum sollte den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens die

Möglichkeit eingeräumt werden, in den amtlichen Informationen der Gemeinde zum Bürgerentscheid ihre Position darzustellen. Andernfalls können sich Bürgerinitiativen übergangen fühlen, worunter die Befriedungsfunktion leidet.

#### 6 DEN BÜRGERENTSCHEID GEMEINSAM VORBEREITEN, GEMEINSAME AKTIVITÄTEN DURCHFÜHREN

Ist das Begehren zulässig und der Gemeinderat möchte es nicht übernehmen, muss für den Bürgerentscheid ein geeigneter Termin gefunden werden. Im Prinzip kann der Gemeinderat diesen alleine ansetzen. Ein fairer Weg ist jedoch, den Termin mit der Bürgerinitiative abzustimmen. Ratsam ist es, den Bürgerentscheid mit einem Wahltermin zusammenzulegen, so werden Kosten eingespart und eine höhere Abstimmungsbeteiligung erreicht.

In der Zeit bis zum Bürgerentscheid gibt es ein gemeinsames Interesse aller Beteiligten, die Bürger vielfältig zu informieren und für die Abstimmung zu aktivieren. Dazu sollten gemeinsam dialogorientierte Veranstaltungen mit Pro- und Contra-Vertretern und weitere öffentlichkeitswirksame Aktionen organisiert werden. Die Zusammensetzung der Redner bei Veranstaltungen der Gemeinde zum Bürgerentscheid ist nicht gesetzlich geregelt. Dennoch sollten auch bei solchen Gelegenheiten die Vertreter der Bürgerinitiative gleichberechtigt durch eigene Beiträge zu Wort kommen können. Alle Veröffentlichungen, Veranstaltungen sowie auch die Plakatierung sollten vorher einvernehmlich und transparent mit der Bürgerinitiative abgesprochen werden, wobei immer darauf zu achten ist, dass Pro und Contra überall die gleichen Chancen eingeräumt werden.

#### 7 BEGLEITGRUPPE EINRICHTEN, AKTEURSMAPPING UND THEMENFELDANALYSE DURCHFÜHREN

Um alle aufkommenden Fragen direkt miteinander zu besprechen, hat es sich als sehr gewinnbringend erwiesen, spätestens ab dem Zeitpunkt der Zulassung des Begehrens eine Begleitgruppe einzurichten. Dort

sollten Vertreter der Bürgerinitiative, der Verwaltung und des Gemeinderates regelmäßig zusammenkommen, am besten unterstützt durch eine neutrale Moderation. Weitere für das Vorhaben relevante Akteure können in die Gruppe eingeladen werden. Hier kann es sinnvoll sein, ein Akteursmapping und eine Themenfeldanalyse zu machen. Diese Vorgehensweisen sind beide im »Leitfaden für eine neue Planungskultur« des Landes Baden-Württemberg beschrieben (siehe Anhang). Ziel der Begleitgruppe ist es, den Weg hin zum Entscheid gemeinsam zu gehen. Das persönliche Kennenlernen in der Gruppe und regelmäßige Treffen erleichtern die gemeinsame Vorbereitung des Bürgerentscheids und sorgen für eine Begegnung auf Augenhöhe und einen fairen Umgang untereinander.

## 8 AUSGEWOGENES ABSTIMMUNGSHFT ERSTELLEN

Dreh- und Angelpunkt einer fairen Abstimmung ist die öffentliche Informationsbroschüre. Spätestens drei Wochen vor der Abstimmung wird sie an alle Haushalte verschickt oder im Gemeindeblatt veröffentlicht. Die Bürgerinitiative hat das gesetzlich garantierte Recht, in den amtlichen Informationen zum Bürgerentscheid im gleichen Umfang zu Wort zu kommen wie die Organe der Gemeinde. Eine solche Ausgewogenheit wird als fair wahrgenommen und wirkt deshalb befriedend. Bei der Erstellung der Broschüre sind folgende Themen besonders sensibel: Die Struktur, der Zeitplan der Erstellung und die gegenseitige Zurkenntnisnahme der jeweils schriftlich dargelegten Argumente der anderen Seite vor der Veröffentlichung. Es ist ein Gebot der Fairness, dass die Broschüre vor Druck allen zur Kenntnis gegeben wird und noch Rücksprachemöglichkeiten gegeben sind.

## 9 AUF SACHARGUMENTE SETZEN

In der Zeit vor dem Bürgerentscheid sollten Politik und Verwaltung nicht mit der Parole »Haben Sie Vertrauen in den Gemeinderat / Bürgermeister« werben. Denn dies widerspricht der Sachlogik eines Bürgerentscheids. Bei einem Bürgerentscheid geht es gerade nicht darum, dass gewählten Vertretern »vertraut« werden soll.

Sondern die Bürger können, sollen und wollen selbst entscheiden. Es sollte deshalb ausschließlich mit Sachargumenten, aber nicht um »Vertrauen« geworben werden. Allerdings sollten auch die hinter der eigentlichen Sachfrage versteckten Themen beachtet werden. Hierzu ist es sinnvoll, eine »Themenlandkarte« zu erstellen, auf der auch die Gefühle, Sorgen, Ängste und Interessen transparent gemacht werden.

## 10 »STILLE GRUPPEN« ANSPRECHEN

Jeder Bürgerentscheid ist eine Chance, Bürger neu für die kommunalen Entwicklungen zu interessieren und zum Mitbestimmen einzuladen. Dazu ist besonders wichtig, die Pro- und Contra-Argumente leicht verständlich und auf kreative Art und Weise darzustellen. Außerdem sollten Diskussionen und Aktionen auch an außergewöhnlichen Orten stattfinden, um Menschen zu erreichen, die sonst in der Politik unterrepräsentiert sind.

## 11 AUF EINE HOHE ABSTIMMUNGS-BETEILIGUNG HINARBEITEN

Bei einem Bürgerentscheid sollten alle Beteiligten darauf hinarbeiten, dass sich möglichst viele Bürger für eine der beiden Abstimmungspositionen entscheiden. Keiner der Beteiligten sollte darauf abzielen, die Abstimmungsbeteiligung so niedrig zu halten, dass der Bürgerentscheid am Quorum scheitert. Denn das Schlimmste, was passieren kann, ist ein Scheitern am Quorum (wodurch der Bürgerentscheid unwirksam wird) in Kombination mit einer Mehrheit für das Anliegen des Bürgerbegehrens. Dadurch geht die befriedende Wirkung meistens verloren, weil dem Gemeinderat die Option offensteht, entgegen dem Mehrheitswillen der Abstimmenden zu entscheiden. Alle Beteiligten sollten deshalb alles dafür tun, dass die Beteiligung beim Bürgerentscheid so hoch wie möglich ist.



## DAS ERGEBNIS GEMEINSAM IN EMPFANG NEHMEN

12

Zur Würdigung des gemeinsamen Engagements für die Demokratie ist es eine schöne Geste, wenn am Tag der Abstimmung alle Interessierten im Rathaus zusammenkommen können, um zu sehen: »Wer hat den demokratischen Wettstreit gewonnen?« Haben viele Bürger an der Abstimmung teilgenommen und sich engagiert in die Debatten eingebracht, ist die Gewinnerin in jedem Fall die Demokratie. Wenn es ein faires Verfahren war, hat in der Regel auch die Verliererseite weniger Schwierigkeiten, die demokratisch getroffene Entscheidung zu akzeptieren.



## LEITLINIEN FÜR BÜRGERBETEILIGUNG ENTWICKELN

14

Um Bürgerbeteiligung vor Ort gut zu strukturieren ist es hilfreich, wenn Bürger, Verwaltung und Gemeinderat gemeinsam kommunale Leitfäden für Bürgerbeteiligung entwickeln. Dort wird schriftlich zusammengeführt, wie Bürgerbeteiligung und Bürgermitsprache vor Ort funktioniert, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird und auf welchen Prämissen das gemeinsame Arbeiten beruht. So erlangen alle Beteiligten Sicherheit über die möglichen Verfahren und Abläufe und können besser entscheiden, welches demokratische Beteiligungsinstrument wann am sinnvollsten einzusetzen ist.



## DEN BÜRGERENTSCHEID NICHT NACHTRÄGLICH SCHLECHT MACHEN

13

Nach dem Bürgerentscheid ist das Ergebnis ohne jede Einschränkung zu akzeptieren. Im Fall einer Niederlage sollte jedes »Nachtreten« oder Relativieren des Ergebnisses vermieden werden. Ein derartiges Verhalten wirkt delegitimierend und schadet der Befriedung. Vielmehr sollte man dem Sieger gratulieren und eine konstruktive Zusammenarbeit anbieten. Die bei einer Abstimmung unterlegene Minderheit sollte bei der konkreten Umsetzung eines Projektes in jedem Fall über weitere Bürgerbeteiligung eingebunden werden, um existierende Bedürfnisse soweit es geht zu berücksichtigen. Allgemein gilt heute immer: Nach der Bürgerbeteiligung ist vor der Bürgerbeteiligung.



## 4 | Fallbeispiele für Bürgerentscheide

Für den Ablauf des Verfahrens bis zum Bürgerentscheid sind einige gesetzliche Vorgaben zu beachten, die in diesem Handbuch bereits vorgestellt worden sind. Doch mindestens ebenso wichtig ist eine aufgeschlossene Haltung aller Beteiligten vor Ort, um eine unterstützende demokratische Kultur aufzubauen. Dieses Kapitel

stellt Fallbeispiele vor, in denen ein entsprechend konstruktiver Umgang mit Bürgerentscheiden mehr oder weniger gut gelungen ist. Dabei wird anhand der Beispiele herausgearbeitet, was man aus den Fallbeispielen »mitnehmen« – also welche Lehren man ziehen kann.

### FALLBEISPIEL SPORT- UND FESTHALLE: DEN WUNSCH NACH ABSTIMMUNG ERNST NEHMEN

#### WORUM GING ES?



In Weilheim war die als Sporthalle genutzte Limburghalle sanierungsbedürftig. Der Gemeinderat fasste den Entschluss, statt zu sanieren eine neue Halle bauen zu lassen, in der die örtliche Sport- und Festhalle kombiniert werden sollten. Eine Bürgerinitiative kritisierte vor allem die hohen Kosten, wollte aber auch die liebevoll erhaltene Limburghalle und die dort ansässige Gastronomie erhalten.

#### EXTERNER GUTACHTEN MELDET ZWEIFEL AN

Schließlich wurden 2.100 Unterschriften für einen Bürgerentscheid eingereicht, nötig gewesen wären nur 560 Unterschriften. Der Gemeinderat zog zur Prüfung

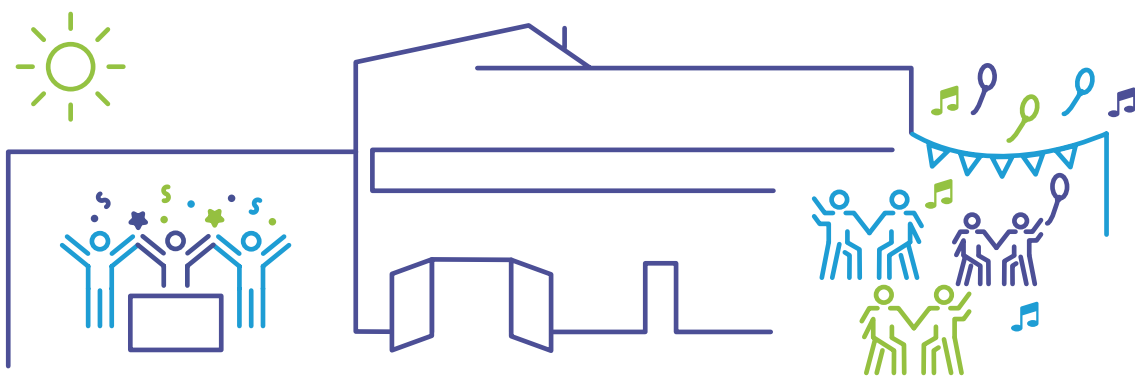
der Rechtsgültigkeit des Bürgerbegehrens einen externen Gutachter hinzu. Im Gutachten wurde dem Gemeinderat empfohlen, das Bürgerbegehren als nicht zulässig zu erklären. Es fehle eine ordnungsgemäße Begründung für das Anliegen. Zudem sei die Fragestellung »Sind Sie für den Erhalt der Limburghalle?« nicht präzise genug. Aus ihr werde nicht ersichtlich, dass mit dem Erhalt der Limburghalle automatisch eine Sanierung fällig wäre, die nach Schätzungen des Gemeinderates fast genauso teuer wäre wie der geplante Neubau.

#### BÜRGERBEGEHREN UNZULÄSSIG, ABER DEN BÜRGERENTSCHEID GIBT ES TROTZDEM

Der Gemeinderat folgte dem Gutachten und erklärte das Bürgerbegehren für unzulässig. Da aber so eine



große Anzahl an Bürger einen Bürgerentscheid gefordert hatten, beschloss der Gemeinderat mit der vorgeschriebenen Zwei-Drittel-Mehrheit, selbst einen Bürgerentscheid anzusetzen (ein sogenanntes Ratsreferendum), um den Wunsch der Bürger nach einer Abstimmung zu entsprechen. Die Fragestellung wurde geändert in: »Sind Sie für den Bau einer neuen Turn- und Festhalle an der Lindach als Ersatz für die Limburghalle und die Turnhalle der Limburgschule?« Bei der Abstimmung sprach sich dann eine deutliche Mehrheit von 68 % der abstimmenden Weilheimer gegen den Neubau und damit für die Sanierung der Limburghalle aus. Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 54 %.



### WAS NEHMEN WIR MIT?



Das Fallbeispiel zeigt: Immer wieder kommt es vor, dass bei Bürgerbegehren Fehler passieren, weil die Bürgerinitiative sich mit den rechtlichen Vorgaben für ein Bürgerbegehren nicht auskennt. Ist bei vielen Bürgern jedoch die Erwartung geweckt, in der Sache entscheiden zu können, ist der Gemeinderat klug beraten, kooperativ vorzugehen. Das Einschalten von externen Gutachtern schränkt den Kooperationsspielraum oft eher ein. Der leichtere und auch kostengünstigere Weg ist es, vor Ort eine gemeinsame Kompromisslösung zu finden.

## FALLBEISPIEL WOHNGEBIET: DIE FRAGE DES RICHTIGEN ZEITPUNKTES IST ENTSCHEIDEND

### WORUM GING ES?



In Emmendingen sollte ein neues Wohngebiet entstehen, das in seiner Dimension einem neuen Stadtteil gleichgekommen wäre. Ziel war es, den angespannten Wohnungsmarkt auch durch sozialen Wohnungsbau und neue Unterkünfte für Flüchtlinge zu entlasten. Doch eine Bürgerinitiative empfand die 1000 neuen Wohneinheiten als überdimensioniert und am Bedarf vorbei geplant. Außerdem wollte sie das betroffene Gebiet zur Naherholung und als Kaltluftschneise erhalten.

### BÜRGERINITIATIVE UNTER ZUGZWANG

Als Widerstand gegen die Entscheidung des Gemeinderates aufkam, zog der Bürgermeister selbst einen Bürgerentscheid in Erwägung, jedoch erst nach einer

umfassenden Generaldebatte zur Situation. Das Problem dabei war: Die baden-württembergische Gemeindeordnung besagt, dass gegen einen Aufstellungsbeschluss für ein Bauleitplanverfahren nur binnen drei Monaten nach dem entsprechenden Gemeinderatsbeschluss ein Bürgerbegehren eingereicht werden kann, danach jedoch nicht mehr. Genau dieser Beschluss war vom Gemeinderat nun aber schon getroffen worden, mit dem konkreten Ziel einer umfassenden Bebauung des neuen Gebietes. Viele Bürger fühlten sich von dieser als sehr grundsätzlich empfundenen Entscheidung überrumpelt. Durch die gesetzliche Frist sah sich die Bürgerinitiative gezwungen, schnell zu handeln, um genügend Unterschriften in den drei Monaten zu sammeln.



## EINDEUTIGER BÜRGERENTSCHEID FÜHRT ZU PROZESS DER BÜRGERBETEILIGUNG

Anstatt der 1.500 nötigen wurden über 4.000 Unterschriften eingereicht und das Bürgerbegehren wurde zugelassen. Alles in allem führte der Verlauf der Dinge zu einem eindeutigen Ergebnis: Rund 74 % der Abstimmenden sprachen sich beim Bürgerentscheid gegen die Bebauung des Gebietes aus. 40 % der Bürger hatten sich beteiligt. Der Gemeinderat geht nun einen neuen Weg und hat eine Perspektivenwerkstatt zur Stadtentwicklung beschlossen. Die Bürgerinitiative, über 1000 eigens angeschriebene Zufallsbürger, ein neu gegründetes Bürgerforum für nachhaltige Stadtentwicklung und alle interessierten Bürger sind eingeladen, sich an der Ausarbeitung der Rahmenbedingungen für den neuen Flächennutzungsplan zu beteiligen.

### WAS NEHMEN WIR MIT?



Dieses Fallbeispiel zeigt: Wenn der Gemeinderat ein Bauleitplanungsverfahren schon mit einer relativ konkreten Zielrichtung einleitet, ist es schwierig, danach noch eine Generaldebatte mit den Bürgern dazu stattfinden zu lassen. Die Bürgerinitiative sah sich aufgrund der gesetzlichen Drei-Monats-Frist akutem Handlungsdruck ausgesetzt und griff deshalb direkt zum Bürgerbegehren, obwohl durch die Änderung im Flächennutzungsplan ja noch nicht alle Details des neuen Wohngebietes festgelegt worden wären. Sicherlich hätte noch Spielraum bei der Dimension oder der konkreten Ausgestaltung des Wohngebietes bestanden. Nun gab es also einen Bürgerentscheid gegen ein zumindest in Teilen noch undefiniertes Projekt. Dies hat zur Folge, dass die Fläche nun für drei Jahre nicht mehr veränderbar ist. Produktiver wäre es gewesen, die Pläne des Gemeinderates intensiv mit den Bürgern zu diskutieren, um zu erfahren, wie die Befindlichkeiten dazu sind. In einem Bürgerbeteiligungsprozess hätte man gegebenenfalls auch mehrere Alternativen für zusätzlichen Wohnungsbau erarbeiten können. Der Gemeinderat hätte sich für seine präferierte Variante entscheiden können und den Bürgern wäre es dann immer noch frei gestanden, ein Bürgerbegehren anzustoßen.

Gegen den übereilten Griff zum Bürgerbegehren zu einem Zeitpunkt, an welchem noch viele Projektdetails unklar sind, könnte auch eine Gesetzesänderung helfen. Anstatt nur den Aufstellungsbeschluss zu öffnen schlägt der Verein Mehr Demokratie e.V. vor, das gesamte Verfahren der Bauleitplanung im Rahmen des Baugesetzbuchs für Bürgerbegehren zu öffnen. In Bayern ist das gängige Praxis und führt dazu, dass Bürgerinitiativen abwarten können, wie sich die Projekte konkret entwickeln, anstatt sich prophylaktisch zu einem frühen Zeitpunkt mittels Bürgerbegehren blockierend dagegen wenden zu müssen. Weitere Hinweise dazu finden sich im Gastbeitrag von Susanne Socher in diesem Handbuch.



## FALLBEISPIEL ÜBERBAUUNG VON SPIELPLÄTZEN: KOOPERATION ZAHLT SICH AUS

### WORUM GING ES?



Die Gemeinde Ilvesheim hatte nur noch wenig Bauland. Deshalb beschloss der Gemeinderat im November 2016 einstimmig, zwei Spielplätze zu überbauen. Sie würden nicht mehr benötigt, weil in den letzten Jahren an anderer Stelle im Ort ein neuer, großer Spielplatz entstanden war. Der geplante Wohnraum sollte teilweise auch für die Anschlussunterbringung von Flüchtlingen genutzt werden. Bei einer Bürgerinformationsveranstaltung einige Monate zuvor hatte es keinen maßgeblichen Widerspruch gegeben.

### EINE BÜRGERINITIATIVE WIRD AKTIV

Gleich nach dem Gemeinderatsbeschluss bildete sich eine Bürgerinitiative für den Erhalt der Spielplätze. Sie ging aus von Eltern, deren Kinder die Spielplätze nutzen, die die vorausgegangene Bürgerinformationsveranstaltung aber übersehen hatten. Die Bürgerinitiative betonte, dass sie die Aufnahme von Flüchtlingen begrüße und unterstütze, dafür aber andere Grundstücke genutzt werden sollten. Auf die Bebauung der Spielplätze solle verzichtet werden, weil andere geeignete Spielplätze für die Kinder zu weit entfernt seien. Innerhalb von drei Wochen sammelte die Initiative 800 formlose Unterschriften gegen die Überbauung, was 11 % der Wahlberechtigten von Ilvesheim entspricht. Nachdem dies wirkungslos blieb, entschloss sich die Bürgerinitiative zu einem Bürgerbegehren und sammelte dafür im Januar 2017 über 1000 Unterschriften. Noch während der laufenden Unterschriftensammlung teilte der Bürgermeister der Initiative mit, dass das Unterschriftenformular fehlerhaft ist und das Begehren deshalb unzulässig sein werde.

### MEHR DEMOKRATIE E.V. VERMITTELT

Sowohl der Bürgermeister als auch die Bürgerinitiative wandten sich daraufhin an Mehr Demokratie e.V. mit der Bitte um Prüfung und Vermittlung. Mehr Demokra-

tie e.V. bestätigte die Rechtsauffassung des Bürgermeisters und riet der Bürgerinitiative, die Unterschriftensammlung abubrechen, was diese auch sofort tat. Binnen weniger Tage führte Mehr Demokratie e.V. daraufhin vermittelnde Gespräche mit der Bürgerinitiative, dem Bürgermeister und der Kommunalaufsicht. Als Ergebnis wurde gemeinsam ein neues Unterschriftenformular erarbeitet, mit dem inhaltlich und formalrechtlich alle Beteiligten einverstanden waren. Damit startete die Bürgerinitiative nun ihre dritte Unterschriftensammlung und reichte bis zum Ablauf der Einreichungsfrist Mitte Februar 2017 insgesamt 1900 Unterschriften ein.

Bei der anschließenden Gemeinderatssitzung bestätigte der Gemeinderat einstimmig die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Die Bürgerinitiative verzichtete im Sinne eines konstruktiven Miteinanders auf ihr Anhörungsrecht, die Gemeinderäte zollten der Bürgerinitiative Respekt für ihr Engagement und leiteten den Bürgerentscheid ein.

Der »Abstimmungskampf« wurde von allen Seiten in einer sachlichen und engagierten Weise geführt, auch begleitet von einem Runden Tisch. Am Bürgerentscheid nahmen 50 % der Abstimmungsberechtigten teil, die zu 76 % für den Erhalt der Spielplätze votierten.

### WAS NEHMEN WIR MIT?



Das Fallbeispiel zeigt: Ein kooperativer und fairer Umgang zwischen Gemeindeverwaltung und Bürgerinitiative zahlt sich aus. Auch wenn dadurch ein Bürgerentscheid nicht automatisch von einer bestimmten Seite gewonnen wird, trägt es doch maßgeblich zur Versachlichung und einer Befriedung eines Konflikts bei. Es war in diesem Sinne richtig und fair, dass der Bürgermeister frühzeitig auf eine eventuelle Unzulässigkeit hingewiesen hat. Auch die Einschaltung eines neutralen und kompetenten Vermittlers hat sich bewährt.



## FALLBEISPIEL WINDRÄDER: FAIRER WETTBEWERB DER ARGUMENTE NÖTIG

### WORUM GING ES?



In Balgheim prüfte die Gemeinde die Möglichkeit, gemeindeeigene Flächen für zwei Windkraftanlagen zu verpachten. Bei einer ersten frühzeitigen Informationsveranstaltung der Gemeinde stellte der Bürgermeister einen Bürgerentscheid über die Verpachtung in Aussicht, vorbehaltlich einer 2/3-Mehrheit im Gemeinderat. Es bildete sich eine Bürgerinitiative und wehrte sich gegen die angedachten Standorte. Sie stellte die Wirtschaftlichkeit in Frage, wollte das betroffene Waldgebiet erhalten und forderte ihrerseits auch einen Bürgerentscheid.

### ZULÄSSIGES BÜRGERBEGEHREN KOMMT BÜRGERENTSCHEID DER GEMEINDE ZUVOR

Die Bürgerinitiative kam der Gemeinde zuvor und erreichte mit ihrem Bürgerbegehren die nötige Unterschriftenzahl. Die Abstimmung wurde auf den Tag der Bundestagswahl terminiert. Im Vorfeld der Abstimmung hat der Bürgermeister eine Informationsfahrt zu vergleichbaren Anlagen und eine Einwohnerversammlung mit Experten einberufen, um die Bevölkerung zu den geplanten Windrädern und zu den Themen Arten- und Naturschutz und gesundheitliche Wirkungen zu informieren.

### HERAUSFORDERUNG EINER AUSGEGLICHTENEN DEBATTE VOR DEM ENTSCHEID

In der Zwischenzeit professionalisierte sich die Bürgerinitiative und trat in der öffentlichen Diskussion durch zahlreiche Veröffentlichungen und Aktionen hervor. Die Gemeindeverwaltung ihrerseits wählte das Format einer Einwohnerversammlung ohne eine aktive Beteiligung der Bürgerinitiative mit eigenem Info-Stand. Dies führte auf beiden Seiten zu Missstimmung und Vorwürfen wegen unfairen Verhaltens.

Das Ergebnis der Abstimmung mit einer hohen Beteiligung von 83% und einem Ergebnis von 57% gegen die Verpachtung zeigte dann den hohen Mobilisierungsgrad im Ort.

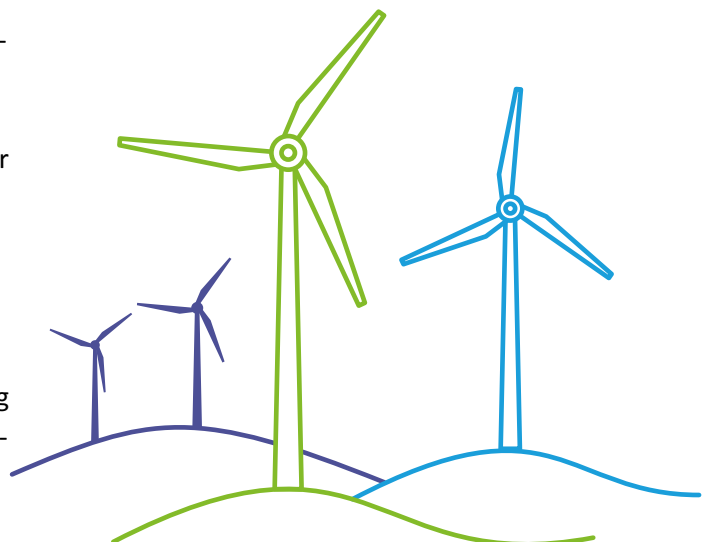
### WAS NEHMEN WIR MIT?



Dieses Fallbeispiel zeigt: Wenn Bürgerentscheide befrieden und eine Gemeinde nicht spalten sollen, ist es von größter Wichtigkeit, dass sich die Konfliktparteien vor dem Entscheid auf Augenhöhe begegnen und ihre Argumente sachlich austauschen können. Dafür müssen angemessene Räume und Formate angeboten und genutzt werden, auch von einer Bürgerinitiative.

Es geht bei einem Bürgerentscheid den streitenden Parteien natürlich darum, die Bürger in der Sache von der Richtigkeit ihrer jeweiligen Position zu überzeugen. Es geht aber immer auch darum zu zeigen, dass mit einander fair umgegangen wird. Zwar ist strukturell eine Bürgerinitiative während des Verfahrens grundsätzlich in der schwächeren Position, dennoch kann sie Mittel zur Beeinflussung der Bürger einsetzen, die die Kommune nicht einsetzen kann.

Oft bildet sich die Bürgerschaft ein eigenes Urteil darüber, wie die Gemeinde mit der Bürgerinitiative umgeht und lässt dies auch in ihr Abstimmungsverhalten einfließen. Es ist für die zur Entscheidung aufgerufenen Bürger von großer Wichtigkeit, selbst zu erleben, welche Argumente von beiden Seiten vorgebracht werden und welche Deutungen möglich sind. Im Übrigen sollte darauf vertraut werden, dass die Bürger sich selbst ein Bild machen können.



## FALLBEISPIEL JUSTIZVOLLZUGSANSTALT: BEGLEITGRUPPE BIETET EINE AUSTAUSCHPLATTFORM

### WORUM GING ES?



Das Land Baden-Württemberg suchte bereits seit mehreren Jahren nach einem Ort für eine neue Justizvollzugsanstalt (JVA). Die grün-rote Landesregierung hatte angekündigt, dass sie das Großgefängnis mit 500 Plätzen nur mit Zustimmung der betroffenen Gemeinde bauen wird. Nach langem Suchprozess und einem ablehnenden Bürgerentscheid in der Gemeinde Tuningen wurde die Stadt Rottweil als Standort ausgewählt.

### BÜRGERINITIATIVE STÖSST BÜRGERENTSCHEID AN

Im Zuge der ausgerufenen »Politik des Gehörtwerdens« hatte die Landesregierung zusammen mit der Stadt Rottweil umfassende Bürgerbeteiligung zu den möglichen Standorten in Rottweil für das Gefängnis durchgeführt. Nach vielen Versammlungen und Informationsveranstaltungen wurde schließlich der Standort »Esch« ausgewählt. Eine Bürgerinitiative befand den Standort jedoch für ungeeignet, vor allem, da er in einem beliebten Naherholungsgebiet lag und unmittelbar an ein Naturschutzgebiet grenzt. Sie sammelte ausreichend Unterschriften für einen Bürgerentscheid.

### BEGLEITGRUPPE ZUR GEMEINSAMEN VORBEREITUNG DES BÜRGERENTSCHEIDS

Um den Bürgerentscheid und die Informationsphase zuvor gemeinsam mit allen relevanten Gruppen vorzubereiten, wurde in Rottweil eine sogenannte Begleitgruppe ins Leben gerufen. Neben Gemeinderäten und Mitarbeitenden aus der Verwaltung war auch die Bürgerinitiative in der Begleitgruppe vertreten. Von einer neutralen, externen Moderation geleitet fand man sich in insgesamt vier Sitzungen zusammen, um zum Beispiel die Informationsbroschüre und eine Informationsveranstaltung vorzubereiten.

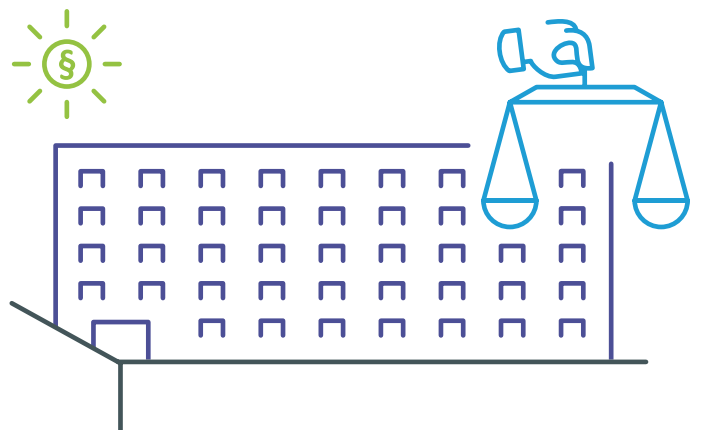
### ERGEBNIS: EIN JA ZUM STANDORT ESCH

Beim Bürgerentscheid am 20. September 2015 stimmten die Bürger über folgende Frage ab: »Soll auf dem Rottweiler Standort Esch bei der Neckarburg eine Justizvollzugsanstalt (JVA) errichtet werden?« Bei einer Beteiligung von 49 % wurde die Frage von 58 % der Abstimmenden bejaht. Damit war der Standort angenommen und die Justizvollzugsanstalt kann am Esch gebaut werden.

### WAS NEHMEN WIR MIT?



Das Fallbeispiel zeigt: Die Einrichtung einer Begleitgruppe ist eine gute Maßnahme, um einen Bürgerentscheid gut vorzubereiten. Verwaltung, Gemeinderäte und Bürgerinitiative schaffen sich eine gemeinsame Plattform für alle aufkommenden Fragen. So können Dialog auf Augenhöhe, frühzeitiger Informationsaustausch und persönliches Kennenlernen dazu beitragen, dass vor und beim Bürgerentscheid das Fair Play im Vordergrund steht. Auch wenn es in der Rottweiler Begleitgruppe zum Beispiel beim Thema ausgeglichene Informationsbroschüre noch holperte, wurde die Begleitgruppe insgesamt positiv bewertet. Auch nach dem Entscheid kann sie nun weitergeführt werden, um beim Bau der JVA weitere Bürgerbeteiligung umzusetzen.



## FALLBEISPIEL UNTERFÜHRUNG: GROSSPROJEKTE BRAUCHEN RÜCKHALT IN DER BEVÖLKERUNG

### WORUM GING ES?



Der Gemeinderat von Radolfzell plante den Bau einer neuen Unterführung. Das Projekt kann als eine grundsätzliche Entscheidung der Stadtentwicklung bezeichnet werden, weil es ein hohes Finanzvolumen hatte und sich der Projektort in zentraler Lage befand. Eine vom Bürgermeister bei einem Meinungsforschungsinstitut in Auftrag gegebene repräsentative Umfrage kam zu dem Ergebnis, dass 51 % der Bevölkerung die vom Bürgermeister bevorzugte Vorzugsvariante unterstützen.

### KRITIK: KEINE ANGEMESSEN PRÜFUNG VON ALTERNATIVEN

Doch in der Bevölkerung regte sich Widerstand und eine Bürgerinitiative setzte sich für eine billigere Sanierung der bestehenden Unterführung ein. Kritisiert wurde, dass der Gemeinderat keinen ordentlichen Architektenwettbewerb organisiert und sich ohne die angemessene Prüfung von Alternativen frühzeitig auf eine sehr kostenintensive Variante festgelegt hätte. 3000 Unterschriften führten zu einem Bürgerentscheid. Bei einer zuvor organisierten Informationsveranstaltung standen der Bürgerinitiative nur zehn Minuten Redezeit zu. Bei der offiziellen Informationsbroschüre an alle Haushalte wurde der Bürgerinitiative kein Platz eingeräumt, da dies zu diesem Zeitpunkt – im Unterschied zu heute – noch nicht verpflichtend vorgegeben war.

### BÜRGERENTSCHEID SCHEITERT AM QUORUM

Am Bürgerentscheid beteiligten sich 46 % der Bürger und sprachen sich dabei mehrheitlich gegen die Pläne der Gemeinderatsmehrheit aus. Doch diese Mehrheit von 53 % der Abstimmenden repräsentierte nicht die damals in Baden-Württemberg noch notwendigen 25 % der Wahlberechtigten (das sogenannte Abstimmungsquorum liegt heute bei 20 %). Damit war das Ergebnis für den Gemeinderat rechtlich nicht bindend und er konnte erneut selbst in der Sache entscheiden. Der Gemeinderat ignorierte daraufhin den Mehrheitswillen der Abstimmenden beim Bürgerentscheid und bestätigte seinen früheren Beschluss.

### WAS NEHMEN WIR MIT?



Dieses Fallbeispiel zeigt: Umfragen in der Bevölkerung eignen sich höchstens als Stimmungsbarometer. Sie sind ungeeignet zur Legitimierung umstrittener Großprojekte. Dass die Bürgerinitiative eine Mehrheit der abstimmenden Bürger überzeugen konnte, war eigentlich ein klares Zeichen an den Gemeinderat. Er hätte daraufhin seine Position überdenken und das Votum der Bürger angemessen berücksichtigen können. Denn die Erfahrung zeigt, dass gerade Großprojekte, die häufig für Kostensteigerungen anfällig sind, einen breiten Rückhalt in der Bevölkerung brauchen, wenn sie gut umgesetzt werden sollen. Bei maßgeblichen Projekten der Stadtentwicklung sollte daher unbedingt auf frühzeitige, angemessene Bürgerbeteiligung geachtet werden, was die Chancen auf einen ausreichenden Rückhalt in der Bevölkerung für das Projekt erhöht. Ein Mehrheitsvotum der Bürger unberücksichtigt zu lassen schadet hingegen häufig dem Demokratievertrauen vor Ort.



## 5 | Erfahrungen mit Bürgerentscheiden vor Ort

Seit 1956 fanden in Baden-Württemberg 528 Bürgerentscheide statt.<sup>6</sup> Bürgerentscheide sind in den Kommunen in Baden-Württemberg somit kein alltägliches Phänomen. Wird allerdings ein Bürgerentscheid durchgeführt, sind viele Menschen involviert, vom Bürgermeister bis zu den Gemeinderäten, von den Mitarbeitern der Verwaltung über die Mitglieder der Bürgerinitiative bis

hin zu den Bürgern, die letztendlich abstimmen. Diese Erfahrungen sind spannend und können Aufschluss darüber geben, wie Bürgerentscheide wahrgenommen werden. In diesem Kapitel gibt das Handbuch daher Einblicke in persönliche Erfahrungen, die verschiedene Personen bei Bürgerentscheiden in ihren Kommunen gesammelt haben.

---

<sup>6</sup> Stichtag: 1. März 2018

---

### INTERVIEW MIT DR. ALEXANDER EGER, BÜRGERMEISTER VON ST. LEON-ROT

---

Am 2. Juli 2017 fand in St. Leon-Rot der 500. Bürgerentscheid in der Landesgeschichte von Baden-Württemberg statt. Folgende Frage stand zur Abstimmung: »Sind Sie dafür, dass das Gelände der Kramer-Mühle nicht mit Wohnhäusern bebaut wird und alle Planungen hierzu gestoppt werden?« Welche Meinungen gab es dazu im Gemeinderat und wie war Ihre persönliche Meinung als Bürgermeister?

**Eger:** »Persönlich habe ich mich zunächst für eine verträgliche Bebauung der Wiese ausgesprochen. Das war die Entscheidungsgrundlage für den im Gemeinderat einstimmig beschlossenen Erwerb des Ensembles. Ich kann aber die Argumente derer, die keine Bebauung wollten, nachvollziehen. Im Kern ging es um die Frage: Aus aktuellem Anlass bebauen oder ein jahrhundertaltes Erscheinungsbild erhalten. Die Meinungen im Gemeinderat gingen in diesem Punkt dann auseinander. Aus meiner Sicht verständlich. Wir haben nicht mehr viel Historisches im Ort. Aus kurzfristigen Überlegungen alte Strukturen zu opfern, fällt schwer.«

Wie verlief die Gemeinderatssitzung, bei der das Bürgerbegehren zu dieser Frage zugelassen wurde?

**Eger:** »Recht turbulent. Die Zulässigkeit war umstritten. Einige Gemeinderäte wollten sich »ihre« Entscheidung nicht von den Bürgerinnen und Bürgern aus der Hand nehmen lassen.«

Der Bürgerentscheid führte zu einem klaren Ergebnis: Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 38 % stimmten zwei Drittel dafür, das Gelände der historischen Kramer-Mühle nicht zu bebauen. Im Rückblick gesehen: Ist nach dem Bürgerentscheid eine Befriedung der Kontroverse eingetreten?

**Eger:** »Ein paar Bebauungsbefürworter haben ihren Frieden damit noch nicht gemacht. Im Großen und Ganzen wurde das Ergebnis jedoch akzeptiert. Es ist jetzt die Grundlage für die Sanierung der Kramer-Mühle und das Nutzungskonzept.«

Was können Sie anderen Bürgermeistern empfehlen, die vor einem Bürgerentscheid stehen?

**Eger:** »Ich halte Bürgerentscheide grundsätzlich für hilfreich. Wir arbeiten im Interesse unserer Bürgerinnen und Bürger. Deshalb ist es bei wichtigen Dingen gut, die Meinung der Bevölkerung zu kennen. Für die Verwaltung sind Bürgerentscheide allerdings ein sehr großer Aufwand. Wählerverzeichnisse auswerten, Benachrichtigungen verteilen, Wahlausschuss bilden, Fristen einhalten, Informationsschrift erstellen – so einen Aufwand kann man nicht ständig betreiben. Da haben wir noch nicht so viel Übung wie in der Schweiz. Außerdem gilt bei uns immer noch der Grundsatz der indirekten Demokratie. Der sollte nicht durch zu viele Bürgerentscheide unterlaufen werden.«

## INTERVIEW MIT ALEXANDER HAHN, VERTRAUENSPERSON EINES BÜRGERBEGEHRENS IN LEIMEN

In Leimen beschloss der Gemeinderat im September 2016, den zentralen Rathausplatz durch ein Hotel mit Festhalle zu überbauen. Welche Art von Bürgerbeteiligung gab es im Vorfeld dieser Entscheidung? Warum haben Sie sich entschlossen, gegen diese Art von Bebauung ein Bürgerbegehren zu initiieren?

**Hahn:** »Das Projekt wurde ohne Bürgerbeteiligung im Gemeinderat eingebracht und dort binnen sehr kurzer Zeit von einer knappen Mehrheit beschlossen. Ich sah in dem Projekt keinen wirklichen Sinn für die Bürgerschaft und hatte Sorge um das Stadtbild. Ebenso störte mich, wie das Projekt beschlossen wurde. Daher hielt ich es für meine Bürgerpflicht, tätig zu werden. Unmittelbar betroffen war ich nicht, denn ich wohne nicht in der Nähe.«

Was können Sie anderen Bürgerinitiativen in der Planungs- und Ausarbeitungsphase eines Bürgerbegehrens empfehlen?

**Hahn:** »Bevor man an die Öffentlichkeit geht, sollte man sehr gut vorbereitet sein. Der Konflikt sollte rein auf die Sache beschränkt sein und nicht personalisiert werden. Man sollte nicht nur gegen etwas sein, sondern auch Alternativvorschläge haben. Es ist wichtig, den Bürgerinnen und Bürgern zuzuhören. All dies ist uns gelungen, deshalb hatten wir am Ende Erfolg.«



Der Gemeinderat stellte die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens fest. Er leitete aber keinen Bürgerentscheid ein. Stattdessen hob er seinen früheren Beschluss auf und richtete einen Runden Tisch ein, der ergebnisoffen auch das vom Gemeinderat favorisierte Bebauungskonzept weiter diskutieren sollte. Welche Erfahrungen haben Sie bei den ersten Sitzungen des Runden Tisches gesammelt?

**Hahn:** »Für die Stadtverwaltung und für jene Gemeinderäte, die dem Projekt zugestimmt hatten, war das eine völlig neue Situation. Schließlich stammte der Vorschlag zu einem Runden Tisch auch von uns, der Bürgerinitiative. Wir waren auf die Sitzungen immer sehr gut vorbereitet und formulierten unsere Position stets sachlich, aber klar.«

Gegen die Verweigerung des Bürgerentscheids wurde Widerspruch eingelegt. Das Regierungspräsidium als Aufsichtsbehörde schloss sich dem Widerspruch an. Der Gemeinderat sah sich nun doch zur Durchführung des Bürgerentscheids gezwungen. Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 65 % votierten rund 80 % der Abstimmenden gegen das vom Gemeinderat favorisierte Bebauungskonzept. Wie hat dieser Bürgerentscheid die weitere Arbeit am Runden Tisch beeinflusst?

**Hahn:** »Das Ergebnis hat der Bürgerinitiative großen Rückenwind gegeben. Die Kommunalpolitiker, die für das Projekt waren, mussten erkennen, dass sie die Stimmung völlig falsch eingeschätzt hatten. Sie bemühten sich um einen neuen Politikstil. Das hat die anschließende Kompromissuche erleichtert.«





## ERFAHRUNGSBERICHT VON INGEBORG GEKLE-MAIER

ehemals Sprecherin einer Bürgerinitiative,  
heute Mitglied der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Gemeinderat Rottweil

**Gekle-Maier:** »Warum ich mich politisch engagiere und mich für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie einsetze.«

### AM ANFANG STAND: MEINE PERSÖNLICHE BETROFFENHEIT

2010 erfuhr ich aus der Lokalzeitung vom geplanten Gefängnisneubau des Landes Baden-Württemberg in einem sensiblen Waldgebiet am »Bitzwäldle« zwischen Zepfenhan und Neukirch. Ohne einen vorausgegangenen Standortsuchlauf im Lande sollte sehr zeitnah im Gemeinderat Rottweil über dieses Standortangebot abgestimmt werden. Eine Überraschungsaktion, die Ärger, Entschlossenheit und Geschlossenheit bei uns »Dörflern« provozierte.

### BÜRGERINITIATIVE FÜR DEN ERHALT DES BITZWALDES: LANGER ATEM IST NOTWENDIG

Die Gründung der »Bürgerinitiative für den Erhalt des Bitzwaldes«, deren Sprecherin ich wurde, fand eine Woche später mit 400 Gründungsmitgliedern statt. Fünf intensive Arbeitsjahre in der Bürgerinitiative folgten. Unsere Prinzipien waren dabei stets: Friedlicher Protest, sachliche Argumente, Information und Gespräche mit Entscheidern auf Augenhöhe, regelmäßige Information und Beteiligung aller Mitglieder. Wir hatten als Orts- teil-Bürger ohne eigenen Vertreter im Gemeinderat keine Chance, die alte Landesregierung »mauerte«, der Oberbürgermeister redete nicht mit uns und die Mitglieder des Gemeinderates hatten sich einvernehmlich verständigt. Dazu beschimpfte uns die lokale Presse als

»Gefängnisgegner« und »Wutbürger«. Aber wir haben unsere Möglichkeiten erfolgreich genutzt. Nach einem Regierungswechsel 2011 veranlasste die grün-rote Landesregierung den von uns angemahnten und detailliert skizzierten Standortsuchlauf, in dessen Verlauf Bürgerentscheide in Tuningen und Rottweil stattfanden.

### LERNBEREITSCHAFT DER LOKALPOLITIK: BÜRGERENTSCHEID UND BÜRGERBETEILIGUNG IN ROTTWEIL

Begleitet wurde dieser Prozess durch ein Maximum an Transparenz seitens der neuen Landesregierung und durch eine beachtliche Lernbereitschaft der Rottweiler Lokalpolitiker in den Bereichen Bürgerinformation und -beteiligung. Standortgegner wurden nicht mehr pauschal diffamiert, ihre Anregungen und Argumente flossen sogar in die Begleitgruppe zur Vorbereitung des Bürgerentscheides ein, bei dem die Rottweiler am Ende für den Standort Esch stimmten. Nach dem Bürgerentscheid wurde die Bürgerbeteiligung im Rahmen einer sogenannten Beteiligungsgruppe fortgesetzt. Für mich und alle anderen Mitglieder der Bürgerinitiative der ersten Stunden 2010 war das eine unglaubliche Entwicklung, ein Quantensprung in der Bürgerbeteiligung, der dem Ergebnis einerseits und auch der Atmosphäre andererseits in Rottweil gut getan hat.

## 6 | Ein Blick über den Tellerrand nach Bayern und Thüringen

### WIE BÜRGERBEGEHREN EINE NEUE KOMPROMISS-KULTUR ANSTOSSEN KÖNNEN

---

Ein Gastbeitrag von **Susanne Socher**, *Mehr Demokratie e.V., Landesverband Bayern*

---

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gibt es in Bayern seit über zwanzig Jahren. Das Besondere daran: Bayern ist das einzige Bundesland in Deutschland, in dem sich die Bürger das Recht in den Kommunen eine Abstimmung anzustoßen, selbst gegeben haben und zwar mithilfe eines Volksentscheids im Jahr 1995. Bereits bei diesem Volksentscheid stand dem weitgehenden Gesetzentwurf der Initiative Mehr Demokratie e.V. eine restriktivere Alternativvorlage der CSU gegenüber. Die Menschen konnten sich also zwischen zwei konkreten Vorschlägen entscheiden, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide geregelt werden sollen. Sie entschieden sich für die anwendungsfreundlichere Regelung mit relativ niedrigen Hürden und einer breiten Zulassung von Themen. Die Bilanz: Bis heute finden etwa 40 % aller Bürgerbegehren Deutschlands in Bayern statt. Zudem sieht Art. 18a, Absatz 2 der Bayerischen Gemeindeordnung die Möglichkeit vor, dass auch der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit einen Bürgerentscheid (Ratsreferendum) herbeiführen kann, um die Bürger in der Sache entscheiden zu lassen. Immer wieder wird dieses Ratsreferendum aber auch genutzt, um einem von Bürgern angestoßenen Bürgerbegehren eine weitere Abstimmungsalternative gegenüber zu stellen.

#### DEN BÜRGERN MEHR AUSWAHL ANBIETEN DURCH DIE ALTERNATIVVORLAGE

27 %<sup>7</sup> aller Bürgerentscheide in Bayern wurden bisher per Ratsreferendum initiiert. Da in den häufigeren Fällen ein Ratsreferendum zusätzlich zu einem Bürgerbegehren angesetzt wird, finden zu einem Thema gleichzeitig zwei Abstimmungen mit zwei verschiedenen Lösungsvorschlägen statt. Hier kommt dann automatisch eine sogenannte Stichfrage ins Spiel. Diese wurde vom Gesetzgeber – nach Schweizer Vorbild – nachträglich 1999 eingeführt und direkt in der bayerischen Gemeindeordnung (Art. 18a, Absatz 12) geregelt. Finden nämlich mehrere Bürgerentscheide zum gleichen Thema statt, kann es zu widersprüchlichen Entscheidungen kommen. Eine Pattsituation wäre denkbar, die eine Umsetzung der Ergebnisse unmöglich machen würde. Für solche Situationen muss der Gemeinderat, quasi vorsorgend, mit einfacher Mehrheit eine Stichfrage beschließen, die dann als dritte Frage am Abstimmungstag noch hinzukommt und gleich mit beantwortet wird. Zum Beispiel könnte die Frage eines Bürgerbegehrens lauten: »Soll das Schwimmbad saniert und durch ein zusätzliches Becken ausgebaut werden?« Dem könnte

dann der Gemeinderat ein Ratsreferendum zur Seite stellen, das lautet: »Soll das Schwimmbad saniert werden?« Die dazugehörige Stichfrage lautet dann: »Werden die bei Bürgerentscheid 1 und 2 zur Abstimmung gestellten Fragen jeweils mehrheitlich mit Ja beantwortet: Welche Entscheidung soll dann gelten, Bürgerentscheid 1 oder Bürgerentscheid 2?«.

Die Bürger können zu beiden Bürgerentscheidungs-Fragen jeweils Ja oder Nein sagen. Dann werden beide Fragen ausgewertet. Sind beide mehrheitlich mit Ja beantwortet worden, kommt die Stichfrage zum Tragen. Sie zeigt dann an, ob am Ende mehr Bürger nur die Sanierung oder auch die zusätzliche Ausweitung des Schwimmbads wollen. Somit ist eine klare, verbindliche Entscheidung immer gegeben.

### ALTERNATIVVORLAGE ERMÖGLICHT NEUE KOMPROMISSE

Durch die Möglichkeit einer Alternativvorlage durch den Gemeinderat erfährt das Bürgerbegehren eine Würdigung durch das Gemeindeparlament, da die Mandatsträger eingeladen sind, weitere Alternativen zu prüfen. So wäre konkret denkbar, dass sich beispielsweise ein Bürgerbegehren komplett gegen die Ansiedlung eines Gewerbegebiets richtet, der Rat aber in einer Alternativvorlage (Ratsreferendum) einen maßvolleren Umfang des Gewerbegebiets zur Abstimmung stellt. Der bekannte Vorwurf an direktdemokratische Verfahren, sie würden am Ende auf eine Ja- oder Nein-Frage verkürzt und Kompromisse verhindern, würde nicht mehr gelten.

### ALTERNATIVVORLAGE ALS ANSTOSS FÜR DIE ENTWICKLUNG NEUER LÖSUNGEN

Der Anwendungsspielraum einer Alternativvorlage ist jedoch noch um einiges größer. Denkt man das Instrument Bürgerbegehren zusammen mit Verfahren und Methoden aus dem Bereich der Bürgerbeteiligung, können auch Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens bei einem Bürgerentscheid abgestimmt werden. Ein Bürgerbegehren könnte dann zunächst einen Prozess umfassender Bürgerbeteiligung anstoßen. Das Ergebnis kann eine völlig neue Alternative sein, die dann der Bevölkerung per Alternativvorlage neben dem ursprünglichen Bürgerbegehren mit zur Abstimmung vorgelegt wird.

### INNOVATION AUS THÜRINGEN: GLEICHES RECHT FÜR BEIDE SEITEN

Noch weiter geht die erst kürzlich (2016) in Thüringen aufgenommene »echte« Alternativvorlage, die das Prinzip umdreht und den Bürgern ermöglicht, ihrerseits bei durch den Gemeinderat beschlossenen Bürgerentscheiden (Ratsreferendum) eine eigene Alternative mit zur Abstimmung zu stellen. Dafür müssen dann erheblich weniger Unterschriften gesammelt werden, als bei einem nicht an ein Ratsreferendum gekoppelten Bürgerbegehren. So eine Regelung ist bislang einzigartig in Deutschland und fördert das konstruktive Miteinander von Bürgern mit den gewählten Vertretern.

### KREATIVE REGELUNGEN BEI BÜRGERENTSCHEIDEN BELEBEN KOMMUNALE POLITIK

Durch die Alternativvorlage wird das Ringen um die besten Kompromisse in der Kommunalpolitik befördert. Sie ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die spezifischen Regelungen zu Bürgerentscheiden bestimmen, wie konstruktiv die Verfahren der direkten Demokratie zu neuen kreativen Lösungen und zu mehr demokratischem Engagement der Bürger beitragen können.



#### SITUATION IN DE BADEN-WÜRTTEMBERG

In Baden-Württemberg stehen der Möglichkeit, mit Alternativvorlagen zu arbeiten, noch einige Hürden im Weg. Zunächst braucht es in Baden-Württemberg eine Zustimmung von zwei Dritteln aller existierenden Gemeinderäte für ein Ratsreferendum. In Bayern hingegen ist die einfache Gemeinderatsmehrheit ausreichend, so dass es leichter ist, sich im Gemeinderat auf eine Alternativvorlage zu einigen. Auch fehlt in der baden-württembergischen Gemeindeordnung eine Regelung zur Stichfrage, die klärt, welche der beiden Varianten von den meisten Bürgern bevorzugt wird, wenn beide angenommen worden sind. Durch entsprechende Änderungen in der Gemeindeordnung könnte auch Baden-Württemberg die Alternativvorlage nutzen, um den Bürgern mehr Kompromissmöglichkeiten bei Bürgerentscheiden anzubieten.

## 7 | Anhang + weitere Informationen

### AUSZUG AUS DER GEMEINDEORDNUNG BADEN-WÜRTTEMBERG

---

#### § 20a, EINWOHNERVERSAMMLUNG

(1) Wichtige Gemeindeangelegenheiten sollen mit den Einwohnern erörtert werden. Zu diesem Zweck soll der Gemeinderat in der Regel einmal im Jahr, im Übrigen nach Bedarf eine Einwohnerversammlung anberaumen. Bürgerversammlungen können in größeren Gemeinden und in Gemeinden mit Bezirksverfassung oder Ortschaftsverfassung auf Ortsteile, Gemeindebezirke und Ortschaften beschränkt werden. Die Teilnahme an der Einwohnerversammlung kann auf die Einwohner beschränkt werden. Die Einwohnerversammlung wird vom Bürgermeister unter rechtzeitiger ortsüblicher Bekanntgabe von Zeit, Ort und Tagesordnung einberufen. Den Vorsitz führt der Bürgermeister oder ein von ihm bestimmter Vertreter. In Ortschaften können Einwohnerversammlungen auch vom Ortschaftsrat anberaumt werden, die entsprechend den Sätzen 5 und 6 vom Ortsvorsteher einberufen und geleitet werden; die Tagesordnung muss sich auf die Ortschaft beziehen; die Teilnahme kann auf die in der Ortschaft wohnenden Einwohner beschränkt werden; der Bürgermeister ist in jedem Fall teilnahmeberechtigt; bei Teilnahme ist dem Bürgermeister vom Vorsitzenden auf Verlangen jederzeit das Wort zu erteilen.

(2) Der Gemeinderat hat eine Einwohnerversammlung anzuberaumen, wenn dies von der Einwohnerschaft beantragt wird. Der Antrag muss schriftlich eingereicht werden und die zu erörternden Angelegenheiten angeben, dabei findet § 3a des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) keine Anwendung; der Antrag darf nur Angelegenheiten angeben, die innerhalb der letzten sechs Monate nicht bereits Gegenstand einer Einwohnerversammlung waren. Er muss in Gemeinden mit nicht mehr als 10 000 Einwohnern von mindestens 5 vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, höchstens jedoch von 350 Einwohnern unterzeichnet sein. In Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern muss er von mindestens 2,5 vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, mindestens jedoch von 350 Einwohnern und höchstens von 2 500 Einwohnern unterzeichnet sein. Er soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und entgegenzunehmen. Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt. Über die Zulässigkeit des Antrags entscheidet der Gemeinderat. Ist der Antrag zulässig, muss die Einwohnerversammlung innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags

abgehalten werden. Sätze 1 bis 10 gelten entsprechend für Ortsteile, Gemeindebezirke und Ortschaften; für die erforderliche Zahl der Unterschriften sind in diesem Fall die Zahlen der dort wohnenden Einwohner maßgebend; die zu erörternden Angelegenheiten müssen sich auf den Ortsteil, Gemeindebezirk oder die Ortschaft beziehen.

(3) In der Einwohnerversammlung können nur Einwohner das Wort erhalten. Der Vorsitzende kann auch anderen Personen das Wort erteilen.

(4) Die Vorschläge und Anregungen der Einwohnerversammlung sollen innerhalb einer Frist von drei Monaten von dem für die Angelegenheit zuständigen Organ der Gemeinde behandelt werden.

#### **§ 20b, EINWOHNERANTRAG**

(1) Die Einwohnerschaft kann beantragen, dass der Gemeinderat eine bestimmte Angelegenheit behandelt (Einwohnerantrag). Ein Einwohnerantrag darf nur Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde zum Gegenstand haben, für die der Gemeinderat zuständig ist und in denen innerhalb der letzten sechs Monate nicht bereits ein Einwohnerantrag gestellt worden ist. Ein Einwohnerantrag ist in den in § 21 Absatz 2 genannten Angelegenheiten ausgeschlossen; das Gleiche gilt bei Angelegenheiten, über die der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuss nach Durchführung eines gesetzlich bestimmten Beteiligungs- oder Anhörungsverfahrens beschlossen hat.

(2) Der Einwohnerantrag muss schriftlich eingereicht werden; richtet er sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats oder eines beschließenden Ausschusses, muss er innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. § 3a LVwVfG findet keine Anwendung. Der Einwohnerantrag muss hinreichend bestimmt sein und eine Begründung enthalten. Er muss in Gemeinden mit nicht mehr als 10 000 Einwohnern von mindestens 3 vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, höchstens jedoch von 200 Einwohnern unterzeichnet sein. In Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern muss er von mindestens 1,5 vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, mindestens jedoch von 200 Einwohnern und höchstens von 2 500 Einwohnern unterzeichnet sein. Er soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und entgegenzunehmen. Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.

(3) Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Gemeinderat. Ist der Einwohnerantrag zulässig, hat der Gemeinderat oder der zuständige beschließende Ausschuss innerhalb von drei Monaten nach seinem Eingang die Angelegenheit zu behandeln; er hat hierbei die Vertrauenspersonen des Einwohnerantrags zu hören.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend in einer Ortschaft für eine Behandlung im Ortschaftsrat. Für die erforderliche Zahl der Unterschriften ist in diesem Fall die Zahl der in der Ortschaft wohnenden Einwohner maßgebend. Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Ortschaftsrat. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für Gemeindebezirke in Gemeinden mit Bezirksverfassung.

## § 21 BÜRGERENTSCHEID, BÜRGERBEGEHREN

(1) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).

(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 sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte,
5. die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
6. Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses sowie über
7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

(3) Über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, 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, dabei findet § 3 a LVwVfG keine Anwendung; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von drei Monaten 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. Die Gemeinde erteilt zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage. Es muss von mindestens 7 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20 000 Bürgern. Es soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben oder entgegenzunehmen.

- (4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat nach Anhörung der Vertrauenspersonen unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfen die Gemeindeorgane bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden. 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 durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information bis zum 20. Tag vor dem Bürgerentscheid dargelegt werden. In dieser Veröffentlichung oder schriftlichen Information der Gemeinde zum Bürgerentscheid dürfen die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen wie die Gemeindeorgane.
- (6) Der Bürgerentscheid ist innerhalb von vier Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit durchzuführen, es sei denn, die Vertrauenspersonen stimmen einer Verschiebung zu.
- (7) 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 20 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.
- (8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
- (9) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.

## BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEIDE IN ZAHLEN NACH AUSWERTUNGEN VON MEHR DEMOKRATIE E.V.

---

- 528 Bürgerentscheide fanden seit 1956 in Baden-Württemberg statt.<sup>1</sup>
- Im Jahr 2017 wurden in 36 Gemeinden Badens-Württembergs Bürgerbegehren eingereicht.
- Im Jahr 2017 fanden in 21 Gemeinden Badens-Württembergs Bürgerentscheide statt.
- Bei 73 % aller Bürgerbegehren und Bürgerentscheide des Jahres 2017 war Mehr Demokratie e.V. beratend für Bürgerinitiativen oder Gemeindeverwaltungen tätig.
- Statistisch gibt es in einer baden-württembergischen Gemeinde derzeit etwa alle 30 Jahre ein Bürgerbegehren und etwa alle 50 Jahre einen Bürgerentscheid.
- In einem Kalenderjahr haben derzeit etwa 3 % der wahlberechtigten Bevölkerung Badens-Württembergs die Gelegenheit, an einem Bürgerentscheid teilzunehmen.
- Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden war in den letzten beiden Jahren 53 %. Dies ist höher als die durchschnittliche Beteiligung an Gemeinderatswahlen (52%) oder Bürgermeisterwahlen (47 %).
- 34 % der in Baden-Württemberg eingereichten Bürgerbegehren wurden in den letzten beiden Jahren von den Gemeinderäten für unzulässig erklärt (zum Vergleich: in Bayern 15 %).
- Bei einem Vergleich der gesetzlichen Regelungen zu Bürgerbegehren und –entscheiden in den verschiedenen Bundesländern zeichnen sich Thüringen, Bayern und Schleswig-Holstein durch die bürgerfreundlichsten Regelungen aus (Schulnote 2+ im Ranking-System von Mehr-Demokratie e.V.), das Saarland durch die schlechtesten (Note 5). Baden-Württemberg liegt im Mittelfeld (Note 3+).

---

<sup>1</sup> Stand 1.3.2018



## WEITERE INFORMATIONEN UND NÜTZLICHE LINKS

### ZUM THEMA BÜRGERENTSCHEIDE

- Gemeindeverwaltungen, Gemeinderäte sowie auch Bürgerinitiativen können sich beim Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V. kostenfrei zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden beraten lassen. Dies gilt sowohl für die Abklärung rechtlicher Fragen als auch für Tipps zu einer guten Verfahrenspraxis in schwierigen Konstellationen. ([www.mitentscheiden.de](http://www.mitentscheiden.de), [info@mitentscheiden.de](mailto:info@mitentscheiden.de)).
- Aktuelle Fälle zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg sind, fast täglich aktualisiert und fortgeschrieben, unter [www.mitentscheiden.de/buergerbegehren/aktuelle-verfahren/verfahren-2018/](http://www.mitentscheiden.de/buergerbegehren/aktuelle-verfahren/verfahren-2018/) zusammengestellt und erläutert.
- Fälle von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden aus ganz Deutschland sind in einer Datenbank recherchierbar, die von den Universitäten Wuppertal und Marburg in Zusammenarbeit mit Mehr Demokratie e.V. betrieben wird: [www.datenbank-buergerbegehren.info/](http://www.datenbank-buergerbegehren.info/)
- Vergleichende Übersichten zu den verschiedenen Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den verschiedenen Bundesländern enthält das zweijährlich aktualisierte »Volksentscheidsranking« des Bundesverbands von Mehr Demokratie e.V., das zusammen mit anderen Analysen zum Thema verfügbar ist unter: [www.mehr-demokratie.de/themen/buergerbegehren-in-den-kommunen/publikationen/](http://www.mehr-demokratie.de/themen/buergerbegehren-in-den-kommunen/publikationen/)
- Positionspapier Nr. 19 von Mehr Demokratie e.V.: Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden. AK Bürgerbeteiligung, 2017  
[www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen19\\_DD\\_und\\_Buergerbeteiligung\\_verbinden.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen19_DD_und_Buergerbeteiligung_verbinden.pdf)
- Milic, Thomas / Rousselot, Bianca / Vatter, Adrian (2014): »Handbuch der Abstimmungsforschung«. Verlag Neue Züricher Zeitung. Eine wissenschaftliche Aufarbeitung existierender Studien zu den Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren. Das Buch legt den Schwerpunkt auf die in der Schweiz etablierten und gut bewährten Verfahren.
- Wunder, Edgar: »Handbuch zur erfolgreichen Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden«. In dem Buch werden alle zu beachtenden Vorschriften und Regelungen umfassend diskutiert und Hilfestellungen u.a. in Form von Musterformularen und Musterbriefen gegeben.  
Es ist online verfügbar unter [www.mitentscheiden.de/buergerbegehren/handbuch/](http://www.mitentscheiden.de/buergerbegehren/handbuch/)

## INSTITUTIONEN, VERNETZUNG UND BERATUNG ZUM THEMA »BÜRGERBETEILIGUNG«

Allianz für Beteiligung. Netzwerk in Baden–Württemberg, das Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft stärken möchte.

[www.allianz-fuer-beteiligung.de](http://www.allianz-fuer-beteiligung.de)

ARBES. Freiwilliger Zusammenschluss verschiedener Gruppierungen des bürgerschaftlichen Engagements auf Landesebene, unterstützt als Dachverband die Vernetzung und gemeinsamen Ziele der Initiativen.

[www.arbes-bw.de/](http://www.arbes-bw.de/)

beteiligungslotse.de, Seite der Baden–Württemberg Stiftung gGmbH. Informationen über allgemeine Beteiligungsangebote, landesweite Projekte und über das Programm »Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft« der Baden–Württemberg Stiftung.

[www.beteiligungslotse.de](http://www.beteiligungslotse.de)

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)

Ehrenamtsportal des Landes Baden–Württemberg. Wettbewerbe, Qualifizierung.

[www.ehrenamt-bw.de](http://www.ehrenamt-bw.de)

Gemeindenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement. Mitgliedskommunen erhalten Beratung und Vernetzung für den Aufbau und die Pflege von bürgerschaftlichem Engagement.

[www.gemeindenetzwerk-be.de](http://www.gemeindenetzwerk-be.de)

LAG Soziale Stadtentwicklung. Förderung einer nachhaltigen sozialen Stadt- und Stadtteilentwicklung, Vernetzung von Akteur\_innen, Entwicklung und Umsetzung fachpolitischer Positionen der sozialen Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit.

[www.lag-sozialestadtentwicklung-bw.de](http://www.lag-sozialestadtentwicklung-bw.de)

Landkreisnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement. Ziel des Landkreisnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement ist es, bürgerschaftliches Engagement in den Landkreisen systematisch über die Gründung von Fachstellen zu verankern.

[www.landkreistag-bw.de](http://www.landkreistag-bw.de)

Mehr Demokratie e. V. Baden–Württemberg. Ziel ist die Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen.

[www.mitentscheiden.de/](http://www.mitentscheiden.de/)

Netzwerk Bürgerbeteiligung. Bundesweite Vernetzungsplattform der Stiftung Mitarbeit mit Empfehlungen zur Bürgerbeteiligung. Aktuelle Diskurse, Literaturhinweise, Newsletter, Veranstaltungshinweise, Fortbildungen und vieles mehr.

[www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)

Städtenetzwerk Baden–Württemberg. Ziel des Städtenetzwerks ist es, das Thema Bürgerschaftliches Engagement über das »Soziale« hinaus als Querschnittsbereich in den Kommunen zu verankern. Akteure aus den Mitgliedskommunen werden vernetzt und qualifiziert.

[www.staedtetag-bw.de/Lebensraum-stadt/  
Bürgerengagement](http://www.staedtetag-bw.de/Lebensraum-stadt/Buergereengagement)

## INTERNETSEITEN MIT MATERIALIEN, METHODEN UND LITERATUR ZUM THEMA »BÜRGERBETEILIGUNG«

BBlog – Der Beteiligungsblog. Projekt der Deutschen Umweltstiftung. Methodendatenbank, Branchenverzeichnis, Übersicht über (aktuelle) Beteiligungsverfahren, wissenschaftliche Studien zum Thema Beteiligung

[www.bblog.de](http://www.bblog.de)

Beteiligungsportal des Landes Baden–Württemberg. Beteiligungslandkarte, Online–Foren zu Landesgesetzen, Planungsleitfaden.

[www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de](http://www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de)

Beteiligungskompass – Projekt der Bertelsmann Stiftung und der Stiftung Mitarbeit. Online–Planer für die Auswahl von Methoden

[www.beteiligungskompass.org](http://www.beteiligungskompass.org)

Bundeszentrale für politische Bildung => Shop => Suche nach »Partizipation«. Patrizia Nanz/Miriam Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung der Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, 144 Seiten.

[www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe](http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe)

Dialog schafft Zukunft. Servicestelle für Beteiligung des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein–Westfalen. Unter »Dialogwissen«: Methoden der Bürgerbeteiligung mit einer Auswahlmaske nach Ziel, Phase und Ressourcen.

[www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de](http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de)

Führungsakademie Baden–Württemberg. Modelle, Instrumente und Methoden der informellen Bürgerbeteiligung.

[www.bw21.de/Bildung21\\_Aktuell/Managementwissen/Buerger\\_beteiligen/Seiten/Modelle,-Instrumente-und-Methoden-der-informellen-Buergerbeteiligung.aspx](http://www.bw21.de/Bildung21_Aktuell/Managementwissen/Buerger_beteiligen/Seiten/Modelle,-Instrumente-und-Methoden-der-informellen-Buergerbeteiligung.aspx)

»Handbuch Bürgerbeteiligung« des Zukunftsbüros Vorarlberg.

[www.vorarlberg.at/pdf/handbuchbuergerbeteiligun.pdf](http://www.vorarlberg.at/pdf/handbuchbuergerbeteiligun.pdf)

Handbuch der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, speziell für Mitarbeiter\_innen der öffentlichen Verwaltung mit vielen Beispielen zu Partizipationsprozessen.

[www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/partizipation/de/handbuch.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/de/handbuch.shtml)

Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

[www.bmvi.de//cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/65799/handbuchbuergerbeteiligung.pdf](http://www.bmvi.de//cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/65799/handbuchbuergerbeteiligung.pdf)

Informationen der Stadt Heidelberg zu ihren »Leitlinien für mitgestaltende Beteiligung«

[www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html](http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html)

»Informations– und Arbeitsmappe BürgerInnenrat« auf der Seite des Landes Vorarlberg (Österreich)

[www.vorarlberg.at/pdf/informations-undarbeitsma.pdf](http://www.vorarlberg.at/pdf/informations-undarbeitsma.pdf)

Informationsportal der Bertelsmann Stiftung, Themensuche »Demokratie gestalten« und (kostenlose) Studien zu verschiedenen Themen.

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Informationsportal des Österreichischen Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Datenbank mit Methodenbeispielen, übersichtliche Arbeitsblätter.

[www.partizipation.at](http://www.partizipation.at)

Internetseite der wichtigsten deutschen Nichtregierungsorganisation für direkte Demokratie. Sie informiert über vergangene und aktuelle Bürger-/Volksbegehren und Entscheide, direktdemokratische Reformen und Stärkung der Bürgerbeteiligung.

[www.mehr-demokratie.de/](http://www.mehr-demokratie.de/)

Landeszentrale für politische Bildung. Unterseite zu Bürgerbeteiligung mit Materialien, u.a. Bildungsmaterial für Schulen.

[www.buergerbeteiligung.lpb-bw.de](http://www.buergerbeteiligung.lpb-bw.de)

»Leuchttürme der Bürgerbeteiligung«. Ein Wettbewerb des Staatsanzeigers. Alle Wettbewerbsbeiträge stehen online zur Verfügung: Wettbewerbe 2012/2013 bzw. 2014/2015 usw. => von dort Navigieren zu »Reportagen«.

[www.staatsanzeiger.de/politik-und-verwaltung/buergerbeteiligung/](http://www.staatsanzeiger.de/politik-und-verwaltung/buergerbeteiligung/)

»Offene Kommune« ist ein Projekt des Liquid Democracy e.V. Die webbasierte, politisch neutrale Beteiligungsplattform, steht allen Kommunen in Deutschland zur Nutzung offen. Kommunen haben die Möglichkeit, »Offene Kommune« als Plattform für Online-Diskurse mit der Bevölkerung und niedrigschwellige ePartizipationsverfahren einzusetzen.

[www.offenekommune.de/](http://www.offenekommune.de/)

Portal Bürgerbeteiligung auf der Seite [www.stadtteilarbeit.de](http://www.stadtteilarbeit.de). Informationen und Essays zu Methoden und Themen der Bürgerbeteiligung.

[www.stadtteilarbeit.de/portal\\_buergerbeteiligung.html](http://www.stadtteilarbeit.de/portal_buergerbeteiligung.html)

Portal der Stiftung Mitarbeit. Material zu Hintergründen und Methoden der Bürgerbeteiligung

[www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)

Procedere Verbund. Im »Toolpool« gibt es eine Liste und Kurzbeschreibung von Methoden der Bürgerbeteiligung.

[www.procedere.org/?p=608](http://www.procedere.org/?p=608)

Runde Tische nach dem Konzept der Breuninger Stiftung. Zum Nachlesen => Navigieren zu »Downloads«

[www.runde-tische.net](http://www.runde-tische.net)

Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Leitfaden für eine neue Planungskultur. Stuttgart 2014.

[www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/wie-beteilige-ich-mich/land/neue-planungskultur/](http://www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/wie-beteilige-ich-mich/land/neue-planungskultur/)

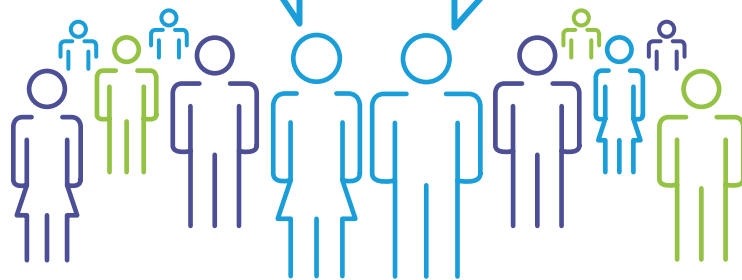
## VERANSTALTUNGEN, SEMINARE UND WEITERBILDUNGEN ZUM THEMA BÜRGERBETEILIGUNG

Breuninger Stiftung. Weiterbildung zur Leitung »Runder Tische«	<a href="http://www.breuninger-stiftung.de">www.breuninger-stiftung.de</a>
Fritz-Erler-Forum Baden-Württemberg (Landesbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung): bietet Seminare zu Kommunalpolitik für Bürger_innen und Mandatsträger_innen.	<a href="http://www.fritz-erler-forum.de">www.fritz-erler-forum.de</a>
Führungsakademie Baden-Württemberg. Modulares Seminarangebot zum Thema »Bürgerbeteiligung«	<a href="http://www.diefuehrungsakademie.de/">www.diefuehrungsakademie.de/</a>
Heinrich-Böll Stiftung Baden-Württemberg. Seminarangebote unter anderem zum Thema Bürgerbeteiligung, Rhetorik, Öffentlichkeitsarbeit, etc.	<a href="http://www.boell-bw.de">www.boell-bw.de</a>
Nachhaltigkeitsbüro der LUBW – Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg. Thema »Nachhaltigkeit«. Das Nachhaltigkeitsbüro der LUBW bietet Kommunen und Initiativen Hilfestellung und Angebote bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung mit Bürgermitwirkung.	<a href="http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de">www.lubw.baden-wuerttemberg.de</a>
Politisches Bildungsforum Baden-Württemberg der Konrad-Adenauer-Stiftung bietet Seminare zu Bürgerengagement und Ehrenamt.	<a href="http://www.kas.de/bw">www.kas.de/bw</a>
Stiftung Mitarbeit. Weiterbildungen zu unterschiedlichen Schwerpunkten von Bürgerbeteiligung, z.B. Steuerung von Kommunikationsprozessen, Konfliktmanagement usw.	<a href="http://www.mitarbeit.de">www.mitarbeit.de</a>
Tagungszentrum Evangelische Akademie Bad Boll. Veranstaltungs- und Weiterbildungsangebot, u.a. zum verschiedenen Themen rund um Bürgerbeteiligung	<a href="http://www.ev-akademie-boll.de/home.html">www.ev-akademie-boll.de/home.html</a>
Universität Stuttgart. Studiengang Partizipation, Modulares Seminarangebot zum Thema »Bürgerbeteiligung«	<a href="http://www.uni-stuttgart.de/planupart">www.uni-stuttgart.de/planupart</a>

Literatur und wissenschaftliche Studien zum Thema finden Sie gesammelt unter:

[www.rwestiftung.com/web/cms/de/2956264/rwe-stiftung/publikationen/buergerbeteiligung-von-a-z/](http://www.rwestiftung.com/web/cms/de/2956264/rwe-stiftung/publikationen/buergerbeteiligung-von-a-z/)

MITMACHEN & ENTSCHIEDEN  
BÜRGERENTSCHEIDE IM DIALOG GESTALTEN







Allianz für  
Beteiligung

**Initiative Allianz für Beteiligung e.V.**

Königstraße 10 A  
70173 Stuttgart

Telefon: 0711/335 000-82  
[www.allianz-fuer-beteiligung.de](http://www.allianz-fuer-beteiligung.de)