WAS WILL DAS VOLK WIRKLICH?

Ergebnisse der Deutschen und Schweizer Abstimmungsforschung

Lars Holtkamp / Frederik Müller (Hg.)

HAGENER BEITRÄGE ZU POLITIK UND VERWALTUNG

BAND 2

Lars Holtkamp / Frederik Müller (Hg.)

Was will das Volk wirklich?
Ergebnisse der Deutschen und Schweizer Abstimmungsforschung

Hagener Beiträge zu Politik und Verwaltung

herausgegeben von Lars Holtkamp

Band 2

Was will das Volk wirklich?

Ergebnisse der Deutschen und Schweizer Abstimmungsforschung

Lars Holtkamp / Frederik Müller (Hg.)

FernUniversität in Hagen

2026

Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

1. Auflage 2026

ISSN 2940-312X (Print)
ISSN 2940-3138 (Online)
ISBN 978-3-911148-10-8

Printed in Germany
© FernUniversität in Hagen 2026
https://www.fernuni-hagen.de

Inhaltsverzeichnis

Lars Holtkamp/Frederik Müller
Einleitung: Was will das Volk wirklich? Ergebnisse der Deutschen und Schweizer Abstimmungsforschung 7

Lars Holtkamp/Quinn Luna Davidson
Der Abbau der direkten Demokratie: Entwicklungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und Diskurse zu kommunalen Bürgerbegehren 29

Lars Holtkamp
Bürgerentscheide in der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Eine quantitative Analyse der Abstimmungsergebnisse in bundesdeutschen Kommunen 61

Lars Holtkamp/Frederik Müller
Abstimmungsergebnisse bei NIMBY-Konflikten und die ‚Leiter des Protests' 91

Lars Holtkamp/Frederik Müller
‚Top-down' versus ‚Bottom-up' – Untersuchung von Ratsbürgerentscheiden im Vergleich zu Bürgerentscheiden von ‚unten' 105

Lars Holtkamp
Mit Bürgerinitiativen und Vetopositionen zu umweltgerechten Entscheidungen? EON Datteln und newPark als großindustrielle Beispiele aus dem Ruhrgebiet 123

Michael Strebel
Die schweizerische Initiative im Licht der Abstimmungsforschung 153

Lars Holtkamp/Frederik Müller
Schlusskapitel: Direkte Demokratie als infrastrukturelle und legitimatorische Herausforderung – Der Einfluss von Nimbyismus, Rechtspopulismus und politischer Exklusion 183

Einleitung: Was will das Volk wirklich? Ergebnisse der Deutschen und Schweizer Abstimmungsforschung

Lars Holtkamp/Frederik Müller

In der Abstimmungsforschung wird – anders als bei Befragungen, in denen die Bürger nicht immer ihre wirkliche Meinung zu eher heiklen Themen abgeben – das tatsächliche Abstimmungsverhalten gemessen. Ein sozial erwünschtes Antwortverhalten kann so ausgeschlossen werden. Das macht die Ergebnisse von Abstimmungen so interessant, beispielsweise bei Untersuchungen von ausländerfeindlichen Positionen in der Bevölkerung – die allerdings fast ausschließlich für die Schweiz vorliegen. Der Medianwähler scheint Minderheiten in direktdemokratischen Abstimmungen demnach stärker zu diskriminieren als die Parlamentarier in einer ausschließlich repräsentativen Demokratie.

Dies ist erstens darauf zurückzuführen, dass Minderheiten ihre Interessen in Parlamenten durch Koalitionen und Verhandlungspakte besser durchsetzen können. Zweitens stimmen die Bürger – im Gegensatz zu den Parlamentariern – geheim ab, so dass sie sich für eine Diskriminierung von Minderheiten nicht im öffentlichen Diskurs verantworten müssen. Zudem haben die Parlamentarier durchschnittlich ein deutlich höheres Bildungsniveau als der Medianwähler, was für eine stärkere Toleranz und Offenheit der Abgeordneten spricht (vgl. Danaci 2011: 46).

Dies führt insgesamt zu einer eher „negativen Wirkung direktdemokratischer Instrumente auf schlecht integrierte Minderheiten“ (Christmann 2012: 65). Während die traditionell gegebenen sprachlichen Minderheiten in der Schweiz keine diskriminierenden Effekte bei Volksabstimmungen hinnehmen müssen, sind solche Effekte für weniger integrierte Minderheiten, wie Muslime und Ausländer, empirisch nachgewiesen worden.

Gerade auf kommunaler Ebene führt diese Aversion gegenüber Minderheiten zu spürbaren negativen Auswirkungen auf Migranten. So sind beispielsweise die Chancen auf Einbürgerung in Schweizer Gemeinden, in denen an der Urne darüber entschieden wird, deutlich niedriger als in jenen, in denen die Behörden die Entscheidung treffen (vgl. Milic et al. 2014: 374). Insbesondere Ausländer, die nicht aus Westeuropa kommen, sind bei Volksabstimmungen in der Schweiz deutlich häufiger negativ betroffen (vgl. Hainmueller/Hangartner 2013; vgl. ähnlich zur Ausweitung des Wahlrechts auf Ausländer in der Schweiz Koukal et al. 2021).

1. NIMBY-Konflikte in direktdemokratischen Abstimmungen aus empirischer und theoretischer Perspektive

In Deutschland stellt sich dieses Problem noch nicht sehr ausgeprägt. Die eingeschränkten kommunalen Handlungsspielräume und der Themenausschluss durch Negativkataloge bei Bürgerbegehren lassen solche Abstimmungsfragen kaum zu – abgesehen von einigen Bürgerbegehren gegen Asylbewerberheime[1].

Deutlich problematischer sind dagegen die zahlreichen Bürgerbegehren gegen Infrastrukturprojekte. Da viele Kommunen mit Nothaushalten planen mussten, wurde in Deutschland in den letzten 20 Jahren nur unzureichend in die öffentliche Infrastruktur investiert. Den aktuellen Investitionsrückstand beziffern die Kommunen mit etwa 165,6 Mrd. Euro (vgl. Raffer/Scheller 2023). Dieser Rückstand enthält dabei noch nicht die zu erwartenden Investitionsbedarfe, die sich aus der notwendigen Anpassung an den Klimawandel und aus Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgas-Emissionen ergeben (vgl. Holtkamp/Garske 2025).

Dabei wird schon seit langem ein geringes öffentliches Investitionsvolumen in Deutschland beklagt und als „deutsche Krankheit“

[1] „Von 2015 bis 2024 sorgten Bürgerbegehren für Schlagzeilen, die sich gegen die Unterbringung von Flüchtlingen richteten. Hier handelt es sich um 94 Verfahren“ (Mehr Demokratie e. V. 2025: 33). Recht häufig waren diese Verfahren letztendlich rechtlich nicht zulässig, was rechtspopulistische Parteien aber nicht daran hinderte, diese für Wahlkampfzwecke zur Mobilisierung zu nutzen.

(Rösel/Wolffson 2022: 529) gebrandmarkt: Seit Jahrzehnten wurde in keinem anderen EU-Staat – gemessen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts – so wenig öffentlich investiert. Der dadurch entstandene Nachholbedarf wird, selbst wenn das Geld aus den jüngst beschlossenen staatlichen Sondervermögen tatsächlich fließt, auf energischen Widerstand der Anwohner gegen Neubauten treffen. Es ist zu erwarten, dass Bürgerbegehren, Verfahren vor Verwaltungsgerichten und die Abwahl von kommunalen Entscheidungsträgern in diesem Zusammenhang zukünftig eine wichtige Rolle spielen werden.

Anwohner und Bürgerinitiativen verfolgen nach dem sog. NIMBY-Prinzip (‚Not in my backyard') in erster Linie ihre eigenen Interessen. In der Regel versuchen Bürgerinitiativen hierbei allerdings zu vermeiden, ihre eigentlichen Motive bei Standortkonflikten klar offenzulegen (vgl. Krätzig 2017: 265). Vielmehr wird versucht gemeinwohlorientierte Ziele vorzugeben (z. B. Erhalt der Heimat), anstelle direkt auf die eigenen Nachteile einer Vorhabensrealisierung einzugehen (bspw. Wertverluste, Baustellenlärm etc.). Man will so nicht nur die unmittelbar betroffenen Anwohner mobilisieren, sondern eine möglichst breite lokalgesellschaftliche Akzeptanz des Protests erreichen.

Misst man empirisch nun aber das Abstimmungsverhalten in einer kleinräumigen Perspektive, wird deutlich, dass die Ablehnung eines Vorhabens in der Bürgerschaft mit der räumlichen Nähe zwischen Projektgebiet und Wohnort zunimmt. Dies haben auch Adrian Vatter und Anja Heidelberger (2014) bei der Untersuchung des Volksentscheids zu Stuttgart 21 nachgewiesen. Bekanntlich wurde dort zwar landesweit mehrheitlich für das Bahnprojekt gestimmt, in den Stuttgarter Stadtbezirken mit Bahnhofsnähe, die negativ vom Baustellenlärm betroffen wären, votierten die Stimmbürger hingegen mehrheitlich gegen das Projekt:

> *„So bestätigt sich durchweg die These des nutzenmaximierenden Stimmbürgers, der je nach örtlicher Nähe zu Bahnlinien, Autostrassen und Theaterbauten zu seinen Gunsten*

stimmt“ (Vatter/Heidelberger 2014: 39; vgl. ähnlich Ahlfeldt/Maennig 2011: 22).

Dabei fällt die persönliche Nutzenbilanz der protestierenden Anwohner positiv aus, weil sie ihre individuellen Kosten im Fall der Realisierung einer geplanten Maßnahme viel höher gewichten als deren Nutzen, der allen Bürgern zufließt. Dabei haben sich zum Teil auch die Präferenzen der Anwohner verändert:

Die Bewohnerschaft in vielen Vorstädten ist inzwischen gealtert, „geht in den Ruhestand, hat keine Kinder mehr zu versorgen und erfreut sich noch guter Gesundheit. Daher haben viele Bewohner*innen jetzt mehr Zeit für politisches Engagement und verbringen gleichzeitig mehr (Frei-)Zeit am Wohnort, womit auch die Wertschätzung für angrenzende Natur- bzw. Naherholungsräume steigt“ (Bertram 2024: 161). Gerade die Eigentümer in diesen Vorstädten leisten Widerstand, was schon früh unter dem Begriff ‚home voters‘ erfasst wurde:

„These homevoters are characterized by pooling their investments into their houses. Due to a lack of asset diversication, homevoters have a strong incentive to retain the value of their houses. Therefore, they tend to avoid the costs of urbanization. These are the construction costs and the negative effects of urbanization (crime, pollution etc.). These effects are likely to decrease the value of their houses“ (Arnold et al. 2015: 5).

Dies wird noch unterstützt durch das allgemein eher Status-quo-orientierte Abstimmungsverhalten der Bürger, die die Risiken von Veränderungen überschätzen und sich eher am bekannten Ist-Zustand orientieren. Frei nach dem Motto „Was der Bauer nicht kennt, das isst er nicht“ (Danaci 2011: 41) stimmen viele Bürger risikoavers ab. Gerade bei komplexeren Fragen wird der Status quo als ‚shortcut‘ präferiert, um überhaupt eine Entscheidung treffen zu können (vgl. Kübler et al. 2012: 25f.).

Mit dem NIMBY-Prinzip und der starken Status-quo-Orientierung der Bürger ist insofern das größte kommunalspezifische Problem der direkten Demokratie benannt, das letztlich auch die Energiewende gefährden bzw. verlangsamen könnte. Von normativ-ausgerichteten Wissenschaften wird dem jedoch zum Teil widersprochen, während die Auftragsforschung diese wichtige, aber unbequeme Erkenntnis häufig gänzlich ausklammert – wohl auch, um Konflikte mit dem jeweiligen Auftraggeber und der Umweltlobby zu vermeiden. Normativ wird vor allem hervorgehoben, dass die Behandlung des NIMBY-Problems den demokratischen Protest delegitimieren könnte:

> *„Die Ablehnung von Windkraftanlagen wird verkürzt als NIMBY-Phänomen bezeichnet, was die Protestierenden als rein aus egoistischen Motiven gegen ein vermeintliches Gemeinwohl handelnde Akteure diskreditiert (…). Diese Argumentation weist auch die Verantwortung für Probleme in der Umsetzung allein den Betroffenen bzw. denen zu, die Kritik an der Umsetzung üben und entlässt die involvierten politischen, bürokratischen und wirtschaftlichen Akteure aus ihrer Verantwortung" (Eichenauer 2018: 317).*

Dieser Hinweis kann dennoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Abstimmungsforschung klar der NIMBY-Effekt nachgewiesen wurde, wobei sicher noch weitere Motive des Widerstands zu berücksichtigen sind (z. B. ökologische Werte, rechtspopulistische Einstellungen etc.). Auch aus forschungsökonomischen Gründen ist aber, entsprechend dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, zunächst einmal von wesentlichen Einflüssen von Institutionen und Eigeninteressen der Akteure auszugehen (vgl. Scharpf 2000). Die Bewertung von Abstimmungsergebnissen in den meisten Beiträgen dieses Buches folgt entsprechend der komplexen Demokratietheorie, die Input- und Outputlegitimität unterscheidet.

Die inputorientierte Legitimität steht dabei für die „Herrschaft durch das Volk" (Scharpf 1970: 72). Es sollte eine klare Verantwortlichkeit der

politischen Entscheidungsträger gegeben sein, sodass der Wähler bei Fehlsteuerungen auch die Regierungen direkt dafür zur Verantwortung ziehen kann (vgl. Scharpf 1993: 27). Die outputorientierte Legitimität hebt demgegenüber die „Herrschaft für das Volk“ (Scharpf 1999: 20) bzw. die Qualität, Effektivität und Effizienz staatlicher Problemlösungen hervor (vgl. Scharpf 1999: 20). Die wesentliche Frage der komplexen Demokratietheorie ist damit:

> *„Wie können Stabilität und Legitimität demokratischen Regierens gewahrt bleiben und wie kann zugleich durch effektives Problemlösen der Wohlstand vergrößert werden?“ (Schmidt 2025: 238).*

Dabei ging die komplexe Demokratietheorie schon früh von realistischeren Erwartungen an die Partizipation der Bürger aus als die deliberative und partizipative normative Demokratietheorie, die sich an einem „überoptimistische[n] Bürgerbild“ (Schmidt 2025: 197) orientiert. So hebt Scharpf deutlich hervor, dass die Komplexität der Probleme und die Konkurrenz des politischen Interesses mit anderen Individual- und Freizeitinteressen eine kompetente Beteiligung der Bürger an allen relevanten Fragen unrealistisch erscheinen lässt (vgl. Waschkuhn 1998: 41).

Darüber hinaus weist er darauf hin, dass Bürgerbeteiligung zu einer geringeren Innovationsfähigkeit und zu einem ausgeprägten Strukturkonservatismus führen kann. Damit würde direkte Beteiligung die Outputlegitimität des politischen Systems gefährden (vgl. Scharpf 1993, 1998). Häufiger kommt es so zu einem Effektivitäts-Legitimitäts-Dilemma, sodass mehr Inputlegitimität nicht unbedingt zu einem besseren Output führt, wie es häufiger in Wissenschaft und Umweltlobby angenommen wurde – beispielsweise im Programm der ökologischen Modernisierung.

Letztlich ist es eine empirische Frage, ob Input- und Outputlegitimität tatsächlich in einem Widerspruch stehen, wofür es im Zusammenhang mit der Umsetzung der Energiewende in Deutschland und der Schweiz allerdings bereits genügend empirische Hinweise der unabhängigeren

Grundlagenforschung gibt. Dabei kann man, trotz NIMBY- und Diskriminierungseffekten (um auch dies noch einmal für die Schweiz hervorzuheben), in Bezug auf Input- und Outputlegitimität eher eine positive Bilanz ziehen (vgl. Milic et al. 2014). Die Bürger in der Schweiz zeigen deutlich höhere Zufriedenheit mit der Demokratie als in Deutschland. Während die Schweizer im europäischen Vergleich in der Spitzengruppe rangieren, zählen die Deutschen zu den „misstrauischsten und unzufriedensten Publika auf dem europäischen Kontinent“ (Gabriel/Plasser 2010: 287).

Für die Schweiz liegen viele empirische Studien zur direkten Demokratie vor, die in ihrem Fazit überwiegend zu einer positiven Leistungsbilanz gelangen (vgl. Milic et al. 2014: 100). Neben der höheren Zufriedenheit der Bevölkerung forciert die direkte Demokratie das Sozialkapital, die politische Informiertheit, das politische Vertrauen und die Akzeptanz von Entscheidungen, so die zentralen Schlussfolgerungen (vgl. Milic et al. 2014: 403). Demnach wird nicht nur die Inputlegitimität, sondern ebenso die Outputlegitimität des politischen Systems durch direktdemokratische Elemente gestärkt.

Insbesondere durch subnationale Vergleiche in der Schweiz wurde wiederholt nachgewiesen, dass die Effizienz des politischen Systems erhöht werden kann, weil die Bürger geringe Steuern, Ausgaben und Schulden präferieren und diese Ziele durch die direktdemokratischen Instrumente auch gegenüber den politischen Entscheidungsträgern durchsetzen können (vgl. zuletzt Vatter 2014: 366 f.; Feld/Kirchgässner 2009; Kirchgässner 2010). Die Leistungen der Verwaltungen können dadurch effizienter und transparenter werden und sogar die Steuermoral steige mit zunehmenden Mitbestimmungsmöglichkeiten (vgl. Milic et al. 2014: 404).

Allerdings sind diese Ergebnisse der Schweizer Abstimmungsforschung kaum auf Deutschland übertragbar. Das politische System in der Schweiz unterscheidet sich grundlegend von der Bundesrepublik (z. B. Konkordanzdemokratie, stärkere Kompetenzen der Kommunen, obligatorische

Referenden[2]). Diese Kontextfaktoren dürften in der Schweiz zu deutlich anderen Effekten direktdemokratischer Verfahren führen als in bundesdeutschen Kommunen. Die Frage nach der ‚Reisetauglichkeit' des Schweizer Modells wird deshalb in der Grundlagenforschung eher verneint (vgl. Ganghof 2024: 11). „Sie [die Schweiz; Anm. der Autoren] ist insoweit ein ‚Sonderfall'" (Schmidt 2025: 307).

So ist beispielsweise in deutschen Kommunen die schuldenreduzierende Wirkung der direkten Demokratie bisher nicht nachgewiesen worden (vgl. Holtkamp 2016). Das liegt auch daran, dass die Institutionen der direkten Demokratie sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Aufgrund des Haushaltsvorbehalts kann in Deutschland, anders als in der Schweiz, nicht über Steuereinnahmen abgestimmt werden (vgl. Asatryan 2016), womit die Rollen des Bürgers als Konsument einerseits und als Steuerzahler andererseits nicht zusammengeführt werden können. Für den Wähler erscheint somit eher Ausgabenexpansion rational.

Hinzu kommen in der, in einigen Bundesländern vorherrschenden, Konkurrenzdemokratie die Aktionen der Opposition: Regelmäßig richteten sich etwa Bürgerbegehren in NRW unter Führung der Oppositionsparteien gegen weitreichende Konsolidierungsmaßnahmen (z. B. Schließung von Bädern, Erhebung von Parkgebühren und Privatisierung) und waren, aufgrund der starken Status-quo-Orientierung der Bürger, erfolgreich (vgl. Holtkamp 2016). Bereits die Androhung eines Bürgerentscheides bringt bei stark ausgeprägtem Parteienwettbewerb mitunter die Mehrheitsfraktion(en) dazu, auf unpopuläre Konsolidierungsoptionen zu verzichten.

Bei solch starken Unterschieden in der Policy-Wirkung direktdemokratischer Verfahren in Deutschland und in der Schweiz wird noch einmal

[2] In den größeren Schweizer Kommunen sind 72% der gemeindlichen Abstimmungen obligatorische Referenden, die es in Deutschland so gar nicht gibt (vgl. Flick Witzig/Vatter 2024: 115).

deutlich, wie wichtig es wäre, die Abstimmungsforschung auch in Deutschland auszubauen.

Im politischen Raum gibt es mittlerweile nicht mehr viele Akteure, die eine Übertragung der Schweizer Direktdemokratie auf Deutschland vorschlagen. Am stärksten kommen diese Forderungen noch von der AfD, was eher zur zunehmenden Skepsis gegenüber der Direktdemokratie bei linksliberalen Eliten führt (vgl. ähnlich im europäischen Vergleich Bedock et al. 2023) und die Einführung von direktdemokratischen Verfahren auf der Bundesebene wohl noch unwahrscheinlicher macht.

2. Marginalität der bundesdeutschen Abstimmungsforschung aufgrund von Daten- und Transparenzproblemen

Untersuchungen zu Abstimmungsverhalten und -ergebnissen bilden in Deutschland noch keinen etablierten Forschungszweig – anders als bspw. in der Schweiz (vgl. in diesem Buch ausführlich zur Schweiz den Beitrag von Michael Strebel). Während dort mehrere Standardwerke erschienen sind (vgl. Milic et al. 2014; Schaub/Bühlmann 2022), liegen in Deutschland bis dato kaum (quantitative) Analysen zu Abstimmungsverhalten bzw. -ergebnissen auf kommunaler Ebene vor.

Die direkte Demokratie hat in der Schweiz zwar eine deutlich längere Tradition, allerdings konnten seit der Implementation direktdemokratischer Elemente in Deutschland über 10.000 Bürgerbegehren in den Kommunen beobachtet werden, sodass (zumindest in der Theorie) auf lokaler Ebene mehr als genügend Fälle für systematische Untersuchungen vorliegen würden. Erste Studien beziehen sich dennoch lediglich auf die Abstimmungsbeteiligung auf Landes- und Kommunalebene (vgl. Thomezcek 2021, 2024; Seitz 2023).

Das eigentliche Problem aber ist ein Datenproblem: In der Vergangenheit berichteten häufig die Innenministerien über die einzelnen Abstimmungen in den Kommunen, während heute von diesen in der Regel nur noch auf die Datenbank von Mehr Demokratie e. V. verwiesen wird. Die Ministerien erheben entweder kaum noch eigenständig Daten oder sie

erfassen Bürgerbegehren und -Entscheide in den Kommunen vor Ort überhaupt nicht mehr.

Mehr Demokratie e. V. hat (in Kooperation mit der Bergischen Universität Wuppertal) einen umfangreichen Datensatz zu Bürgerbegehren und Ratsreferenden in Deutschland aufgebaut. Doch zeigt ein Quervergleich mit weiteren Quellen, dass die Datenlage weder vollständig noch in den Einzeldaten lückenlos ist, weil beispielsweise Referendumstypen (bspw. Entscheidungsprozesse mit mehreren Referendumsverfahren) oder Abstimmungsergebnisse (bspw. bei Konkurrenzreferenden) nicht immer dezidiert und nachvollziehbar gelistet wurden bzw. die Zuordnungskriterien (Zeit und Thema) nicht eindeutig sind. Die Datenbestände, gerade für einwohnerschwächere Kommunen und/oder bei höherer Verfahrenskomplexität, sind in der vorliegenden Form daher nur begrenzt für wissenschaftliche Zwecke geeignet (vgl. Brockmann 2021: 167f.).

Entsprechend zeigen eigene Erfahrungen im Zuge eines Forschungsprojektes zur direkten Demokratie auf lokaler Ebene in Kooperation mit der Bergischen Universität Wuppertal, dass die tatsächliche Zahl der Bürgerbegehren zum Teil überschätzt wurde und dass die vorhandene Datengrundlage nur bedingt adäquat bzw. korrekt war (vgl. Holtkamp 2016). Auch Rosa Seitz hat bei ihrer Untersuchung der Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden (2023) viele Fehler im Datensatz von Mehr Demokratie e. V. ausgemacht und uns den bereinigten Datensatz zur Verfügung gestellt:

> *„Bei einigen der ursprünglich im Datensatz aufgeführten Fälle handelte es sich um doppelte Bürgerentscheide, die zum Beispiel durch exakt gleiche Daten und Werte für Ja/Nein-Stimmen gekennzeichnet sind. In solchen Fällen wird nur ein Bürgerentscheid verwendet (13 Referenden wurden deshalb ausgeschlossen). Es gibt einige methodische Gründe und Probleme mit der Datenverfügbarkeit, die zum Ausschluss weiterer Fälle führen. In 183 Fällen wurden für die Wahlbeteiligung oder für die Relation Ja/Nein-*

Anteile fehlende oder unplausible Werte recherchiert und im endgültigen Datensatz ersetzt" (Seitz 2023: 27).

Besonders unbefriedigend ist, dass die Verfahren nur sehr groben Themenbereichen zugeordnet werden, so dass man – wenn man beispielweise das Abstimmungsverhalten bei der Realisierung von erneuerbaren Energieanlagen analysieren will – alle Verfahren überprüfen und den Datensatz händisch um konkretere Hinweise auf den Abstimmungsgegenstand erweitern muss. Dies ist zudem auch deshalb notwendig, weil die Richtung des Abstimmungsverhaltens nicht immer direkt aus dem Datensatz zu entnehmen ist (z. B. für oder gegen eine neue Windkraftanlagen).

Aus diesem Grund sind die teils sehr weitgehenden Aussagen von Mehr Demokratie e. V. und den Wuppertaler Politikwissenschaftlern über die Auswirkung von Bürgerbegehren, etwa auf die Energiewende, nicht immer intersubjektiv nachvollziehbar, wie es eigentlich für sozialwissenschaftliche Forschung selbstverständlich sein sollte. Dies entspricht im Übrigen auch nicht der von Mehr Demokratie e. V. selbst immer wieder eingeforderten Transparenz.

So wird anhand nicht nachvollziehbarer Daten etwa Folgendes kategorisch festgestellt:

„Gleichzeitig wurde Klimaschutz in der Kommunalpolitik durch zahlreiche Bürgerbegehren beschleunigt. Immer wieder getätigte Aussagen, dass direkte Demokratie den Klimaschutz ausbremsen würde, sind angesichts der Zahlen nicht haltbar. Dies gilt umso mehr als die Zahl der 140 Verfahren mit bremsender Zielrichtung in zehn Jahren insgesamt gering ist" (Mehr Demokratie e. V. 2023: 52).[3]

[3] Wiederum stellten die Autoren bereits 2012 auch negative Wirkungen der direkten Demokratie auf die Energiewende heraus: „Windenergieanlagen wurden in 45 Fällen zum Gegenstand von Bürgerbegehren. In zwei Drittel der Fälle wurde die konkrete Planung abgelehnt (…). Einen Erfolg im Bürgerentscheid erzielten 16 Ablehnungsbegehren,

In den nachfolgenden Beiträgen dieses Buches wird noch zu zeigen sein, dass diese Ansichten falsch bzw. mindestens stark unvollständig sind, da sie weder die Vorwirkungen noch die Nachwirkung direktdemokratischer Verfahren berücksichtigen und zugleich das Zusammenspiel mit anderen Veto- und Verhandlungspositionen ausblenden. Wir werden dies als ‚Leiter des Protests' bei Standortkonflikten konzipieren, die verdeutlicht, dass die initiierten Bürgerbegehren aufgrund des erheblichen Aufwandes aus Sicht der Bürgerinitiativen nur das letzte Mittel sind – und somit nur eine sehr kleine ‚Spitze des Eisbergs' abbilden.

Uns ist dabei bewusst, dass es sich bei Mehr Demokratie e. V. um einen Interessenverband handelt, der sich insgesamt für mehr direkte Demokratie einsetzt. Dabei trifft der Verband jedoch zunehmend auf Widerstand, weil die Outputprobleme der direkten Demokratie im Zuge der herrschenden Multikrisen sowie der Diskussion über Verfahrensbeschleunigung immer deutlicher werden, und aus diesem Grund zudem einige Landesregierungen bereits höhere Hürden für Bürgerentscheide eingeführt haben. Dies wird im zweiten Kapitel noch zu zeigen sein.

Für den Verein ist es dahingehend mutmaßlich attraktiv, die Existenz bzw. das Ausmaß der Outputprobleme zu leugnen, zugleich quasi das Datenmonopol über Bürgerbegehren und -entscheide in Deutschland innezuhaben, und dieses überdies noch mit politikwissenschaftlicher Expertise zu legitimieren. Genau deshalb ist es aber – sowohl für die Wissenschaft als auch für die politische Praxis – elementar, diese Daten genau zu erfassen, sie ggf. zu ergänzen, zu präzisieren und dann auch intersubjektiv nachvollziehbar zu veröffentlichen, ohne dabei von einem Interessenverband unterstützt zu werden. An der Fernuniversität in Hagen haben wir in einem Forschungsprojekt versucht, genau dies zu realisieren.

---

während sechs Anträge abgelehnt wurden. In drei Fällen kam es zu einem positiven Gemeinderatsbeschluss, in einem Fall zu einem Kompromiss. Für die Befürwortung von Windkraftanlagen gab es sechs Abstimmungserfolge und acht negative Entscheide. Die Gesamtbilanz ergibt dann 24 Abstimmungserfolge gegen und 12 für Windkraftanlagen" (Mehr Demokratie e. V. 2012: 46).

Zur Erhebung der Daten zu Bürgerbegehren und -entscheiden lag zunächst eine Excel-Datei vor, die die Daten von Mehr Demokratie e. V. enthielt. Diese Datei umfasste eine Auflistung von Verfahren in ganz Deutschland mit zusammengenommen rund 10.000 Fällen. Um die Datenmenge zu reduzieren und handhabbarer zu machen, wurden zunächst alle Ratsbürgerentscheide herausgenommen. Außerdem aus der Liste entfernt wurden alle Kommunen mit weniger als 3.000 Einwohnern, alle Verfahren, welche vor dem 01. Januar 2010 stattfanden und solche ab Beginn der Coronapandemie im März 2020. Weiterhin wurden nur jene Verfahren in der Datei belassen, welche im Ergebnis tatsächlich zu einem Bürgerentscheid geführt haben. Entsprechend wurden alle unzulässigen Bürgerbegehren und solche, die beispielsweise durch einen Ratsbeschluss direkt umgesetzt wurden, ferner aber auch jene Verfahren, die erst in einer Stichabstimmung entschieden wurden, ebenfalls aus der Liste entfernt.

Da die Daten zu den Verfahren teils nicht vollständig waren, wurden fehlende Daten (beispielsweise die Abstimmungsbeteiligung, das Ergebnis des Entscheids oder der Verfahrenstyp) im Internet nachrecherchiert. Dies geschah hauptsächlich über die Internetseiten und Amtsblätter der Städte und Gemeinden. Wenn die Recherche nicht erfolgreich war, wurde die jeweilige Kommune angeschrieben und um die Angabe weiterer Details zum jeweiligen Bürgerentscheid gebeten. Zusätzlich wurden noch Bürgerentscheide gesammelt, die im ursprünglichen Datensatz gar nicht vorhanden waren. Hierzu wurden Drucksachen der Landtage der einzelnen Flächenbundesländer nach einer Auflistung von Bürgerentscheiden durchsucht. Trotz der Schwierigkeiten, an die benötigten Informationen zu kommen, konnten einige Bürgerentscheide neu hinzugefügt werden, welche im ursprünglichen Datensatz fehlten.

Zudem wurden die genaueren Themenbereiche nachrecherchiert, um z. B. Bürgerentscheide gegen erneuerbare Energien (die sich in der Regel unter dem sehr allgemeinen Begriff Wirtschaftsprojekte ‚versteckten') von Bürgerentscheiden gegen Gewerbegebiete etc. unterscheiden zu

können. Damit ist auch nachweisbar, ob Bürgerentscheide gegen erneuerbare Energiestandorte häufiger erfolgreich sind als beispielweise solche gegen die Ausweisung anderweitiger Baugebiete. Insgesamt umfasst der von uns generierte Datensatz 731 Bürgerentscheide.

An dieser Stelle gilt unser besonderer Dank Melanie Walter-Rogg, Henrik Scheller und Rosa Seitz, die uns mit der Bereitstellung zusätzlicher umfangreicher Datensätze unterstützten, was maßgeblich zur Vervollständigung unserer Daten beitrug.

3. Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren

Bei der Analyse von Bürgerbegehren ist zwingend die sehr unterschiedliche Anwendungspraxis in den Bundesländern zu berücksichtigen. Wenn man beispielsweise – wie in Rheinland-Pfalz – in einer Kommune durchschnittlich 236 Jahre warten müsste, bis (wieder) ein Bürgerbegehren zu erwarten ist, wird die Wirkung der Direktdemokratie wohl eher begrenzt sein.

Betrachtet man die Anwendungshäufigkeiten im Bundesländervergleich (vgl. *Tabelle 1*), so zeigen sich erhebliche Unterschiede. Absolut und relativ werden direktdemokratische Verfahren in den Flächenländern am häufigsten in Nordrhein-Westfalen (NRW) und Bayern eingesetzt. Mit über 3.000 Verfahren ist Bayern in absoluten Zahlen Spitzenreiter, allerdings gibt es hier auch verhältnismäßig viele kleine Kommunen. Bezieht man die Zahl der Bürgerbegehren auf die Gesamtzahl der Städte und Gemeinden liegt NRW vorne. Dort wird pro Kommune im Durchschnitt alle 13 Jahre ein Bürgerbegehren initiiert, gefolgt von Bayern mit 17 Jahren. Dafür ist im Fall von NRW wohl im Besonderen der ausgeprägte Parteienwettbewerb mitverantwortlich, der dazu führt, dass Oppositionsparteien die direkte Demokratie für ihre Zwecke nutzen.

Im Rahmen von vergleichenden Fallstudien konnten wir folgende Akteurskonstellation im Zusammenspiel der direkten und repräsentativen Demokratie ausmachen (vgl. Holtkamp 2016): In den konkurrenzdemokratischen Untersuchungskommunen, so etwa in Gütersloh, traten

oppositionelle Ratsfraktionen bzw. politische Parteien regelmäßig als (Mit-)Initiatoren von Bürgerbegehren in Erscheinung und nutzten dieses Instrument auch im Wahlkampf. In den konkordanzdemokratischen Untersuchungskommunen hingegen, z. B. in Wertheim, waren es eher einzelne Gemeindevertreter bzw. Wählergemeinschaften, die Bürgerbegehren unterstützten (vgl. auch Krummenauer et al. 2019: 305f.).

Bei ausgeprägter Parteipolitisierung kommt es so zu einer deutlich häufigeren Anwendung von Bürgerbegehren (vgl. Holtkamp 2016) und die Vorwirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (Verzicht auf strittige Pläne bis hin zu Übernahme der Initiativen vor dem Bürgerentscheid durch den Rat) sind deutlich größer.

Tabelle 1: Häufigkeit von Bürgerbegehren und Ratsreferenden im Bundesländervergleich

Bundesland	Gemeinden	in Kraft seit (Jahre)	Verfahren gesamt	Verfahren pro Jahr	Zeitabstand in Jahren pro Gemeinde
Nordrhein-Westfalen	427	26	854	32,8	13
Bayern	2.127	25	3.157	126,3	17
Hessen	423	27	486	18	24
Sachsen-Anhalt	229	27	263	9,7	24
Sachsen	431	27	340	12,6	34
Brandenburg	431	27	280	10,4	42
Niedersachsen	982	24	379	15,8	62
Schleswig-Holstein	1.117	30	516	17,2	65
Baden-Württemberg	1.101	64	992	15,5	71
Saarland	16	23	16	0,7	83
Thüringen	838	27	212	7,9	107
Mecklenburg-Vorpommern	756	26	146	5,6	135
Rheinland-Pfalz	2.328	26	256	9,8	236
Gesamt	**11.269**		**8.099**		

Quelle: Bogumil/Holtkamp 2023 (Stand der Daten: 2019)

Um die Anwendungshäufigkeit zu erklären, spielen auch die institutionellen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle – vor allem die Frage der Zulässigkeit von Abstimmungsthemen und die Höhe der Unterschriften- und Abstimmungsquoren (vgl. *Tabelle 2*). So sind die Hürden in Bayern etwa sehr niedrig, weil schon früh durch Volksabstimmung – gegen den Widerstand der CSU-Landesregierung – die Möglichkeit zur Durchführung von Bürgerbegehren eingeführt wurde (Details hierzu folgen im zweiten Kapitel). Die Erfahrungen aus Bayern belegen, dass bei niedrigeren institutionellen Hürden die Anwendungshäufigkeit erheblich ansteigt. Günstige Rahmenbedingungen (niedrige Quoren, keine verpflichtenden Kostendeckungsvorschläge, geringere Einschränkung von zulässigen Themen) sorgen also dafür, dass Bürgerbegehren und -entscheide in der Praxis nicht selten vorkommen.

Tabelle 2: Regelungen zu kommunalen Referenden im Bundesländervergleich

Bundesland	BB-Quorum in % der Wähler	Bewertung Themen in Schulnoten	BE-Quorum in % der Wähler
Baden-Württemberg	4,5-7	2-	20
Bayern	3-10	1-	10-20
Berlin	3	1	10
Brandenburg	10	5+	25
Bremen	5	2+	20
Hamburg	2-3	1	Keines
Hessen	3-10	2	15-25
Mecklenburg-Vorpommern	2.5-10	5+	25
Niedersachsen	5-10	5+	25
Nordrhein-Westfalen	3-10	3-	10-20
Rheinland-Pfalz	5-9	5+	15
Saarland	5-15	5+	30
Sachsen	5-10	2+	25
Sachsen-Anhalt	4.5-15	5+	20
Schleswig-Holstein	4-10	2-	8-20
Thüringen	4.5-7	1-	10-20

Quelle: Mehr Demokratie e. V. 2020 (Stand der Daten: 2020)

4. Zu den Beiträgen in diesem Band

Zum inhaltlichen Einstieg in dieses Buch befassen sich Lars Holtkamp und Quinn Luna Davidson in ihrem Aufsatz mit der Entwicklung formeller Hürden für Bürgerbegehren und -entscheide und dem diesbezüglichen politischen Diskurs in ausgewählten deutschen Flächenländern. Dabei werden auch neuere Entwicklungen der rechtlichen Rahmenbedingungen nach 2020[4] berücksichtigt, was Schritte zum inkrementellen Abbau direktdemokratischer Vetopositionen in einzelnen Ländern – durch die Erhöhung von Quoren und/oder die Ausweitung von Themenausschlüssen – miteinbezieht.

Im anschließenden Beitrag widmet sich Lars Holtkamp der Abstimmungsbeteiligung und den Abstimmungsergebnissen von Bürgerentscheiden in deutschen Flächenländern bis 2020. Neben einer deskriptiven Auswertung werden multivariate Analysen angestellt, um mögliche Einflussfaktoren auf die Beteiligung an und den Erfolg bzw. das Scheitern von Verfahren zu erfassen. Insbesondere rückt dabei das Zusammenspiel zwischen Konkurrenz- bzw. Konkordanzdemokratie mit der direkten Demokratie in den Blickpunkt.

Lars Holtkamp und Frederik Müller führen im darauffolgenden Text das vorgenannte Konzept der ‚Leiter des Protests' näher aus und erläutern, welche unterschiedlichen Vetopositionen Bürgern auf kommunaler Ebene zur Verfügung stehen. Bürgerbegehren und -entscheide stellen in dieser Logik die ‚Spitze eines Eisbergs' verschiedener möglicher Handlungsoptionen dar, um – gerade auch in Standortkonflikten – Entscheidungen über Vorhaben zu beeinflussen oder zu verhindern. Ferner werden die besonders kritischen NIMBY-Entscheide statistisch ausgewertet.

Lars Holtkamp und Frederik Müller vergleichen in ihrem Aufsatz verschiedene Abstimmungsvariablen und -ergebnisse zwischen regulären

[4] Demgegenüber wurden in dieser Einleitung die Anwendungshäufigkeit und die rechtlichen Rahmenbedingungen vor 2020 skizziert, weil diese maßgeblich für die Analyse der Bürgerentscheide bis 2020 sind.

Bürgerentscheiden ‚von unten' und Ratsbürgerentscheiden ‚von oben' – auch, aber nicht ausschließlich, zu NIMBY-Phänomenen. Unter anderem steht dabei die Frage im Zentrum, ob – und falls ja aus welchen Gründen – Ratsbürgerentscheide möglicherweise seltener unecht scheitern und insgesamt häufiger erfolgreich sind als reguläre Bürgerentscheide.

Lars Holtkamp untersucht im folgenden Artikel die Wirkung verschiedener Optionen der ‚Leiter des Protests' als Veto- und Blockadeoptionen für industrielle Großvorhaben. Als Fallbeispiele dienen zwei prägende Projekte im Ruhrgebiet – das EON-Kohlekraftwerk in Datteln sowie der newPark an der Stadtgrenze zwischen Datteln und Waltrop. Zudem wird analysiert, ob Vetopositionen der Bürger wirkmächtig für das Zustandekommen umweltgerechter Entscheidungen vor Ort sein können.

Michael Strebel erweitert in seinem Beitrag die in diesem Band eröffneten Perspektiven auf die Schweiz. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Volksabstimmung und ihrer Analyse und Bewertung aus Sicht der Abstimmungsforschung. Darüber hinaus wird grundlegend noch auf weitere Formen direktdemokratischer Beteiligung in der Schweiz eingegangen.

Das Schlusskapitel dient weniger der zusammenfassenden Wiederholung, sondern vielmehr der Einordnung der in diesem Band präsentierten Ergebnisse in den Kontext aktueller politisch-gesellschaftlicher Trends sowie einer kritischen Betrachtung von Argumenten partizipativer Demokratietheoretiker, die in ihrer positiven Einschätzung der direkten Demokratie wesentliche Problemlagen ausblenden. Außerdem werden die Erkenntnisse in der Gesamtschau bewertet und begründet, inwiefern der inkrementelle Abbau der direkten Demokratie aus Sicht der Herausgeber geeignet und gerechtfertigt ist, um NIMBY-Probleme bei Bürgerbegehren und -entscheiden und ihre Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu entschärfen.

Literatur und Quellen

Ahlfeld, Gabriel M./Maennig, Wolfgang (2011): Homeownership and NIMBYism: A Spatial Analysis of Airport Effects. SERC Discussion Papers. 0085. London.

Arnold, Felix/Freier, Ronny/Martin, Thorsten (2015): (Not) in my backyard? The impact of citizen initiatives on housing supply in Germany. Konferenzpapier. Berlin/Potsdam.

Asatryan, Zareh (2016): The indirect effects of direct democracy: local government size and non-budgetary voter initiatives in Germany. In: International Tax and Public Finance. 23/3: 580-601.

Bedock, Camille/Best, Volker/Otjes, Simon/Weisskircher, Manès (2023): A policy like no other? The populist radical right challenge in the field of democracy reform. In: Party Politics. 29/4: 661-671.

Bertram, Grischa (2024): Das Erwachen der Schlafstädte. Neuer suburbaner Protest in Antiwachstumskoalitionen. In: Altrock, Uwe/Bertram, Henriette/Krüger, Arvid (Hg.): Neue Suburbanität? Stadterweiterung in Zeiten der Reurbanisierung. Bielefeld: 155-176.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2023): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn.

Brockmann, Nils Arne (2021): Wenn Parlamente vors Volk ziehen. Ratsreferenden in der kommunalen Demokratie. Bielefeld.

Christmann, Anna (2012): Die Grenzen direkter Demokratie: Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat. Baden-Baden.

Danaci, Deniz (2011): Theoretische Grundlagen. In: Vatter, Adrian (Hg.): Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich: 48-69.

Eichenauer, Eva (2018): Energiekonflikte – Proteste gegen Windkraftanlagen als Spiegel demokratischer Defizite. In Radtke, Jörg/Kersting, Norbert (Hg.): Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: 315-341.

Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard (2009): Wirkungen direkter Demokratie. In: Heußner, Herrmann/Jung, Otmar (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. München: 417-430.

Flick Witzig, Martina/Vatter, Adrian (2023): Direkte Demokratie in den Gemeinden. Basel.

Gabriel, Oscar W./Plasser, Fritz (2010): Deutschland, Österreich und die Schweiz im europäischen Vergleich. In: Gabriel, Oscar W./Plasser, Fritz (Hg.): Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa – Bürger und Politik. Baden-Baden: 265-299.

Ganghoff, Steffen (2024): Demokratische Regierungssysteme. Eine vergleichende Perspektive. 1. Auflage. Bielefeld.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik (2013): Who Gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination. In: American Political Science Review. 107/1: 159-187.

Holtkamp, Lars (2016): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland - Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Wiesbaden.

Holtkamp, Lars/Garske, Benjamin (2025): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden.

Kirchgässner, Gebhard (2010). Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten. CREMA Working Paper. No. 2010-02. Basel.

Koukal, Anna Maria/Schafer, Patricia/Eichenberger, Reiner (2021): Enfranchising non-citizens: What drives natives' willingness to share power? In: Journal of Comparative Economics. 49/4: 1088-1108.

Krätzig, Sebastian (2017): Bürger werden initiativ – Akteurssoziologische Hintergründe eines lokalen Protests aufgrund eines formalen und symbolischen Beteiligungsdefizits. Dissertationsschrift. Hannover.

Krummenauer, Eva/Ruf, Florian/Wagschal, Uwe (2019): Stimmen Sie mit Ja! Eine qualitative Inhaltsanalyse der öffentlichen Kommunikation zu sechs Bürgerentscheiden. In: Baden-Württemberg-Stiftung (Hg.): Demokratie-

Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017. Studien zu Demokratie und Partizipation. Wiesbaden: 293-321.

Kübler, Daniel/Surber, Michael/Christmann, Anna/Bernhard, Laurent (2012): Mehr direkte Demokratie in der Aussenpolitik? Politikwissenschaftliches Gutachten zuhanden von economiesuisse anlässlich der Abstimmung über die Volksinitiative "Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)". Zürich.

Mehr Demokratie e. V. (2012): Bürgerbegehrensbericht 2012. Berlin/Marburg/Wuppertal.

Mehr Demokratie e. V. (2020): Bürgerbegehrensbericht 2020. Berlin/Marburg/Wuppertal.

Mehr Demokratie e. V. (2023): Bürgerbegehrensbericht 2023. 2. Auflage. Berlin/Marburg/Wuppertal.

Mehr Demokratie e. V. (2025): Bürgerbegehrensbericht 2025. 1. Auflage. Berlin/Marburg/Wuppertal.

Milic, Thomas/Rousselot, Bianca/Vatter, Adrian (2014): Handbuch der Abstimmungsforschung. Zürich.

Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2023): KfW Kommunalpanel 2023. Frankfurt a. M.

Rösel, Felix/Wolffson, Julia (2022): Chronischer Investitionsmangel — eine deutsche Krankheit. In: Wirtschaftsdienst. 107/2: 529-533.

Scharpf, Fritz W. (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz.

Scharpf, Fritz W. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen: 25-49.

Scharpf, Fritz W. (1998): Demokratie in der transnationalen Politik. In: Streeck, Wolfgang (Hg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie. Frankfurt a. M.: 151-174.

Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M./New York.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden.

Schaub, Hans-Peter/Bühlmann, Marc (2022, Hg.): Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zürich/Genf.

Schmidt, Manfred G. (2025): Demokratietheorien. 7. Auflage. Wiesbaden.

Seitz, Rosa (2023): Erklärung der Wahlbeteiligung bei Bürgerentscheiden. Eine Mehrebenenanalyse der aggregierten Wahlbeteiligung bei kommunalen Bürgerentscheiden in Deutschland 2011-2019. In: Brettschneider, Frank (Hg.): Direkte Demokratie und Kommunikation. Studien zu kommunalen Bürgerentscheiden und Einwohneranträgen. Wiesbaden: 1-66.

Thomeczek, Jan Philipp (2021): Alles eine Frage von Kosten und Nutzen? Eine Aggregatdatenanalyse der Abstimmungsbeteiligung in den deutschen Bundesländern zwischen 1946 und 2019. In: Swiss Political Science Review. 27/2: 449-475.

Thomeczek, Jan Philipp (2024): Die (geringe) Beteiligung am Berliner Klimaentscheid 2023: Empirische Erklärungsversuche. In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft. 18/2: 303-322.

Vatter, Adrian (2014): Das politische System der Schweiz. Baden-Baden.

Vatter, Adrian/Heidelberger, Anja (2014): Volksentscheide nach dem Sankt-Florian-Prinzip? In: Feld, Lars/Huber, Peter/Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2013. Baden-Baden: 9-52.

Waschkuhn, Arno (1998): Demokratietheorien – politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge. München.

Der Abbau der direkten Demokratie: Entwicklungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und Diskurse zu kommunalen Bürgerbegehren

Lars Holtkamp/Quinn Luna Davidson

Ende der 1990er-Jahre wurde die Einführung direktdemokratischer Verfahren in bundesdeutschen Kommunen zu einem Topthema der lokalen Politikforschung. Innerhalb kurzer Zeit hatte sich die direkte Demokratie in den Städten und Gemeinden aller Bundesländer wie ein ‚Lauffeuer' verbreitet – manche sprachen sogar von einer regelrechten ‚Verfassungsrevolution'. Seit den 2010er-Jahren ließ das Interesse der Wissenschaft an den rechtlichen Rahmenbedingungen aber wieder deutlich nach. Bürgerbegehren gab es nun und deren rechtliche Hürden wurden in der Tendenz immer weiter gesenkt.

Bereits in den 2000er-Jahren hatte sich als vorherrschende Meinung der Forschung etabliert, dass der föderale Vergleich dazu geführt habe, dass sich die ‚beste' Kommunalverfassung im Blick auf Input- und Outputlegitimität durchgesetzt habe. Dies war auch deshalb der Fall, weil in den neuen Bundesländern – nach dem Motto ‚Wir sind das Volk' – schon von Beginn an Bürgerbegehren in den Kommunalverfassungen fixiert waren. Es wäre also den wesentlich demokratieerfahreneren westdeutschen Bürgern nicht vermittelbar gewesen, die direkte Demokratie zu beschränken. Dies hätten auch die Landespolitiker der alten Bundesländern gelernt, und die Bevölkerung daher zum Abbau der damals intensiv diskutierten Politikverdrossenheit über Verfahren direkter Demokratie stärker an der Politik beteiligt.

Die in dieser Zeit durchaus bestehenden Konflikte in den Landesparlamenten werden rückblickend somit weitgehend ausgeblendet. Problematisch an dieser harmonistischen Erzählung sind gerade neueste Entwicklungen, im Zuge derer Landesregierungen versuchen, die Hürden für Bürgerbegehren wieder zu erhöhen – was sich wohl kaum damit erklären

lässt, dass sich durch einen Lernprozess die ‚beste' Kommunalverfassung durchgesetzt habe. Aus diesem Grund lohnt ein genauerer Blick auf die jeweiligen Einführungsbedingungen in der Vergangenheit, die recht gut erklären können, warum bisher in immerhin zwei Fällen die Hürden wieder erhöht wurden.

Dieser neue Trend wurde in der Sozialwissenschaft wenig vorhergesehen. Für die Länderebene wurden beispielsweise sogar eher gegenteilige Prognosen aufgestellt. So habe sich abgezeichnet, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit die Landesparlamente dazu tendieren würden, „die Hürden direktdemokratischer Instrumente sukzessive zu senken bzw. deren Spielraum Stück für Stück zu erweitern" (Wittreck 2013: 64).

Zumindest aber wurde nicht erwartet, dass die Hürden wieder erhöht werden können, denn direktdemokratische Institutionen weisen eine hohe Pfadabhängigkeit auf. Einmal mit niedrigen Hürden eingeführt, sind die Regelungen parlamentarisch kaum ohne Wählerverluste oder dagegen gerichtete Volksentscheide revidierbar. Die überwiegende Mehrheit der Wähler will mehr, und nicht weniger beteiligt werden. Dies wurde plakativ als ‚Lebensversicherung' der direkten Demokratie gedeutet (vgl. Altman 2014: 2f.).

Dies scheint nun aber nicht mehr zu gelten. Die linksliberalen Kräfte haben sich zunehmend von der direkten Demokratie entfernt. Der Brexit, der Rechtspopulismus und die Blockaden der Energiewende durch Bürgerbegehren haben zu einem Wendepunkt geführt, in dem sogar die Grünen ihren Markenkern aufgegeben und bundesweite Volksentscheide aus dem Grundsatzprogramm gestrichen haben.

Im Einführungskapitel sollen nachfolgend mögliche Erfolgsbedingungen der Kommunalverfassungsreformen hypothesenartig formuliert werden. Aufgrund des besseren Forschungsstands zur Einführung der Direktwahl der Bürgermeister, die etwa zur selben Zeit unter ähnlichen landesparlamentarischen Konstellationen implementiert wurden, sollen die

wesentlichen Erklärungsfaktoren für die Direktwahl herausgearbeitet und diese als Hypothesen auf die Direktdemokratie bezogen werden.

Anschließend werden drei westdeutsche Flächenländer näher betrachtet, in denen seit den 2020er-Jahren höhere Hürden für Bürgerbegehren diskutiert werden. Dabei wird die Debatte von der Einführung bis heute in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein skizziert. Abschließend wird dargestellt, ob die Hypothesen in den drei Fällen zutreffen und ob diese auch auf die neuesten Reformbemühungen bezogen werden können.

1. Erklärungsfaktoren der Kommunalverfassungsreformen

Die in dem Standardwerk ‚Kommunalpolitik in den deutschen Ländern' (2003) von Andreas Kost und Hans-Georg Wehling formulierten Erzählungen zur Einführung der Direktwahl und zur bundesweiten Durchsetzung von Bürgerbegehren ähneln sich stark. Durch die in Ostdeutschland stattgefundene demokratische Wende, die sich in Bezug auf die Kommunalverfassung am baden-württembergischen Modell orientierte (wo Direktwahl bzw. Bürgerbegehren und -entscheide bereits seit den 1950er-Jahren – vermeintlich erfolgreich – praktiziert wurden), gerieten die westdeutschen Landesparlamente unter Anpassungsdruck (vgl. Wehling/Kost 2003: 13; Kost 2003: 339). So lernten auch sie, dass es besser für die Input- und Outputlegitimität des politischen Systems sei (vgl. Wehling 2003: 307), die Bürger stärker zu beteiligen.

Sie ließen sich dabei auch von Kommunalwissenschaftlern wie Hans-Georg Wehling und Gerhard Banner beraten (vgl. Wehling 2003: 307), die schon immer auf die Vorteile der baden-württembergischen Gemeindeordnung hingewiesen hatten (vgl. zum Überblick dieser Diskussion Holtkamp 2008). Die Kraft des besseren Arguments und die guten Erfahrungen in Baden-Württemberg hätten demnach durch Lernprozesse zur Reform der Kommunalverfassungen in den anderen Ländern geführt.

Die letzten Sätze des o. g. Standardwerks zeigen deutlich, dass nicht nur empirische Erkenntnisse für die Erzählung leitend waren, sondern dass hierbei auch die normative partizipative Demokratietheorie eine Rolle

gespielt hat. Anknüpfend an Benjamin Barber wird darauf verwiesen, dass der ‚Geschmack an Partizipation' mit der Möglichkeit zur Partizipation selbst kommt:

> *„Wenn die Politik die politische Zukunft effizient und glaubwürdig gestalten möchte, braucht sie dafür nämlich bürgerschaftliche Mitarbeit und damit auch das Vertrauen in mündige Bürgerinnen und Bürger" (Kost 2003: 347).*

Diese Erzählung konnte insgesamt allerdings nie empirisch belegt werden – und das Vertrauen in den mündigen Bürger ist in den politischen Eliten zumindest heute, im Zuge des Rechtspopulismus, sicher deutlich zurückgegangen. Vielmehr wurden vier Faktoren ausgemacht, die die Einführung der Direktwahl hinreichend erklärten, und eher weniger die Rolle von Experten und Lernprozessen der politischen Eliten hervorheben.

Bereits ein erster Blick auf die Einführung der Direktwahl zeigt, dass der Bürgermeister nicht überall direkt gewählt wird. Obwohl die Einführung der Direktwahl in den Stadtstaaten verfassungsrechtlich möglich ist, haben die Landesparlamente auf eine Übernahme der Direktwahl verzichtet. Wenn also der Anpassungsdruck durch die ostdeutschen Reformen so groß gewesen wäre und zudem Experten belegt hätten, dass die Gemeindeordnung Baden-Württembergs den anderen Verfassungen überlegen ist, warum sollte sich dies ausgerechnet in der Landeshauptstadt Berlin sowie in Hamburg und Bremen nicht ausgewirkt haben? An der Größe kann es nicht liegen, denn für Köln und München als Millionenstädte wurde selbstverständlich die Direktwahl eingeführt.

Landespolitikern fällt es offensichtlich leichter, durch grundlegende Verfassungsreformen beispielsweise dem Ruf nach mehr Partizipation auf der kommunalen Ebene nachzugeben und damit die Handlungsspielräume der kommunalen Parlamentarier zu begrenzen (Zwei-Ebenen-Spiel), als derartige Reformen in den Landesverfassungen auf Kosten ihrer eigenen Kompetenzen zu realisieren (Ein-Ebenen-Spiel) (vgl.

Holtkamp 2005; Holtkamp/Wiechmann 2023). Auch die für die Kommunen häufig zuständigen Innenministerien zeigen sich reformfreudiger, weil sie im Gegensatz zu einer Reform der Landesverwaltung kaum Konflikte in der Ministerialverwaltung überwinden müssen und im eigenen Hause von den Reformen kaum negativ betroffen sind (vgl. Haus 2005a: 40).

Für Kommunalverfassungsreformen werden darüber hinaus keine qualifizierten Mehrheiten im Landesparlament benötigt. Die Entscheidungsregeln der lokalen Institutionenpolitik beinhalten damit insgesamt deutlich geringere Hürden, als dies normalerweise bei Verfassungs- und Wahlrechtsreformen zu erwarten wäre.

Dies dürfte ebenfalls für die Einführung direktdemokratischer Verfahren und ihrer Hürden gelten. Denn auch hier ist es nicht so, dass die westdeutschen Parlamente durch die Reformen in Ostdeutschland gelernt hätten, dass mehr Bürgerbeteiligung grundsätzlich besser sei. Gerade in den bevölkerungsreichsten westdeutschen Bundesländern orientieren sich die Landesparlamente nicht an den Unterschriftenquoren für Bürgerbegehren in Großstädten, die heute relativ niedrig sind, weil es bei einem größeren Elektorat schwieriger ist, flächendeckend die notwendigen Unterschriften zu sammeln. Im Ein-Ebenen-Spiel hat man deutlich höhere Hürden eingeführt, so dass es in vielen Bundesländern kaum zu Volksentscheiden kommen kann.

Deshalb ist die direkte Demokratie in den größeren Bundesländern auf dieser Ebene die absolute Ausnahme und eher ein Placebo, von dem die Landesparlamente nicht befürchten müssen, an Einfluss zu verlieren[5]. Während in Großstädten für Bürgerbegehren in Bayern und NRW 3% Unterschriften gesammelt werden müssen, sind es auf Landesebene 10% bzw. 8% (vgl. *Tabelle 1*). So verwundert es wenig, dass es – im Gegensatz

[5] Also ist sowohl für Bürgerbegehren als auch für die Direktwahl entscheidend, dass die Landesregierungen im Zwei-Ebenen-Spiel eher bereit sind, diese Elemente auszubauen.

zum kommunalen Bürgerentscheid – kaum zu landesweiten Volksentscheiden kommt:

> *„Man kann aber keineswegs davon sprechen, dass die direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern ein politisches Alltagsinstrument ist. In der Mehrheit der Länder hat noch nie ein Volksentscheid stattgefunden“ (Solar 2019: 136).*

Allerdings gelingt es bei Fragen von mehr Partizipation manchmal doch, auch auf Landesebene genügend Unterschriften und Abstimmende zu mobilisieren, weil die Wählerschaft es stark präferiert, mehr Beteiligungsmöglichkeiten zu erhalten.

Tabelle 1: Übersicht von Unterschriftenquoren

	Bürgerbegehren in Kommunen	Volksbegehren auf Landesebene	
	Unterschriftenquorum		
			Einwohnerzahl
Baden-Württemberg	4,5 - 7%	10%	11.339.260
Bayern	3 - 10%	10%	13.435.062
Niedersachsen	5 - 10%	10%	8.161.981
Nordrhein-Westfalen	3 - 10%	8%	18.190.422
Rheinland-Pfalz	5 - 9%	9,7%	4.174.311

Quelle: Eigene Darstellung nach Mehr Demokratie e. V. 2024 (Stand der Daten: 31.12.2023), Mehr Demokratie e. V. 2025 (Stand der Daten: 15.02.2025), Statistisches Bundesamt 2024 (Stand der Daten: 31.12.2023)

Hinzu kommen bei der Einführung der Direktwahl noch drei weitere Erfolgsfaktoren (vgl. Holtkamp 2005; vgl. bestätigend Haus 2008: 305):

1. *Parteienwettbewerb,*
2. *Parteiendifferenz,*
3. *direktdemokratische Verfahren auf Landesebene.*

Bei der Einführung der Direktwahl (sowie auch bei der Einführung von Bürgerbegehren) in den 1990er-Jahren war die SPD an fast allen westdeutschen Landesregierungen beteiligt. Die SPD hatte sich auf mehreren Parteitagen zunächst gegen die Direktwahl ausgesprochen. Erstens wurde befürchtet, dass durch die Direktwahl insbesondere in den Großstädten, die zuvor vom Rat bis zur Verwaltungsspitze überwiegend in der Hand der Sozialdemokratie waren, die Chance bestand, sozialdemokratische Verwaltungsspitzen abzulösen – zumal der Charakter der Personenwahl dazu führen könnte, dass die Parteibindung der Wählerschaft weniger durchschlägt. Zweitens stand die SPD traditionell der baden-württembergischen Kommunalverfassung normativ kritisch gegenüber (vgl. Holtkamp 2008), weil sie zu einer stärkeren Entparteipolitisierung führen und der Person des Bürgermeisters zu viel Macht geben könnte (Stichwort: Bürgermeister als ‚Sonnenkönig').

Damit wäre die Direktwahl entsprechend den politischen Mehrheiten auf Landesebene eigentlich schon durchgefallen. Wie bereits erwähnt, gelang es durch Volksentscheide aber dennoch genügend Unterschriften und auch Stimmen zu sammeln, um als Opposition glaubhaft mit diesem ‚Damoklesschwert' zu drohen. Letztlich wurden die SPD-Landesregierungen und -Parteitage so stark unter Druck gesetzt, dass sie notgedrungen die Direktwahl doch befürworteten, um nicht später Stimmen bei der Landtagswahl zu verlieren. Entgegen der sonst typischen Status-quo-Orientierung der direkten Demokratie war sie in diesem Fall somit das Einfallstor für einen grundlegenden Wandel (vgl. Geurtz 2012: 153).

In der Opposition war der Hauptakteur die CDU, die nicht nur im Parteienwettbewerb bei den Wählern punkten wollte, sondern schon lange die baden-württembergische Kommunalverfassung deutlich positiver bewertete als die SPD (vgl. Holtkamp 2008). Dass bei einem so ausgeprägten Parteienwettbewerb sachliche Argumente und Experten einen großen Einfluss gehabt haben sollen, ist unwahrscheinlich (vgl. auch Haus 2005b: 77). Vielmehr ging es der SPD darum, nicht sehenden Auges in

eine Abstimmungsniederlage zu schlittern, unabhängig von der eigenen politischen Meinung zur Einführung der Direktwahl.

Ob diese Faktoren auch bei der Einführung der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene eine Rolle gespielt haben und dies auch für die neuen Reformankündigungen zu höheren Hürden bei Bürgerbegehren gilt, soll nun exemplarisch anhand von drei westdeutschen Landesparlamenten skizziert werden.

2. Deskription der Diskussion in westdeutschen Landesparlamenten und Parteiprogrammen bis heute

2.1 Bayern

In Bayern wurde das Recht auf Bürgerentscheid am 01. Oktober 1995 beschlossen. Besonders engagierte sich Thomas Mayer, Geschäftsführer der Initiative Demokratie Entwickeln (IDEE), für die Einbringung eines Volksbegehrens zu diesem Thema (vgl. Seipel 1997). Die CSU hatte einen eigenen Gesetzesentwurf mit höheren Hürden für Bürgerbegehren eingebracht, scheiterte aber damit im Volksentscheid (vgl. Knemeyer 1997: 180), sodass sich deutlich großzügigere Regelungen durchsetzen konnten, die auch von der SPD massiv unterstützt wurden:

> *„Die SPD unterstützte das Begehren hingegen aktiv, sowohl bei der Unterschriftensammlung als auch vor der Abstimmung. Schlussendlich stimmten 38,7% der Bürger für den CSU-Gegenvorschlag und 57,8% für den der Initiatoren“ (Eder 2010: 49).*

In Befragungen zeigte sich, dass grüne Wähler in Bayern damals am stärksten den Ausbau der direkten Demokratie unterstützten:

> *„The Greens were the strongest advocates among state parties of more direct citizen participation at the local level in Bavaria“ (Arnold et al. 2014: 18).*

Der damalige Innenminister Günther Beckstein (CSU) stellte dann 2011 etwas überraschend heraus, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die demokratische Partizipation gestärkt hätten (vgl. Jung 2010). Die CSU hatte sich damit langsam zu einer Befürworterin der direkten Demokratie entwickelt. So heißt es auch in ihrem Grundsatzprogramm von 2016:

> *„Nirgends sonst in Deutschland gibt es so viele direkt-demokratische Entscheidungen wie in Bayern. Direkt-demokratische Instrumente bereichern und ergänzen die parlamentarische Demokratie. Sie haben befriedende Wirkung" (CSU 2016: 32).*

Die Grünen sprachen sich in ihrem Landtagswahlprogramm 2013 für eine Vereinfachung kommunaler Bürgerentscheide aus, vor allem durch die Senkung des Zustimmungsquorums auf 15% in Kommunen mit bis zu 100.000 Einwohnern (vgl. Die Grünen 2013a: 121).

In den Landtagswahlprogrammen der SPD zeigt sich eine Haltung der kontinuierlichen Förderung und Weiterentwicklung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene. Bereits im Wahlprogramm von 1998 betonte die Partei die Bedeutung des Sachverstands der Bürgerinnen und Bürger und bekräftigte das Ziel, sie verstärkt in Planungsprozesse einzubeziehen. Diesem Anliegen folgend setzte sich die SPD gemeinsam mit anderen Akteuren erfolgreich für die Einführung von Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene ein (vgl. SPD 1998: 50).

Diese inhaltliche Position wurde in den nachfolgenden Wahlprogrammen bestätigt, etwa in den Programmen von 2003 und 2008, die im Wesentlichen eine nahezu identische Formulierung enthalten. Auch hier wurde die aktive Einbindung der Bevölkerung in Entscheidungsprozesse als zentrales Thema behandelt, verbunden mit dem Hinweis auf die bereits erfolgte Implementierung von Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene (vgl. SPD 2003: 46, 2008: 40). Im Landtagswahlprogramm von 2018 wurde das Thema mit der Forderung weiterentwickelt,

Bürgerbegehren und -entscheide noch bürgerfreundlicher zu gestalten (vgl. SPD 2018: 58).

Im Landtagswahlprogramm der bayerischen Grünen 2018 wurde ebenfalls ein starkes Bekenntnis zur Förderung der direkten Demokratie deutlich (vgl. Die Grünen 2018: 77). Die AfD thematisierte in ihrem Landtagswahlprogramm 2018 primär die Stärkung der direkten Demokratie durch Volksabstimmungen nach Schweizer Vorbild und forderte dabei die Senkung der Quoren sowie den Abbau bürokratischer Hürden (vgl. AfD 2018: 9f.).

Demgegenüber betonte Ministerpräsident Markus Söder (CSU) 2024 die Notwendigkeit einer Balance zwischen dem Allgemeinwohl und partikularen Interessen und kündigte eine Einschränkung der Regelungen an (vgl. Jerabek 2024). Dies dürfte allerdings schwer zu realisieren sein, denn nach einer aktuellen empirischen Befragung im Auftrag der Landesregierung ergeben sich hier erhebliche Vorbehalte der Wählerschaft:

> *„Direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene genießen in Bayern breite Unterstützung. Fast neun von zehn Bayern wollen die Bürgergebegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene nicht angetastet wissen oder sogar ausweiten" (Bayerischer Landtag 2024: o. S.).*

Wohl auch deshalb hat die Landesregierung einen runden Tisch eingerichtet, der zunächst bis nach der Bundestagswahl 2025 vertagt wurde (vgl. Wengert 2024). Ergebnis des runden Tisches war schließlich, dass die Möglichkeit zu Bürgerbegehren bei der Krankenhausplanung eingeschränkt werden könnte, wobei weitere höhere Hürden für Begehren in der Tendenz abgelehnt wurden (vgl. Glas 2025).

Parlamentarisch sind bisher zu dieser angedachten Reform kaum Positionen bezogen worden. Allerdings gibt es aktuell einen Beschluss der Enquete-Kommission zum Bürokratieabbau in Bayern, mit dem sich bereits interessante parteipolitische Konstellationen andeuten. Gegen die Stimmen der SPD und AfD wurde mehrheitlich Folgendes beschlossen:

„Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind weiterzuentwickeln, so dass sie einerseits die berechtigten Interessen der Bürgerinnen und Bürger wahren und andererseits dem Gemeinwohl dienende große Bau-, Infrastruktur- und Planungsvorhaben nicht unverhältnismäßig verzögern" (Bayerischer Landtag 2025: 1).

2.2 Hessen

In Hessen hatten sich in der mit der Landtagswahl verbundenen Volksabstimmung vom 20. Januar 1991 gut 80% der Wähler für die Direktwahl der Bürgermeister (und Landräte) ausgesprochen. Dies ging vornehmlich auf den Ministerpräsidenten Walter Wallmann (CDU) zurück, der um seine Wiederwahl fürchtete und deshalb mehr Bürgernähe demonstrieren wollte. Die SPD stand dem Vorhaben der Direktwahl kritisch gegenüber, musste diese aber nach der Abwahl von Wallmann implementieren und setzte dennoch eigene Akzente im Parteienwettbewerb:

„Die SPD-geführte neue Regierung legte auf dieser Basis eine Novelle vor, die darüber hinaus entsprechend einem Parteitagsbeschluß [sic] der SPD vom November 1991 u. a. eine Abwahlregelung des Bürgermeisters sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorsah" (Derlien 1994: 51).

Die SPD betonte in ihrem Landtagswahlprogramm 1995, dass sie durch die Änderung der Hessischen Gemeindeordnung ihr Versprechen eingelöst habe, den Bürgerinnen und Bürgern mehr direkten Einfluss auf kommunale Entscheidungen zu gewähren. Durch die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheidungen sei es nun möglich, eigeninitiativ Entwicklungen auf kommunaler Ebene zu steuern (vgl. SPD 1995: 119).

Es steht zu vermuten, dass sich SPD und CDU im Parteienwettbewerb um mehr Bürgernähe mit unterschiedlichen Modellen profilieren wollten (vgl. auch allgemein Vetter 2009): Die CDU setzte klar auf die Direktwahl, während die SPD dem die Einführung von Bürgerbegehren und eine Begrenzung der Bürgermeistermacht durch Abwahlmöglichkeiten

gegenüber stellte. Insofern stehen also die Einführung der Direktwahl und die von Bürgerbegehren in einem engen inhaltlichen Zusammenhang. Die durch die CDU lancierte direktdemokratische Abstimmung führte zur Einführung der Direktwahl und der Regierungswechsel ermöglichte es der SPD, das schon früh in klarer Abgrenzung zur CDU entwickelte direktdemokratische Modell umzusetzen.

Im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis ’90/Die Grünen aus dem Jahr 2008 wurde eine weitere Erleichterung von Bürgerbegehren durch eine Absenkung der Quoren angestrebt. Zudem sollte geprüft werden, inwieweit Bürgerbegehren auf Kreisebene ermöglicht werden können (vgl. SPD/Die Grünen 2008: 92f.).

In ihrem Landtagswahlprogramm 2013 setzten Bündnis ’90/Die Grünen auf die Stärkung direkter Demokratie durch eine Vereinfachung von Volksbegehren. Sie forderten eine Senkung der Quoren, sodass für die Einleitung eines Volksbegehrens nur ein Prozent und für dessen Durchführung ebenso maximal ein Prozent der Stimmberechtigten erforderlich wären. Zudem sollten die Fristen zur Sammlung von Unterstützungsunterschriften verlängert und das Verfahren insgesamt erleichtert werden (vgl. Die Grünen 2013b: 53). In den Jahren 2008 und 2009 wurden die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide explizit aufgegriffen und als zu hoch angesehen. Die Partei versprach, sich für eine Senkung der Hürden einzusetzen (vgl. Die Grünen 2008: 41, 2009: 66).

Aber auch in Hessen wurde in den 2020er-Jahren wiederum eine Erhöhung der Hürden von Bürgerbegehren diskutiert und, anders als bisher in Bayern, auch verabschiedet.

Unter den Schlagworten ‚Schützt das Hessische Bürgerbegehren‘ fand im Zeitraum vom 16.10.2024 bis 17.11.2024 eine Petition statt, an der sich unter anderen Akteuren federführend auch Mehr Demokratie e. V. beteiligte. Die Petition richtete sich u. a. dagegen, dass die hessische Landesregierung aus CDU und SPD Themen aus dem Bürgerentscheid ausnehmen wollte, und forderte eine Stärkung der Bürgerrechte in Hessen

(vgl. Bündnis Demokratische Teilhabe Hessen 2024). Zwischenzeitlich wurde im Landtag gegen die Opposition beschlossen: Kommunale Bürgerbegehren dürfen „sich künftig nicht mehr mit umfangreichen Bauprojekten befassen, die wie etwa eine Umgehungsstraße ein Planfeststellungsverfahren brauchen. Laut CDU und SPD sollen Infrastrukturprojekte damit beschleunigt werden“ (Voigts 2025).[6]

Bei den traditionellen Bedenken der CDU gegen die direkte Demokratie kann hier bei der SPD ein Paradigmenwechsel in Regierungsverantwortung ausgemacht werden. Während sich die SPD in den meisten Bundesländern für eine Senkung der Hürden ausgesprochen hatte, kam es hier zum ersten Mal zu einer Erhöhung. Da wohl kaum davon ausgegangen werden kann, dass die SPD glaubte, damit mehr Wählerstimmen zu bekommen (eher das Gegenteil), deutet dieser Wechsel zumindest auf einen inhaltlichen Lernprozess hin. In den Landtagsdebatten wies die SPD so mehrmals darauf hin, dass man Bürgerbegehren nicht abschaffe, aber schon eingrenze, um die Kommunen wieder handlungsfähig zu machen (vgl. Hessischer Landtag 2025: 2449f.). Damit sollen also offensichtlich Probleme der Outputlegitimität von Bürgerbegehren reduziert werden.

2.3 Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein war nach Baden-Württemberg das zweite Bundesland, das Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in seiner Kommunalverfassung verankerte. Im Kern wird dies auf den Barschel-Effekt zurückgeführt (vgl. Schiller 2012: 201).

Die Barschel-Affäre 1987, die durch die Bespitzelung des SPD-Spitzenkandidaten Björn Engholm ausgelöst wurde, schürte Misstrauen gegenüber den etablierten Parteien. Uwe Barschel von der CDU hatte für den Landtagswahlkampf persönliche Schmutzkampagnen gegen Björn

[6] „§8b, 5a. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung, mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses, und sonstige Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind (…)“ (HGO 2025).

Engholm in Auftrag gegeben, wovon Engholm aber schon früh wusste und dies im Wahlkampf nutzte, um schließlich die Wahl zu gewinnen. Beide Volksparteien waren somit beschädigt. Um weiteren Vertrauensverlusten vorzubeugen, wurde von der SPD die Einführung von Bürgerbegehren ins Spiel gebracht. Die CDU stimmte erst zu, als die Quoren höher festgelegt wurden als ursprünglich von der SPD gefordert. Die hohen Quoren führten dazu, dass erfolgreiche Bürgerentscheide in größeren Kommunen lange Zeit kaum zu Stande kamen (vgl. Holtkamp 2016).

In den Jahren 2011 und 2012 initiierte Mehr Demokratie e. V. – gemeinsam mit weiteren Akteuren wie Bündnis ’90/Die Grünen, Die Linke und der Piratenpartei – eine Volksinitiative für mehr direkte Demokratie in Schleswig-Holstein. Ziel war es, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu vereinfachen. Die Volksinitiative forderte ein Unterschriftenquorum von fünf Prozent bis maximal zehn Prozent, gestaffelt nach Einwohnerzahl, sowie die Abschaffung des Zustimmungsquorums (vgl. Mehr Demokratie in Schleswig-Holstein 2011: o. S.).

Im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis ’90/Die Grünen und Südschleswigschem Wählerverband (SSW) aus dem Jahr 2012 wurde eine Stärkung der Bürgerbeteiligung und eine Erleichterung von Bürgerbegehren angestrebt. Diese sollten durch eine unentgeltliche Beratung durch die Kommunalaufsicht, eine verbindliche Kostenschätzung durch die Verwaltung, verlängerte Fristen, eine Senkung der Quoren, eine nach Einwohnerzahl gestaffelte Unterschriftenregelung sowie den Wegfall der Beschränkung auf zentrale Aufgaben erfolgen (vgl. SPD/Die Grünen/SSW 2012: 56f.).

Im Jahr 2017 erklärte die SPD in ihrem Landtagswahlprogramm, dass durch sie die Hürden für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gesenkt worden seien (vgl. SPD 2017: 58). Im Landtagswahlprogramm der CDU von 2022 wurde hervorgehoben, dass Bürgerbegehren und -entscheide wichtige Instrumente für direkte Beteiligung an kommunalen Angelegenheiten seien. Diese dürften jedoch nicht die repräsentative Demokratie auf lokaler Ebene untergraben. Um ein harmonisches Zusammenspiel zwischen direkter und repräsentativer Demokratie zu fördern, sollten die

Anforderungen für Bürgerbegehren und -entscheide angehoben werden (vgl. CDU 2022: 75).

So wurde von der schwarz-grünen Landesregierung 2023 beschlossen, dass Bürgerbegehren zur Bauleitplanung bei einem Beschluss der Kommunalvertretung mit Zweidrittelmehrheit nicht mehr zulässig sind (vgl. Holtkamp/Garske 2025: 213). Da die durchschnittlich sehr kleinen Kommunen in Schleswig-Holstein eher zur Konkordanzdemokratie tendieren, dürfte dieses qualifizierte Mehrheitsvotum für viele Ratsbeschlüsse gelten, womit viele Bebauungsplanverfahren faktisch dem Bürgerbegehren entzogen würden.

Mehr Demokratie e. V. und die Oppositionsparteien mobilisierten im Fall Schleswig-Holstein erfolgreich in einer Volksinitiative dagegen. Dabei war es fraglich, ob die Landtagsmehrheit weiter für die beschlossenen Reformen steht. Denn während die grüne Landtagsfraktion in der Regierung diese Reformen mit Bezug auf die Energiewende und die Energiekrise in Folge des Ukrainekriegs mitgetragen hatte, schloss sich die Grüne Jugend des Bundeslandes dem Bündnis ‚Rettet den Bürgerentscheid' an und appellierte an die grüne Landtagsfraktion, „die Einschränkungen bei Bürger*innenbegehren rückgängig zu machen und keinen weiteren Demokratieabbau zuzulassen" (Grüne Jugend Schleswig-Holstein 2023).

In Verhandlungen zwischen Reformbefürwortern und -gegnern wurde schließlich ein Kompromiss erzielt, nachdem die Unzulässigkeit von Bürgerentscheiden bei Zweidrittelmehrheit im Stadtrat vom Landtag wieder zurückgenommen wurde. Dies wurde zum Teil damit kompensiert, dass die Quoren erhöht wurden (vgl. NDR 2024). Claudine Nierth, Bundesvorstandssprecherin des Vereins Mehr Demokratie e. V., lobte den Kompromiss als positives Signal für die Demokratie. Auch die CDU zeigte sich zufrieden, da Abstimmungsquoren für Bürgerentscheide in dem umstrittenen Bereich immerhin erhöht wurden.[7]

[7] Vgl. detailliert §16g der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO,SH).

Hierin zeigt sich, dass Vetopositionen nur schwer wieder abzubauen sind und für die Regierung häufig negative Volksbegehren nach sich ziehen können, wenn nach Protesten die Reformen nicht wieder zurückgenommen werden (Stichwort Pfadabhängigkeit der direkten Demokratie). Insgesamt gilt für die direkte Demokratie tendenziell, dass „einmal herabgesetzte Zugangsregeln nur schwerlich wieder heraufgesetzt werden können“ (Gebhardt 2024: 83). Zugleich zeigen die Beispiele von der Landesebene aber auch, dass bei einem ausgeprägten Gestaltungswillen und demensprechender Risikobereitschaft ein inkrementeller Aufbau von Hürden für direktdemokratischen Verfahren durch die Entscheidungsträger nicht (ganz) unmöglich ist.

3. Infrastrukturkonflikte und Rechtspopulismus als Ursachen für den inkrementellen Abbau direktdemokratischer Verfahren

Gerade der Positionswandel der Grünen in Schleswig-Holstein und der SPD in Hessen lassen darauf schließen, dass hier schon ein inhaltlicher Lernprozess stattgefunden hat. Dabei war die Forderung nach mehr Demokratie anfangs das Alleinstellungsmerkmal der Grünen, die aber mit dem Aufkommen des Rechtspopulismus in Westeuropa mittlerweile ein deutlich distanzierteres Verhältnis zur Direktdemokratie haben (vgl. Weisskircher 2023: 157; Bedock et al. 2023).

Europäische Trends wie der Brexit, aber auch die zunehmende Regierungsverantwortung der Grünen und die Implementationsprobleme der Energiewende, zusammen mit den deutlich steigenden Energiepreisen im Zuge des Ukrainekriegs, haben die grüne Skepsis gegenüber der Direktdemokratie weiter verschärft.

Paradigmatisch vollzog sich dieser Wandel bereits auf dem grünen Parteitag zum Grundsatzprogramm 2020. Dialogorientierte Bürgerräte wurden ins Grundsatzprogramm aufgenommen und der bundesweite Volksentscheid wurde gestrichen (vgl. Die Grünen 2020: 76). „Volksentscheide werden polarisieren“, mahnte Habeck auf dem Parteitag, „Sie werden nicht den Diskurs in der Gesellschaft befördern, sondern die Spaltung der

Gesellschaft“ (Die Zeit 2020: o. S.). Und „der Grünen-Bundestagsabgeordnete Jürgen Trittin sagte mit Blick auf die Bedrängung von Bundestagsabgeordneten durch Gäste der AfD, es gehe mehr denn je darum, die parlamentarische Demokratie zu stärken“ (Stern 2020: o. S.). Dennoch zeigt sich in Bayern und Hessen, dass die Grünen in der Opposition die direkte Demokratie weiterhin eher verteidigen (vgl. Grüne Fraktion Bayern 2024: o. S.).

Insgesamt ist zudem eine deutliche Zunahme der Nutzung direktdemokratischer Vetopositionen durch Rechtspopulisten vor Ort zu beobachten. Sie profilieren sich nicht mehr nur über Fremdenfeindlichkeit oder innere Sicherheit, sondern auch in NIMBY-Konflikten im Zuge der Energiewende. Zugleich sind AfD-Sympathisanten von allen Parteien am meisten davon überzeugt, dass der Klimawandel nicht überwiegend vom Menschen verursacht wurde (vgl. Otteni/Weisskircher 2022: 323f.), so dass es nicht nur ein Eingehen auf lokale Konflikte ist, sondern durchgehend eine politisch-ideologische Parteiposition gegen die Energiewende dahintersteht.

Die Forderungen der AfD nach mehr direkter Demokratie haben dazu geführt, dass die Einführung von Volksentscheiden auf der Bundesebene noch unwahrscheinlicher geworden ist, so wie es bereits für mehrere andere europäische Länder nachgewiesen wurde (vgl. Bedock et al. 2023).

Zusammengefasst wird in der Betrachtung der drei Bundesländer deutlich, dass der Parteienwettbewerb zwischen Regierung und Opposition bestehen bleibt, aber die Parteiendifferenz in Regierungsverantwortung in den 2020er-Jahren deutlich geringer geworden ist. CDU, CSU, SPD und Grüne sind in westdeutschen Bundesländern für den Aufbau von Hürden bei Bürgerbegehren in ähnlicher Weise verantwortlich.

Die Landesregierungen sind in den aktuellen Zeiten der Multikrisen, in denen die vielen Vetopositionen eine Problemlösung erheblich erschwert haben, bemüht, diese inkrementell abzubauen (z. B. durch Ausnahmen von der Schuldenbremse und dem kommunalen

Haushaltsausgleich). Dabei spielt die Parteiendifferenz in der Regierungsverantwortung offensichtlich nur noch eine untergeordnete Rolle, weil es primär darum geht, wieder handlungsfähig zu werden. Damit zeichnet sich eine neue Ära der Verwaltungs- und Verfassungsreformen ab (vgl. Holtkamp/Garske 2025). So ähneln sich auch die inhaltlichen Begründungen der Landesregierungen zum Abbau direkter Demokratie:

In Schleswig-Holstein wurde der parlamentarische Diskurs stark dominiert von Begriffen wie Verfahrensbeschleunigung und -sicherheit für wichtige Infrastrukturvorhaben (vgl. Gebhardt 2024: 59). Ähnlich hat es auch Ministerpräsident Söder für Bayern ausgedrückt: „Bürgerentscheide können befrieden, aber sie werden zunehmend auch gerne als Blockade eingesetzt“ (Jerabek 2024: o. S.). Manche Vorhaben in Bayern würden „von den Bürgern selbst gern gebremst“ (Jerabek 2024: o. S.).

In Hessen formulierte es der Innenminister Roman Poseck (CDU) noch klarer:

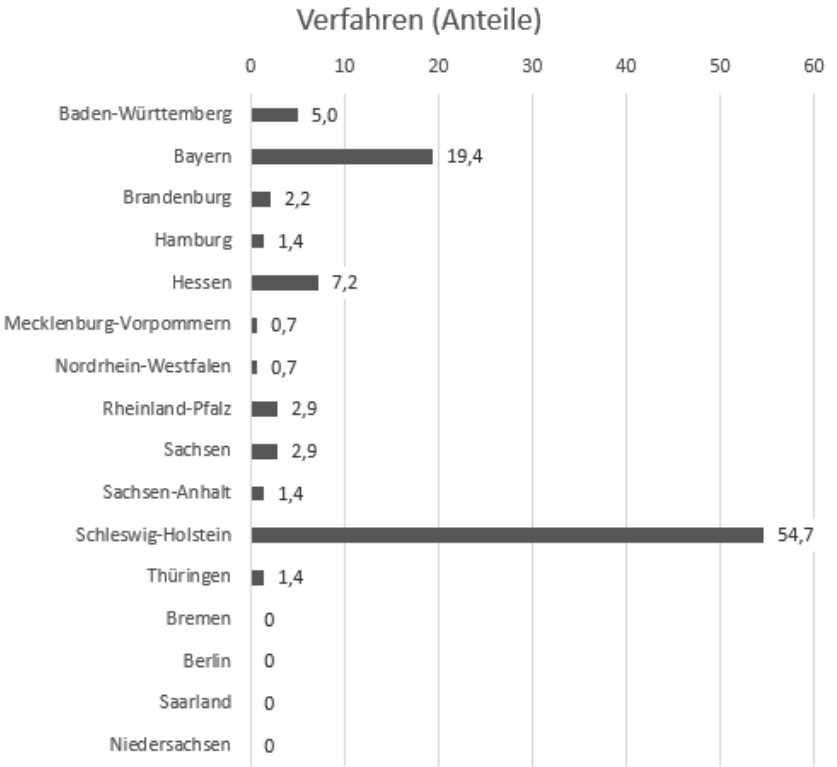
> *„Wir wollen außerdem dafür Sorge tragen, dass wichtige kommunale Infrastrukturvorhaben zügiger umgesetzt und nicht durch wiederholte Bürgerbegehren verzögert werden. Wir brauchen mehr Tempo bei Infrastrukturmaßnahmen“ (Innenministerium Hessen 2025: o. S.).*

Das deckt sich auch mit dem allgemeinen Befund der US-Forschung, welche Aspekte den Abbau von direkter Demokratie beeinflussen bzw. rechtfertigen können:

> *„When attempting to restrict direct democracy, legislators offer similar justifications based on protecting citizens from special interests. Legislators also appear to have strategic motivations, both forward-looking – attempting to forestall unfavorable policies in the future – and backward-looking – responding to past initiatives and referendums that they disliked“ (Matsusaka 2025: 10).*

Dass bisher in Ostdeutschland noch keine Initiativen zum Abbau der direkten Demokratie ergriffen wurden, kann wohl darauf zurückgeführt werden, dass faktisch überhaupt nur sehr wenige Bürgerbegehren und -entscheide eingeleitet wurden und sich so das Problem der Handlungsunfähigkeit (fast) gar nicht stellt. Beispielsweise gibt es in Ostdeutschland bisher kaum Bürgerentscheide zu Windkraftanlagen. Führend sind hier Schleswig-Holstein, Bayern und Hessen, also exakt die drei Bundesländer, in denen die Erhöhung der Hürden für Bürgerbegehren und -entscheide diskutiert und zum Teil auch verabschiedet wurde (vgl. *Abbildung 1*).

Abbildung 1: Bürgerentscheide zu Windkraft nach Bundesländern



Quelle: Bogumil/Holtkamp 2023

Wie aufgrund älterer Untersuchungen zu erwarten war (vgl. Rode 2014), waren lange Zeit – aufgrund sehr liberaler Regelungen – Bürgerbegehren gegen Windkraft überhaupt nur in diesen Bundesländern rechtlich zu realisieren gewesen. Zwar ist es in Hessen und Schleswig-Holstein unzulässig, Entscheidungen im Bauleitplanverfahren durch Bürgerentscheid zu treffen. Die jeweiligen Kommunalverfassungen stellen aber explizit klar, dass der „Aufstellungsbeschluss dem Bürgervotum durch Bürgerentscheid zugänglich ist" (van den Heuvel 2020: 44). In Bayern hingegen steht die Bebauungsplanung überhaupt nicht im Negativkatalog.

Dass nur in diesen Bundesländern die Erhöhung der Hürden für Bürgerbegehren diskutiert wurde, deutet zumindest an, dass die (bisher mangelhafte) Umsetzung der Energiewende in dieser Reformdiskussion eine zentrale Rolle gespielt hat.

4. Fazit: Aus Erfahrungen gelernt?

Die Einführung von Bürgerbegehren in den 1990er-Jahren wurde häufig damit begründet, dass insbesondere die westdeutsche politische Elite im Zuge der Wende gelernt habe, dass es besser sei, die Bürger umfangreich zu beteiligen und mitentscheiden zu lassen. Deutlich wurde in der vorliegenden Analyse, dass es zu der Zeit kaum Raum für inhaltliche Lernprozesse gab. Der Parteienwettbewerb war sehr stark ausgeprägt und das ‚Damoklesschwert' der Volksinitiative erzwang eine Anpassung der Mehrheitsfraktionen, in der die tatsächlichen Erfahrungen mit der süddeutschen Ratsverfassung und sachliche Argumente kaum eine Rolle spielten. Wie sollten im hektischen Arbeitsalltag der Landesparlamente auch die kolportierten Erfahrungen mit einer Kommunalverfassung eines anderen Bundeslandes einen großen Einfluss haben?

Anders hingegen verhält es sich in den 2020er-Jahren, in denen viele Landespolitiker auch durch ihr kommunales Engagement jahrelang ihre eigenen Erfahrungen mit der vermeintlich ‚besten' Kommunalverfassung aus Baden-Württemberg sammeln konnten. Zu deutlich wurde in Zeiten von Multikrisen, dass die Rückgewinnung der Handlungsfähigkeit des

Staates von zentraler Bedeutung ist und dass direktdemokratische Verfahren dazu eher einen negativen Beitrag leisten. Die Vorstellung des mündigen Bürgers, der gemeinwohlorientiert entscheidet, wurde nicht nur durch den stark zunehmenden Rechtspopulismus in Frage gestellt, sondern auch durch die lokalen NIMBY-Konflikte, in denen Bürger aus reinem Eigeninteresse den erforderlichen Ausbau von Infrastruktur blockieren.

Darin liegt auch die wesentliche Erklärung dafür, warum westdeutsche Landesregierungen die Hürden für Bürgerbegehren wieder etwas erhöht haben. Bezeichnenderweise spielt dabei unter den demokratischen Parteien die Parteiendifferenz in der Regierungsverantwortung kaum eine Rolle und die klassischen Fronten zwischen basisdemokratischen Grünen und elitendemokratischer CDU sind weitgehend verblasst. So wird für die Bundesebene eine ähnliche Entwicklung konstatiert:

> *„The comparison of the three election years is illustrative of this "either/or" approach preferred by the parties in Germany: In 2013 the four parties supporting complementary participatory practices went for referendum; in 2017 two parties started supporting deliberative practices; and in 2021 only two parties supported referendums" (Gherghina et al. 2024: 11).*

Und weiter:

> *„It seems that parties that are in government or expect to become part of the government tend to drop their preference for referendums and switch to supporting deliberative practices. This was the case in the SPD, the GRÜNE, and the FDP" (Gherghina et al. 2024: 12).*

Das zunehmende Erstarken des Rechtspopulismus, der durch eine Direktdemokratie nach Schweizer Vorbild dem Volk vermeintlich wieder die Stimme zurückgeben will, hat mit diesen Forderungen offensichtlich eher das Gegenteil erreicht (vgl. Bonin et al. 2025).

In diesem Jahrhundert war Deutschland noch nie so weit entfernt von der Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene wie aktuell. Das gilt auch deshalb, weil die Politik gelernt hat, wie schwer es aufgrund von Pfadabhängigkeiten und Bürgerpräferenzen ist, einmal verliehene direktdemokratische Rechte wieder abzubauen. Hier wirkt sich zudem wieder das ‚Damoklesschwert' der Volksinitiative aus, das zuvor maßgeblich im Zusammenspiel mit dem Parteienwettbewerb zur Einführung von Bürgerbegehren beigetragen hat.

So ist es heute weiterhin reizvoll für die Opposition, in Zusammenarbeit mit der Interessenorganisation von Mehr Demokratie e. V. gegen den Abbau der Direktdemokratie zu polemisieren und Volksinitiativen zu lancieren. Nicht nur AfD-Wähler präferieren mehr Beteiligungsmöglichkeiten, sondern die gesamte Wählerschaft, so dass sich solche Oppositionsstrategien durchaus am Wahltag auszahlen können.

Nicht zuletzt deshalb sollte man aus der Entwicklung v. a. der letzten beiden Jahre weniger schließen, dass die Direktdemokratie nicht auch wieder expandieren kann. Es ist dafür kein Szenario notwendig, in welchem die AfD die Mehrheit im Bundestag stellt, sondern es würde bereits genügen, dass sie hinreichend stark ist, um insbesondere die CDU herauszufordern – wie es teilweise schon in Ostdeutschland zu beobachten war:

> *„Interestingly, when looking at subnational politics, two eastern German states show another interesting development—with the centre-right CDU, traditionally sceptical of strong citizen involvement, suddenly calling for bottom-up direct democracy (…). In the regional elections of Saxony in 2019, where the AfD was again competing with the CDU for first place, the latter adopted the demands of the AfD for more direct democracy. Weeks before the election, the regional governor of Saxony, CDU's Michael Kretschmer, used a prominent outlet, the weekly Die Zeit, to publish his essay "The Final Say for the People"" (Weisskircher 2023: 155f.).*

Ob so ein Umschwenken der (westdeutsch dominierten) CDU im Bund allerdings mehr werden könnte als ‚cheap talk', ist fraglich. Angesichts der bescheidenen Prognosefähigkeit der Politikwissenschaft zum Wachstum der direkten Demokratie und der vermeintlichen Unumkehrbarkeit dieses Prozesses sollte man sich mit Prognosen wohl eher zurückhalten.

Literatur und Quellen

Alternative für Deutschland [AfD] (2018): Bayern. Aber sicher! Wahlprogramm Landtagswahl Bayern 2018. Nürnberg.

Altman, David (2014): Strengthening democratic quality: Reactive deliberation in the context of direct democracy. Kellogg Institute for International Studies Working Paper. 400. Notre Dame.

Arnold, Felix/Freier, Ronny/Pallauf, Magdalena/Stadelmann, David (2014): Voting for Direct Democracy. Evidence from a Unique Popular Initiative in Bavaria. DIW Discussion Papers. No. 1435. Berlin.

Bayerischer Landtag (2024): Ilse Aigner stellt „Demokratiereport Bayern 2024" vor: „Bayerns Bürger sind demokratiefest, sehen aber Gefahren". Unter: https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2024/ilse-aigner-stellt-demokratiereport-bayern-2024-vor-bayerns-buerger-sind-demokratiefest-sehen-aber-gefahren/ (abgerufen am 07.09.2025).

Bayerischer Landtag (2025): Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission „Bürokratieabbau" [Themenkomplex Nr. 7 „Bürokratieabbau bei Wohnbau- und Infrastrukturvorhaben sowie großen Investitionsvorhaben"]. Unter: https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/PII/Gremien/Enquete/Ver%C3%B6ffentlichung-HE-TK-7.pdf (abgerufen am 07.09.2025).

Bedock, Camille/Best, Volker/Otjes, Simon/Weisskircher, Manès (2023): A policy like no other? The populist radical right challenge in the field of democracy reform. In: Party Politics. 29/4: 661-671.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2023): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn.

Bonin, Hugo/Kergomard, Zoé/Ilhalainen, Pasi/Hermann, Irène (2024): Importable or exceptional? Swiss direct-democratic instruments in the French and German Parliaments, 2000–19. In: Parliaments, Estates & Representation. 45/1: 106-128.

Bündnis ’90/Die Grünen [Die Grünen] (2008): AN MORGEN DENKEN. Landtagswahlprogramm 2008. o. O.

Bündnis ’90/Die Grünen [Die Grünen] (2009): LANDTAGSWAHLPROGRAMM 2009. FÜR HESSEN: ÖKOLOGISCH. SOZIAL. KOMPETENT. o. O.

Bündnis ’90/Die Grünen [Die Grünen] (2013a): Das Wahlprogramm zur bayerischen Landtagswahl 2013. München.

Bündnis ’90/Die Grünen [Die Grünen] (2013b): Hessen will den Wechsel. Das Grüne Regierungsprogramm 2014-2019. Wiesbaden.

Bündnis ’90/Die Grünen [Die Grünen] (2018): Mit uns die Zukunft. Landtagswahlprogramm Bayern 2018. München.

Bündnis ’90/Die Grünen [Die Grünen] (2020): „… zu achten und zu schützen…“. Veränderung schafft Halt. Grundsatzprogramm. Berlin.

Bündnis Demokratische Teilhabe Hessen (2024): Schützt das #hessische Bürgerbegehren! Unter: https://www.openpetition.de/petition/online/schuetzt-das-hessische-buergerbegehren (abgerufen am 07.09.2025).

Christlich-Demokratische Union [CDU] (2022): Auf den Inhalt kommt es an. #kurSHalten. Unser Wahlprogramm zur Landtagswahl am 8. Mai. Kiel.

Christlich-Soziale Union [CSU] (2016): Die Ordnung. Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union. München.

Derlien, Hans-Ulrich (1994): Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution. In: Gabriel, Oscar W. (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen. Bochum: 47-78.

Die Zeit (2020): Grünen-Parteitag: Grüne lehnen bundesweite Volksentscheide ab. Unter: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-11/gruene-bundesparteitag-volksentscheide-buergerraete-grundsatzprogramm (abgerufen am 07.09.2025).

Eder, Christina (2010): Ein Schlüssel zum Erfolg? Gibt es ein Patentrezept für Volksentscheide in den deutschen Bundesländern? In: Politische Vierteljahresschrift. 51/1: 43-67.

Fraktion Bündnis ’90/Die Grünen im bayerischen Landtag [Grüne Fraktion Bayern] (2024): Gemeinsam Haltung zeigen: Schutz und Stärke für die bayerische Demokratie. Unter: https://www.gruene-fraktion-bayern.de/presse/pressekonferenzen/gemeinsam-haltung-zeigen-schutz-und-staerke-fuer-die-bayerische-demokratie/ (abgerufen am 07.09.2025).

Gebhardt, Michael (2024): Direkte Demokratie in Schleswig -Holstein. Eine Diskursanalyse zur Verschärfung des Zugangs zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und der damit verbundenen Volksinitiative „Rettet den Bürgerentscheid“. Unveröffentlichte Masterarbeit. Hagen.

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein [GO,SH] (2025). Unter: https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-GemOSH2003rahmen (abgerufen am 07.09.2025).

Geurtz, Casper (2012): Immune to reform? Understanding democratic reform in three consensus democracies: the Netherlands compared with Germany, and Austria. Dissertationsschrift. Rotterdam.

Ghergina, Sergiu/Geissel, Brigitte/Henger, Fabian (2024): Limited Congruence: Citizens’ Attitudes and Party Rhetoric About. Referendums and Deliberative Practices. In: Politics and Governance. 12/8754.

Glas, Andreas (2025): Runder Tisch zu direkter Demokratie. Bürgerentscheide über Krankenhäuser sollen ausgeschlossen sein. Unter: https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-buergerentscheid-krankenhaeuser-runder-tisch-li.3286323 (abgerufen am 11.11.2025).

Grüne Jugend Schleswig-Holstein (2023): Direkte Demokratie unterstützen statt stutzen. Unter: https://gruenejugend-sh.de/direkte-demokratie-unterstuetzen-statt-stutzen/ (abgerufen am 07.09.2025).

Haus, Michael (2005a): Einleitung: Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen — Versuch einer konzeptionellen Annäherung. In: Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung. Wiesbaden: 7-54.

Haus, Michael (2005b): Lernen im Föderalismus? Die Reform der Kommunalverfassungen in Deutschland in institutionenpolitischer Perspektive. In:

Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung. Wiesbaden: 56-84.

Haus, Michael (2008): Kommunalverfassungspolitik der Bundesländer als lokale Institutionenpolitik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: 289-309.

Hessische Gemeindeordnung [HGO] (2025). Unter: https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-GemOHE2005rahmen (abgerufen am 07.09.2025).

Hessischer Landtag (2025): Plenarprotokoll 21/35. Unter: https://hessischerlandtag.de/sites/default/files/dateien/2025-04/35-Plenarprotokoll.pdf (abgerufen am 07.09.2025).

Holtkamp, Lars (2005): Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung – Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität. In: Oebbecke, Janbernd (Hg.): Nichtnormative Steuerung in dezentralen Systemen. Stuttgart: 15-34.

Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. 1. Auflage. Wiesbaden.

Holtkamp, Lars (2016): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland - Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Wiesbaden.

Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke (2023, Hg.): Der politische Gender Gap: Analysen kommunaler und nationaler Repräsentation. Hildesheim/Zürich/New York.

Holtkamp, Lars/Garske, Benjamin (2025): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden.

Hessisches Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz [Innenministerium Hessen] (2025): Gesetzesänderung. Reform für stärkere Kommunen. Unter: https://innen.hessen.de/presse/reform-fuer-staerkere-kommunen (abgerufen am 07.09.2025).

Jerabek, Petr (2024): Schaden für Demokratie? Kritik an Söder-Vorstoß. Unter: https://www.br.de/nachrichten/bayern/schadet-demokratie-kritik-an-

soeder-vorstoss-zu-buergerbegehren,UFa93le (abgerufen am 07.09.2025).

Jung, Otmar (2010): Direkte Demokratie. Die Angst der politischen Klasse vor dem Volk. Fortschritte und Rückschritte in den letzten 15 Jahren in Deutschland. In: von Arnim, Hans Herbert (Hg.): Defizite in Staat und Verwaltung. Beiträge auf der 10. Speyerer Demokratietagung vom 25. und 26. Oktober 2007 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: 105-171.

Knemeyer, Franz-Ludwig (1997): Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik : Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene. 2., erw. Auflage. Landsberg am Lech.

Kost, Andreas (2003): Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. 1. Auflage. Wiesbaden: 335-348.

Matsusaka, John G. (2025): Direct Democracy Backsliding, 1955-2024. In: Journal of Political Institutions and Political Economy. 6/2: 249-276.

Mehr Demokratie e. V. (2024): Volksbegehrensbericht 2024. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2023. Berlin.

Mehr Demokratie e. V. (2025): Bürgerbegehrensbericht 2025. 1. Auflage. Berlin/Marburg/Wuppertal.

Mehr Demokratie in Schleswig-Holstein (2011): 2 Volksinitiativen für mehr Demokratie in Schleswig-Holstein. Elmshorn.

Norddeutscher Rundfunk (2024): Einschränkungen für Bürgerentscheide in SH werden zurückgenommen. Unter: https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Einschraenkungen-fuer-Buergerentscheide-in-SH-werden-zurueckgenommen,buergerentscheid170.html (abgerufen am 07.09.2025).

Otteni, Cyrill/Weisskircher, Manès (2022): AfD gegen die Grünen? Rechtspopulismus und klimapolitische Polarisierung in Deutschland. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen. 35/2: 317-335.

Rode, Johannes (2014): Renewable Energy Adoption in Germany. Drivers, Barriers and Implications. Dissertationsschrift. Darmstadt.

Schiller, Theo (2012): Direkte Demokratie – die mühsame Öffnung zum Volksentscheid. In: Braun, Stephan/Geisler, Alexander (Hg.): Die verstimmte Demokratie. Moderne Volksherrschaft zwischen Aufbruch und Frustration. Wiesbaden: 199-207.

Seipel, Michael (1997). „Mehr Demokratie in Bayern". Die Kampagne zum Volksbegehren. In: Röttger, Ulrike (Hg.): PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit. 1. Auflage. Wiesbaden: 223-231.

Solar, Marcel (2019): Länderebene (Grundsatzartikel). In: Kost, Andreas/Solar, Marcel (Hg.): Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland. Wiesbaden: 128-136.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] (1995): Verantwortung für Hessen. Sozialdemokratisches Regierungsprogramm 1995-1999. Wiesbaden.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] (1998): Brücken in Bayerns Zukunft. Arbeit, Gerechtigkeit, Bildung und Innovation. Regierungsprogramm der BayernSPD 1998. München.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] (2003): Bayern gewinnt. Regierungsprogramm der BayernSPD 2003-2008. München.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] (2008): Bayern, aber gerechter. Regierungsprogramm der BayernSPD 2008-2013. München.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] (2017): Schleswig-Holstein Gerecht und modern. Wahlprogramm 2017-2022. Kiel.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] (2018): Programm zur Landtagswahl 2018. München.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD]/Bündnis '90/Die Grünen [Die Grünen] (2008): Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und der Partei Bündnis '90/Die Grünen in Hessen für die 17. Wahlperiode 2008-2013. Wiesbaden.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD]/Bündnis ’90/Die Grünen[Die Grünen]/Südschleswigscher Wählerverband [SSW] (2012): Bündnis für den Norden. Neue Horizonte für Schleswig-Holstein. Koalitionsvertrag 2012 bis 2017. Kiel/Flensburg.

Statistisches Bundesamt (2024): Bevölkerung am 31.12.2023 nach Nationalität und Bundesländern. Unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/bevoelkerung-nichtdeutsch-laender.html (abgerufen am 07.09.2025).

Stern (2020): Neues Grundsatzprogramm. Bürgerräte, Hartz IV beenden, Schiene stärken – so wollen die Grünen in Zukunft Politik machen (und regieren). Unter: https://www.stern.de/politik/deutschland/neues-gruenen-grundsatzprogramm--buergerraete-und-garantiesicherung-9501158.html (abgerufen am 07.09.2025).

van den Heuvel, Anna (2020): Der bauleitplanerische Ausschlusstatbestand und der Vorwurf seiner Umgehung. Eine Grenzziehung zwischen Planungsrecht und Vorrang des Gemeinderats. Berlin.

Vetter, Angelika (2009): Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008. In: Local Government Studies. 35/1: 125-142.

Voigts, Hanning (2025): Hessen: FDP und „Die Partei“ wollen gegen neues Wahlrecht klagen. Unter: https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/hessen-fdp-und-die-partei-wollen-gegen-neues-wahlrecht-klagen-93656574.html (abgerufen am 07.09.2025).

Wehling, Hans-Georg (2003): Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. 1. Auflage. Wiesbaden: 301-312.

Wehling, Hans-Georg/Kost, Andreas (2003): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland — eine Einführung. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. 1. Auflage. Wiesbaden: 7-19.

Weisskircher, Manès (2023): Direct Democracy and the Impact of the Alternative for Germany (AfD)? “Populist” Demand for Popular Sovereignty as Latent Political Conflict. In: Rone, Julia/Brack, Nathalie/Coman, Ramona/Crespy,

Amandine (Hg.): Sovereignty in Conflict. Political, Constitutional and Economic Dilemmas in the EU. Cham: 143-164.

Wengert, Jonas (2024): Becksteins Runder Tisch: Reform der Bürgerentscheide pausiert. Unter: https://www.br.de/nachrichten/bayern/becksteins-runder-tisch-reform-der-buergerentscheide-pausiert,UWTNp52 (abgerufen am 07.09.2025).

Wittreck, Fabian (2013): Direkte Demokratie in den Ländern – Kontingenter Prozeß oder List der Vernunft? In: Feld, Lars/Huber, Peter/Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2013. Baden-Baden: 41-64.

Bürgerentscheide in der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Eine quantitative Analyse der Abstimmungsergebnisse in bundesdeutschen Kommunen

Lars Holtkamp

Die wissenschaftliche Kontroverse über die Einführung von Volksentscheiden auf der Bundesebene hat in Deutschland eine lange Tradition. Die zunehmenden Akzeptanzprobleme der Parteiendemokratie, die sich vor allem am dramatischen Rückgang der Parteimitgliederzahlen und der hohen Unzufriedenheit der Deutschen mit der real existierenden Demokratie im europäischen Vergleich (vgl. Gabriel/Plasser 2010: 287f.) zeigen, geben immer wieder Anlass, über politische Reformen nachzudenken – was in Deutschland nahezu reflexartig die Forderung nach der Einführung von Volksentscheiden auf der Bundesebene nach sich zieht (vgl. Decker 2012). Allerdings werden diese Forderungen in den letzten Jahren etwas leiser, wenn man von der AfD als rechtspopulistischer Partei absieht.

Die AfD verweist immer wieder auf die Schweiz, die in der Tat bezogen auf Input- und Outputlegitimität in vielen Studien zumindest traditionell relativ gut abschneidet (vgl. zum Überblick Holtkamp 2016). Hier scheinen selbst auf der Bundesebene die repräsentative und direkte Demokratie recht gut miteinander zu funktionieren. Anders sind hingegen die empirischen Ergebnisse der EU-Referendumsforschung einzustufen. Gerade bezogen auf einen EU-Austritt ist die Kombination von direkter und repräsentativer Demokratie auf nationaler Ebene normativ hinsichtlich der Input- und Outputlegitimität deutlich problematischer. Insbesondere der Brexit hat zu einer größeren Distanz zur direkten Demokratie im linksliberalen Lager auch in Deutschland geführt (vgl. Steiner/Landwehr 2023; Weisskircher 2023: 145).

Auf der Inputseite wird befürchtet, dass – je nach Ausgang des Referendums – dies bei den Verlierern zu Enttäuschung führen kann, die von

rechtspopulistischen Parteien ausgenutzt werden könnte. Rechtspopulistische Wähler tendieren dazu, direktdemokratische Elemente stark zu befürworten, doch in der Praxis sehen sie diese häufiger als zu einflusslos an (vgl. Bowler/Donovan 2019: 237). Die wahrgenommene Legitimität von Entscheidungen nimmt also mit durchgeführten direktdemokratischen Verfahren nicht automatisch zu, sondern hängt für die Wähler stark vom (erwünschten) Ergebnis ab (vgl. Arnesen et al. 2025: 807).

Verlieren Wählergruppen gleich in mehreren aufeinanderfolgenden Verfahren, kann die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen weiter abnehmen, weil sie den Eindruck haben könnten, auch bei den nächsten Abstimmungen keine faire Chance zu haben (vgl. Kern et al. 2021: 7). Die Ergebnisse werden zudem weniger akzeptiert, wenn die Abstimmungsbeteiligung niedrig war, wie für die lokale Ebene gezeigt wurde (vgl. Karv/Strandberg 2025: 55f., 66f.).

Die konstatierten Inputprobleme nach Abstimmungen wurden bisher in der bundesdeutschen Politikwissenschaft zu wenig diskutiert. Das dürfte auch daran liegen, dass – insbesondere für die vielen Entscheide auf kommunaler Ebene – die Abstimmungsergebnisse kaum einheitlich erfasst wurden, weshalb wir – auch mit Hilfe anderer Wissenschaftler – für diesen Aufsatz zunächst einmal die hierfür einschlägige Datenbank deutlich ergänzt und überarbeitet haben (siehe Einleitung zu diesem Band).

Die insgesamt großen Unterschiede zwischen der Schweizer Legitimationsbilanz und den direktdemokratischen Erfahrungen in den EU-Staaten (vgl. Qvortrup 2019: 624, 627) wird auch darauf zurückgeführt, dass in der Schweiz die Direktdemokratie mit der Konkordanzdemokratie kombiniert wird, während die Kombination mit der Konkurrenzdemokratie zu deutlich anderen Ergebnissen führt (insbesondere häufiger Entscheidungsblockaden; vgl. Ganghof 2024). In der international vergleichenden Politikwissenschaft wurde aus theoretischer Perspektive schon früh verdeutlicht, dass einige direktdemokratische Institutionen normativ nur schwer mit den konkurrenzdemokratischen Strukturen in Deutschland

vereinbar seien (vgl. Jung 2001: 285f.; Schmidt 2010: 31; Kropp 2013: 482f.).

Explizit betont dies auch der Vetospieleransatz, der das Volk im Rahmen von Volksbegehren als neuen Vetospieler konzipiert, der Reformen erschwere. Die Opposition im Parteienwettbewerb hat demnach immer ein starkes Interesse, diesen Vetospieler gegen Beschlüsse der Regierung zu mobilisieren (vgl. Hug/Tsebelis 2002: 466f.; Capretti 2013: 81). Direktdemokratische Vetopositionen sind in der Konkurrenzdemokratie also eher „die Waffen der Opposition zur Schwächung oder zum Sturz der Regierung" (Möckli 2013: 136) und können zu einer Art Misstrauensvotum gegen die Regierung mutieren, die deshalb i. d. R. referendumsfeste und sichere politische Entscheidungen anstrebt. Die Reform- und Regierungsfähigkeit könnte durch die starke Status-quo-Orientierung der Wählerschaft damit zulasten der Outputlegitimität beschränkt werden (vgl. Linder 2012; vgl. für Deutschland auch Ante 2015: 216; Solar 2016: 438).

Die Mehrheitsfraktionen stehen diesen Oppositionsstrategien jedoch nicht hilflos gegenüber, sondern können durch eigene Strategien versuchen, einen Sieg der Opposition im Entscheid zu verhindern (vgl. Holtkamp 2016). So können sie insbesondere versuchen, zu demobilisieren und zu dethematisieren (vgl. Thomeczek 2021: 457), um über eine niedrige Abstimmungsbeteiligung bei vorhandenem Zustimmungsquorum zu einem unechten Scheitern der Entscheide beizutragen. Dies werden wir in der Darstellung des aktuellen Forschungsstand noch näher ausführen. Normativ ist das unechte Scheitern, das in der Konkurrenzdemokratie wahrscheinlicher ist, durchaus problematisch:

> *„Without a quorum, each side can only reach its aim by convincing voters of its position and of the necessity to vote. This is clearly more in line with democratic principles than giving one side the possibility to abuse the rules of the game" (Zwart 2010: 668).*

Es ist also zu erwarten, dass – so unsere Hypothese – Abstimmungsbeteiligung und -ergebnisse in der Konkurrenzdemokratie deutlich anders ausfallen als in der Konkordanzdemokratie. Die Kombination von Konkurrenz- und Direktdemokratie könnte, wenn man die Ergebnisse der EU-Referendumsforschung zugrunde legt, eher zu einer geringeren Inputlegitimität führen. Gerade eine Kombination von Konkurrenzdemokratie und hohen Zustimmungsquoren dürfte zu einer niedrigen Abstimmungsbeteiligung führen und das unechte Scheitern von Bürgerentscheiden (auch mehrfach hintereinander) begünstigen.

Mit Blick auf die Erkenntnisse der nationalen Referendumsforschung spricht vieles dafür, dass dies negativ auf den Legitimitätsglauben der Bevölkerung ausstrahlt. Es „besteht die Gefahr einer steigenden Frustration“ (Meerkamp 2011: 458; vgl. auch Holtkamp 2016) mit potenziell vielfältigen Auswirkungen auf das politische Vertrauen der Bürger und die Stabilität der Demokratie.

Diese wichtigen normativen Fragen können allerdings, mangels eigener Daten, noch nicht näher empirisch untersucht werden. Zumindest aber kann durch quantitative Analysen geprüft werden, ob sich die Abstimmungsbeteiligung und -ergebnisse zwischen kommunaler Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie in der hier unterstellten Art signifikant unterscheiden.

Zur Begründung unserer Hypothesen soll in diesem Aufsatz in einem ersten Schritt der empirische Forschungsstand zum Zusammenspiel von repräsentativen und direkten Demokratieelementen in bundesdeutschen Kommunen in der gebotenen Kürze skizziert werden. Danach werden, mithilfe von Korrelations- und Regressionsanalysen, die aufgestellten Hypothesen empirisch getestet und schließlich werden die zentralen Ergebnisse und mögliche Reformoptionen diskutiert.

1. Forschungsstand zum Zusammenspiel repräsentativer und direkter Demokratie in bundesdeutschen Kommunen

Die repräsentative Demokratie in Deutschland wurde in den Kommunen und den Bundesländern seit den 1990er-Jahren zunehmend durch direktdemokratische Institutionen ergänzt. Mittlerweile sind sie in allen Kommunalverfassungen fest etabliert, auch wenn sich die Detailregelungen zu Bürgerbegehren hinsichtlich der Quoren, der zulässigen Abstimmungsgegenstände und der Verfahren zur konkreten Durchführung der Abstimmungen noch immer stark zwischen den Bundesländern unterscheiden.

Die Erforschung der direktdemokratischen Elemente in bundesdeutschen Kommunen bezog sich bisher, soweit sie über Einzelfallstudien hinaus ging, vorwiegend auf die Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren (neben neuen Untersuchungen zur Abstimmungsbeteiligung; vgl. Seitz 2023). Es wurde für die Kommunen hinreichend belegt, dass diese in signifikantem Maße mit den rechtlichen Hürden zu Bürgerbegehren und -entscheiden in den jeweiligen Kommunalverfassungen zusammenhängt (vgl. Mittendorf 2008).

Während der Zusammenhang zwischen rechtlichen Rahmenbedingungen direktdemokratischer Verfahren und Anwendungshäufigkeit den Schwerpunkt der kommunalwissenschaftlichen Analysen ausmacht, blieb die Rolle der Parlamente und insbesondere der Parteien im Bundesländervergleich länger unterbelichtet.

Jörg Bogumil hat sich in seiner Habilitation (2001) als erster systematisch mit dem Zusammenspiel von Konkurrenzdemokratie und Direktdemokratie in bundesdeutschen Kommunen beschäftigt. Er kam zu dem Ergebnis, dass dieses Zusammenspiel normativ sogar attraktiver ist als in der Konkordanzdemokratie. So würde insbesondere auf der Inputseite die Responsivität der Mehrheitsfraktionen erhöht, die mehr auf die in Bürgerbegehren vorgebrachten Anliegen eingehen, um einen Sieg der Opposition im Bürgerentscheid zu verhindern (vgl. Bogumil 2001).

Diese Deutung eines unproblematischen Zusammenspiels von Konkurrenzdemokratie und Direktdemokratie, die gänzlich den Ergebnissen der international vergleichenden Politikwissenschaft widerspricht, wurde in der lokalen Politikforschung bereitwillig übernommen, weil die kommunale Konkordanzdemokratie lange Zeit als vordemokratisches Relikt eingeordnet wurde, welches im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung immer mehr verschwinden würde (vgl. zum Überblick über die Debatte Holtkamp 2025). Die zunehmenden Stimmengewinne von Wählergemeinschaften wiesen allerdings eher in die entgegengesetzte Richtung.

Deutlicher wurde seitdem auch darauf hingewiesen, dass die hohe Responsivität in der Konkurrenzdemokratie auch zu erheblichen Outputproblemen führen kann, weil die Wähler eher Status-quo-orientierte Präferenzen haben und somit die Durchsetzung von Reformen und die Umsetzung von Infrastrukturvorhaben gefährdet werden (vgl. Holtkamp 2008a; 2016).

Mit der in diesem Aufsatz entwickelten Hypothese, dass in der Konkurrenzdemokratie die Abstimmungsergebnisse bedeutend anders als in der Konkordanzdemokratie ausfallen – und dass diese im ersteren Demokratietyp weniger wahrscheinlich von den Verlierern akzeptiert werden – wird deutlich, dass nicht nur auf nationaler, sondern auch auf lokaler Ebene die Mischung aus Konkurrenz- und Direktdemokratie normativ eher unattraktiv sein dürfte. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dieses Zusammenspiel in bundesdeutschen Kommunen bisher noch wenig empirisch untersucht wurde.

Zumindest für NRW-Kommunen liegen aber verhältnismäßig viele ältere Fallstudien und Sekundäranalysen vor, die veranschaulichen, welche Auswirkungen konkurrenzdemokratische Akteurskonstellationen auf die Anwendung von direktdemokratischen Vetopositionen haben können. Danach werden in NRW-Kommunen Bürgerbegehren häufig von den Minderheitsfraktionen forciert, „um verlorene Abstimmungen in den Ratsgremien nachträglich in einen politischen Sieg umzuwandeln“ (Paust 2002: 221).

Auch wenn die Oppositionsfraktionen in NRW formal selten Bürgerbegehren initiieren, sind häufig einzelne ihrer Vertreter, in Verbindung mit nahestehenden Interessenverbänden, die Koordinatoren des Widerstands (vgl. Deppe 2002). Die Initiatoren von Bürgerbegehren profitieren vor allem von den lokalpolitischen Erfahrungen der Parteien, selbst wenn sie ihre Unabhängigkeit betonen – wohl auch, um die parteiverdrossene Wählerschaft besser von ‚Bürger zu Bürger' erreichen zu können (vgl. Spilker 2012: 64, 66).

Bei konkordanzdemokratischen Konstellationen, in denen die Kommunalparlamentarier häufiger einstimmige Beschlüsse treffen (vgl. Bogumil et al. 2014; Holtkamp 2008a), ist durch diese Einbindung hingegen weniger zu erwarten, dass die Einleitung von Bürgerbegehren maßgeblich über die Parteiorganisationen getragen wird. Auch müssen Mehrheitsfraktionen weniger befürchten, dass die Opposition aus dem Protest bei den folgenden Kommunalwahlen Stimmengewinne erzielen könnte.

Aus diesem Grund sind die Fraktionen in den eher konkordanzdemokratischen baden-württembergischen Kommunen weniger geneigt, durch Kompromisse mit den Initiatoren Bürgerentscheide zu vermeiden (nur bei drei Prozent der eingeleiteten Bürgerbegehren; vgl. Holtkamp et al. 2006). Demgegenüber wurde fast jedes vierte Bürgerbegehren in NRW von der Kommunalvertretung übernommen oder inhaltlich weitgehend aufgegriffen, so dass kein Bürgerentscheid mehr durchgeführt werden musste (vgl. Holtkamp 2008b).

Aufgrund des stark ausgeprägten Parteienwettbewerbs in NRW-Kommunen wirken die Bürgerentscheide dort, im Unterscheid zu den eher konkordanzdemokratischen baden-württembergischen Kommunen, „besonders stark als Damoklesschwert" (Bogumil 2001: 209). Die Mehrheitsfraktionen müssen aber auf dieses ‚Damoklesschwert' direktdemokratischer Vetopositionen nicht zwangsläufig mit Konsensstrategien reagieren, sondern können auch Anreize haben, durch Sabotagestrategien einen erfolgreichen Bürgerentscheid der Oppositionsfraktionen zu verhindern. So können die Mehrheitsfraktionen mithilfe unterschiedlicher

Taktiken versuchen, das Erreichen des Zustimmungsquorums zu verhindern und den Bürgerentscheid deshalb unecht scheitern zu lassen.

Für dieses Verhalten gibt es, gerade in nordrhein-westfälischen Städten, viele Beispiele. Zum Teil wird offensiv damit geworben, dass die Unterstützer der Mehrheitsfraktion zu Hause bleiben sollen. So warb beispielsweise die CDU in Neuss bei einem Bürgerentscheid mit folgendem Slogan: „Wer nicht hingeht, ist unser Mann" (Paust 1999: 89). Dadurch, dass sich die Mehrheitsfraktionen weitgehend den politischen Auseinandersetzungen entziehen, hoffen sie, das Interesse am Abstimmungsthema und damit die Abstimmungsbeteiligung, auch der potenziellen Befürworter des Entscheids, reduzieren zu können und das unechte Scheitern am Zustimmungsquorum zu erreichen.

In Baden-Württemberg wird demgegenüber weniger häufig zum Boykott aufgerufen. Dort findet durchaus eine umfassende öffentliche Diskussion zwischen Befürwortern und Gegnern statt, wie es zumindest aus vereinzelten Fallstudien hervorgeht (vgl. Rössler 1993: 63; Korb 2003: 66). Dies lässt sich u. a. darauf zurückführen, dass die Ratsfraktionen aufgrund der konkordanzdemokratischen Konstellationen weniger Bedenken gegen einen erfolgreichen Bürgerentscheid haben müssen. Aufgrund der Einbindung der Opposition werden insgesamt weniger Bürgerbegehren initiiert und sie wenden sich seltener gegen die Mehrheitsfraktionen.

In NRW scheiterten die meisten Bürgerentscheide – wenn sie denn scheiterten – am Zustimmungsquorum (81% Quorum verfehlt, 19% Mehrheit verfehlt), obwohl das Zustimmungsquorum in Baden-Württemberg lange Zeit deutlich höher lag. In Baden-Württemberg scheitern demgegenüber Bürgerentscheide eher daran, dass sie keine Mehrheit bei den Wählern gefunden haben (67% Mehrheit verfehlt, 33% Quorum verfehlt). Dies deutet eher auf einen offenen Abstimmungskampf hin (vgl. Holtkamp et al. 2006), während in NRW tendenziell nur die Oppositionsfraktionen im Verbund mit Bürgerinitiativen und Verbänden zu den Bürgerentscheiden mobilisieren.

In den 2010er-Jahren gelang es uns, mit Kollegen aus Wuppertal ein Forschungsprojekt zu dem Zusammenspiel von Direktdemokratie und Konkordanz- bzw Konkurrenzdemokratie in deutschen Kommunen einzuwerben. Die geplanten acht Fallstudienkommunen wurden intensiv untersucht (vgl. Holtkamp 2016), während die geplante multivariate Analyse aller bundesdeutschen Kommunen nicht zu Ende geführt werden konnte, weil der Wuppertaler Partner, trotz ausreichender Projektförderung, kein Interesse mehr an einer weiteren Zusammenarbeit hatte.

Dies war für uns auch ein Grund, uns die quantitativen Daten der Wuppertaler Datenbank noch einmal genauer anzuschauen. Diese haben sich – wie bereits erwähnt – als nur wenig vollständig erwiesen und können, ohne Ergänzungen, als für wissenschaftliche Zwecke eher ungeeignet gelten (vgl. zur Kritik auch Brockmann 2021).

In den Fallstudienkommunen erwiesen sich unsere Hypothesen als weitgehend richtig, wonach im Hinblick auf die Output- und Inputlegitimität das Zusammenspiel von Konkurrenzdemokratie und Direktdemokratie als problematischer gelten kann.

In den konkurrenzdemokratischen Fallkommunen in NRW und Hessen waren die Mehrheitsfraktionen stärker bestrebt, einen direkt erfolgreichen Bürgerentscheid durch Kompromisse mit den Initiatoren zu verhindern bzw. gänzlich auf die getroffenen Beschlüsse zu verzichten, um die Profilierungsmöglichkeiten der Opposition zu begrenzen. In einigen Fällen wurde aber auch auf Konsensstrategien verzichtet und die Mehrheitsfraktionen wehrten Bürgerbegehren gegen Konsolidierungsbeschlüsse unter Rückgriff auf durchaus problematische Sabotagestrategien (z. B. Demobilisierung, Verbot der Briefwahl etc.) ab.

Die Mehrheitsfraktionen signalisierten ihren Wählern auch zum Teil, dass sie nicht an der Abstimmung teilnehmen müssten, wie z. B. in Monheim („Wenn du zu Hause bleibst, tust du genau dasselbe gute Werk“; SPD-Fraktionsvorsitzender).

Die größere Einleitungshäufigkeit von Bürgerbegehren in konkurrenzdemokratischen Untersuchungskommunen lässt sich vor allem auf die stärkere Aktivität von oppositionellen politischen Parteien auf dem direktdemokratischen Spielfeld zurückführen, die durchaus auch Bürgerbegehren zu vermeintlich weniger wichtigen Themen androhen bzw. initiieren (z. B. Verleihung einer Ehrenbürgerschaft in Gießen). In konkordanzdemokratischen Kommunen in Baden-Württemberg und Bayern hingegen wurden deutlich weniger Begehren eingeleitet und diese wendeten sich gegen hochumstrittene Infrastrukturvorhaben – die hauptsächlich vom Bürgermeister vorangetrieben wurden.

Der konkordanzdemokratisch geprägte Rat trug dabei hoch konfliktträchtige Entscheidungen des Bürgermeisters zunächst überwiegend mit. Erst danach rührte sich aus der Bürgerschaft massiver Widerstand, der eher von einzelnen Ratsmitgliedern als von geschlossenen Fraktionen unterstützt wurde. Bürgerbegehren sind in kommunalen Konkordanzdemokratien der Ausnahmefall (mit demensprechend geringeren Outputproblemen), und sie dienen vorwiegend der Kontrolle des Bürgermeisters, der mangels größerer Opposition im Gemeinderat relativ viele Beschlussvorlagen durchsetzen kann, womit die parlamentarische Kontrolle weitgehend ausfällt (vgl. Holtkamp 2016). Kommt dadurch ein Bürgerentscheid zustande, ist dieser dann auch eher erfolgreich.

In der Konkurrenzdemokratie sind dagegen direkt erfolgreiche Bürgerentscheide der absolute Ausnahmefall (vgl. Holtkamp 2016: 85, 141). Die Opposition hat hohe Anreize Bürgerbegehren einzuleiten, auch weil sie im Bürgerentscheid in der Regel die Mehrheit bekommt und dies auch im Kommunalwahlkampf thematisieren kann. Hierbei kann nach einem Scheitern aufgrund rechtlicher Hürden gut argumentiert werden: Man habe zwar die Mehrheit, aber aufgrund des hohen Zustimmungsquorums und der ‚Tricks' der Mehrheitsfraktionen wenig erreicht, weil der Bürgerentscheid unecht scheiterte, sodass die Mehrheitsmeinung nicht zum Zuge kommt. Dies kann der Opposition auch nützen, um die

unzufriedenen Verlierer (die jeweilige Mehrheit der Abstimmenden) zur nächsten Kommunalwahl als Wähler zu mobilisieren (vgl. *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Strategien von Opposition/Mehrheitsfraktionen im Zusammenspiel Direktdemokratie und Konkurrenz-/Konkordanzdemokratie

	Opposition	**Mehrheit**
Kommunale Konkurrenzdemokratie	(verdeckte) Initiierung direktdemokratischer Vetopositionen mit Verbänden gegen Mehrheitsbeschlüsse; führt zu Outputproblemen insbesondere durch Status-quo-Orientierung	Verhinderung von Bürgerentscheiden durch Konsens oder frühzeitigen Verzicht auf konfliktreiche Entscheidungen; Diskussionsverweigerung oder Sabotagestrategien, um Bürgerentscheide unecht am Zustimmungsquorum scheitern zu lassen; führt zu Inputproblemen bzw. bei Verzicht auf konfliktreiche Entscheidungen zu Outputproblemen
Kommunale Konkordanzdemokratie	Keine Trennung in Opposition- und Mehrheitsfraktionen; Geringere Outputprobleme durch weniger Gebrauch von Bürgerbegehren als Vetoposition durch die Opposition und durch geringere Vorwirkungen als ‚Damoklesschwert'; niedrigere Inputprobleme durch weitgehenden Verzicht auf Sabotagestrategien	

Quelle: Holtkamp 2016

Bezogen auf das in diesem Aufsatz näher zu untersuchende Abstimmungsverhalten bei Bürgerentscheiden, ergeben sich aus dem Forschungsstand und aus Rational-Choice-Modellen (unter Berücksichtigung des pfadabhängigen Konkordanz- und Konkurrenzmusters als Element des historischen Institutionalismus; vgl. Holtkamp 2008a, 2008b, 2016) vier zentrale Hypothesen:

1.) In konkurrenzdemokratischen Kommunen mobilisiert häufiger fast nur die Opposition zum Bürgerentscheid, während die Mehrheitsfraktionen durch Dethematisierung häufiger auf ein

unechtes Scheitern des Bürgerentscheids durch Verfehlen des Zustimmungsquorums setzen. Folglich ist in konkurrenzdemokratischen Kommunen mit einer insgesamt niedrigeren Abstimmungsbeteiligung und mit prozentual weniger Nein-Stimmen zu rechnen, weil weniger Wähler der Mehrheitsfraktion an den Abstimmungen teilnehmen. Auch der Abstand zwischen Ja- und Nein-Stimmen dürfte in der Konkurrenzdemokratie größer ausfallen. Dies dürfte bei hohen rechtlichen Hürden noch verstärkt werden, weil insbesondere hohe Zustimmungsquoren demobilisierend wirken könnten (vgl. Marx/Leininger 2022; allerdings mit gegenteiligen Befunden Seitz 2023).

2.) Die Mehrheitsfraktionen in der Konkurrenzdemokratie haben kein Interesse, die Abstimmungsbeteiligung zu steigern, indem die Abstimmung mit einem Bundestagswahltermin zusammengelegt wird, was die Beteiligung mit am stärksten erhöhen kann (vgl. Seitz 2023). Bei hohen Zustimmungsquoren dürfte das Interesse an einer Zusammenlegung noch weiter sinken.

3.) Insgesamt ist damit die Erfolgsquote von Bürgerentscheiden in konkurrenzdemokratischen Kommunen niedriger, weil es den Mehrheitsfraktionen häufiger gelingt, den unmittelbaren Erfolg von Bürgerentscheiden zu verhindern. Die Erfolgsquote von Bürgerentscheiden dürfte zudem unter Kommunalverfassungen mit niedrigeren Hürden für die direkte Demokratie höher sein.

4.) Diese Unterschiede zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie könnten sich bei hohen Unterschriftenquoren reduzieren. Bei hohen Unterschriftenquoren ist von einer hohen Mobilisierungsleistung der Befürworter der Bürgerentscheide auszugehen, die bereits bei der Sammlung der Unterschriften stärkere Netzwerkbeziehungen aufgebaut haben (vgl. Hofer 2017: 266). Folglich wird es für die Mehrheitsfraktionen auch in der Konkurrenzdemokratie riskanter, durch Demobilisierung und Dethematisierung auf ein unechtes Scheitern der Bürgerentscheide zu setzen. „Sollte das Thema des Entscheids bereits generelles öffentliches Interesse geweckt haben, so ist auch rege Teilnahme an der direktdemokratischen Abstimmung und das Erreichen des

Zustimmungsquorums zu vermuten. Letztlich müssen Gegnerinnen und Gegner der Kampagne bewerten, ob das öffentliche Interesse in einem Umfang vorhanden ist, der das Erreichen des Quorums wahrscheinlich oder unwahrscheinlich macht" (Marx/Leininger 2022: 301). Zudem könnte durch hohe Unterschriftenquoren auch der Abstand zwischen Ja- und Nein-Stimmen (sog. Closeness bzw. Enge der Abstimmung) kleiner werden.

Erste empirische Analysen für Deutschland zeigen zumindest, dass die Anwendungshäufigkeit von direkter Demokratie durch höhere Unterschriftenquoren deutlich reduziert werden kann:

> *„However, policy makers have long recognized that hurdles such as signature requirements are also needed to avoid the overuse of such direct democratic institutions. Our paper highlights that signature requirements are indeed an effective way of influencing direct democratic activity" (Arnold et al. 2015: 53).*

2. Quantitative Analyse von Bürgerentscheiden in bundesdeutschen Kommunen

Die quantitative Analyse wurde einerseits über eine deskriptive Auswertung in Form von Mittelwertvergleichen und andererseits über multiple Regressionsanalysen umgesetzt. Als Datengrundlage dienten die im Zeitraum vom 01.01.2010 bis zum Beginn der Coronapandemie (März 2020) vollständig abgeschlossenen 731 Bürgerentscheids-Verfahren in Städten und Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnern in den deutschen Flächenbundesländern (für weitere Ausführungen zur Genese des Datensatzes siehe die Einleitung zu diesem Band).

Zentrales Unterscheidungsmerkmal für die Untersuchungsfälle ist die Einordnung der jeweiligen Kommune zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Hierzu wurde der von uns entwickelte Konkordanzverfassungsindex genutzt, der Unterschiede in den Kompetenzen des Bürgermeisters und des Stadtrates berücksichtigt, und zudem die vor der

Wiedervereinigung bestehenden unterschiedlichen Kommunalverfassungstypen in den alten Bundesländern abbildet.

Damit knüpft der Index an das Forschungsprogramm des historischen Institutionalismus an, der davon ausgeht, dass sich bereits nach dem zweiten Weltkrieg in der alten Bundesrepublik konkordanz- und konkurrenzdemokratische Muster eingeschliffen haben (vgl. allgemein Lehmbruch 2012), die auch nach den Kommunalverfassungsreformen in den 1990er-Jahren fortwirken. So variieren die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bürgermeister und Stadtrat sowie das Wahlrecht bis heute in durchaus ähnlicher Art.[8]

Weil wir den Begriff der Konkordanzdemokratie nicht allein auf die Machtstruktur und die Regierungsphase beziehen, haben wir in unserem Kommunalverfassungsindex neben den Kompetenzen von Bürgermeistern im Verhältnis zum Rat auch unterschiedliche Ausprägungen des Wahlrechts einbezogen, die bereits in den Phasen der Nominierung, des Wahlkampfs und der Wahl zu einer niedrigeren oder höheren personellen Parteipolitisierung führen können. Dies beeinflusst wiederum maßgeblich das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder in Richtung von Konsens- oder Mehrheitsentscheidungen.

Eine geringe personelle Parteipolitisierung als Kennzeichen der Konkordanzdemokratie ist etwa zu erwarten, wenn als Ratswahlrecht Kumulieren und Panaschieren gilt, der Bürgermeister nicht gleichzeitig mit dem Stadtrat gewählt wird, und die Parteien offiziell keine Bürgermeisterkandidaten nominieren dürfen, wie es in Baden-Württemberg der Fall ist (vgl. ausführlicher Holtkamp 2003).

[8] So sind die Bürgermeister in den Bundesländern mit vorheriger Magistratsverfassung und Norddeutscher Ratsverfassung im Vergleich zu Bürgermeistern in Baden-Württemberg weiterhin mit geringeren Kompetenzen ausgestattet, was empirisch eher eine geringer ausgeprägte exekutive Führerschaft und einen stärker ausgeprägten Parteienwettbewerb im Kommunalparlament erwarten lässt.

In den Konkordanzverfassungsindex werden zusätzlich die durchschnittliche Gemeindegröße und der Organisationsgrad der Parteien im Bundesländervergleich aufgenommen. Insgesamt ergibt sich für die deutschen Flächenbundesländer ein Index mit faktischen Ausprägungen von 3 (am stärksten konkurrenzdemokratisch) bis 9 (am stärksten konkordanzdemokratisch). Baden-Württemberg und die ostdeutschen Kommunen weisen die höchsten Werte auf dem Konkordanzindex auf, während NRW und Hessen die – am stärksten konkurrenzdemokratisch geprägten – ‚Schlusslichter' bilden. Bayern und Niedersachsen liegen in einem mittleren Bereich – zwischen am stärksten ausgeprägter Konkurrenz- bzw. Konkordanzdemokratie.

Zur Vereinfachung der Analyse wurde der Index für die deskriptive Auswertung zusammenfassend gekürzt. Die am stärksten konkurrenzdemokratisch geprägten Kommunen wurden der Merkmalsausprägung 1, die am stärksten konkordanzdemokratisch-geprägten Kommunen der Merkmalsausprägung 3 und die mittleren Fälle der Merkmalsausprägung 2 zugeordnet. Dies ermöglichte einen Vergleich zwischen separaten Gruppen und berücksichtigte, dass die Mischtypen Bayern und Niedersachsen als ‚Sonderfälle' zu betrachten und für eine eindeutige Differenzierung zwischen konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Kommunen in den Mittelwertvergleichen auszuklammern sind.

In die im zweiten Auswertungsschritt durchgeführten multivariaten Regressionsanalysen flossen neben dem vollständigen Konkordanzverfassungsindex noch die jeweils geltenden Unterschriften- und Zustimmungsquoren als unabhängige Variablen ein, um die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Einleitung und Durchführung von Bürgerbegehren und -entscheiden zu berücksichtigen.

2.1 Deskriptive Auswertung

Für den deskriptiven Vergleich zwischen am stärksten konkurrenz- bzw. konkordanzdemokratisch geprägten Kommunen wurden mehrere

Mittelwertvergleiche entlang der maßgeblichen Variablen entsprechend den o. g. Hypothesen durchgeführt.

Zunächst lässt sich feststellen, dass sich die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung zwischen konkurrenz- und konkordanzdemokratisch geprägten Kommunen deutlich unterscheidet (vgl. *Tabelle 2*). In den konkordanzdemokratischen Fällen liegt diese knapp zehn Prozent über derjenigen in konkurrenzdemokratischen Fällen. Dieser Unterschied ist statistisch hochsignifikant und gegen den Zufall abgesichert. Der mittlere Anteil der Nein-Stimmen liegt in der Konkurrenzdemokratie leicht unter dem in der Konkordanzdemokratie, allerdings ist dieser Unterschied statistisch nicht signifikant. Der Abstand zwischen Ja- und Nein-Stimmen (Closeness) fällt in den konkurrenzdemokratischen Fällen – entgegen unserer Erwartung – marginal geringer aus, wobei auch dieses Ergebnis statistisch nicht signifikant ist.

Tabelle 2: Abstimmungsvariablen in konkurrenz-/konkordanzdemokratischen Kommunen

Verfassungsindex	Beteiligung	Nein-Stimmen	Closeness
1 (Konkurrenz; N = 130)	36,84%	40,78%	29,74
3 (Konkordanz; N = 254)	46,36%	42,69%	30,19
t	-4,618	-1,036	-0,191
Cohen's d	-0,498	-0,112	-0,021
Sig.	< 0,001**	0,301	0,849

Quelle: Eigene Auswertung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Für Kommunen mit hohen Zustimmungsquoren (>/= 21%) zeigt sich teils ein anderes Bild: Die Abstimmungsbeteiligung nimmt in der Konkurrenzdemokratie (43,29%) zu, während sie in der Konkordanzdemokratie leicht zurückgeht (45,85%). Der Unterschied zwischen beiden Gruppen wird deutlich geringer. In beiden Gruppen liegt der Anteil der Nein-Stimmen bei hohen Zustimmungsquoren niedriger, doch auch die Differenz

zwischen den Gruppen nimmt ab (vgl. *Tabelle 3*). Diese Erkenntnisse widersprechen der in *Hypothese 1* formulierten Erwartung, dass ein höheres Zustimmungsquorum die vermuteten Effekte noch verstärken würde. Einzig der Abstand zwischen Ja- und Nein-Stimmen nimmt bei höherem Zustimmungsquorum in konkurrenz- und in konkordanzdemokratisch geprägten Städten und Gemeinden zu, was den Erwartungen der ersten Hypothese entspricht.

Tabelle 3: Abstimmungsvariablen in konkurrenz-/konkordanzdemokratischen Kommunen mit hohem Zustimmungsquorum (>/= 21%)

Verfassungsindex	Beteiligung	Nein-Stimmen	Closeness
1 (Konkurrenz; N = 49)	43,29%	40,04%	34,18
3 (Konkordanz; N = 78)	45,85%	41,84%	30,83
t	-0,777	-0,542	0,776
Cohen's d	-0,125	-0,099	0,141
Sig.	0,438	0,589	0,439

Quelle: Eigene Auswertung

In den konkurrenzdemokratisch-geprägten Kommunen fanden 5,40% der Bürgerentscheide parallel zu einer Bundestagswahl statt. In den konkordanzdemokratisch-geprägten Kommunen traf dies auf 4,70% der Verfahren zu. Dies entspricht nicht der in *Hypothese 2* formulierten Erwartung, wobei anzumerken ist, dass hier keine statistische Signifikanz gegeben ist. Betrachtet man ausschließlich die Fälle mit hohen Zustimmungsquorum ist das Bild leicht anders: Alle 49 Entscheide in konkurrenzdemokratisch-geprägten Kommunen fanden losgelöst von einem Bundestagswahltermin statt. In konkordanzdemokratisch-geprägten Kommunen fand die Abstimmung in 5,10% der Verfahren parallel mit einer Bundestagswahl statt. Der Unterschied zwischen beiden Gruppen ist statistisch signifikant. Die Vermutung, dass Bürgerentscheide in der Konkurrenzdemokratie seltener mit einem Bundestagswahltermin zusammengelegt werden, bestätigt sich anhand unserer Daten insofern im Falle hoher Zustimmungsquorum.

Unsere Erwartung, dass Bürgerentscheide in der Konkurrenzdemokratie zu einem geringeren Anteil direkt erfolgreich sind als in der Konkordanzdemokratie (*Hypothese 3*), bestätigt sich (vgl. *Tabelle 4*). Während in den konkurrenzdemokratischen Kommunen 42,32% der Verfahren direkt erfolgreich waren, war dies in konkordanzdemokratischen Kommunen in 49,69% der Fälle zu beobachten. Bei hohem Zustimmungsquorum geht der Anteil direkt erfolgreicher Entscheide in der Konkurrenzdemokratie noch weiter zurück und liegt dann bei 38,12%.

In der Konkordanzdemokratie steigt der Anteil demgegenüber auf 52,31% leicht an (vgl. *Tabelle 5*). Der negative Einfluss hoher Hürden auf die Erfolgsaussichten direktdemokratischer Beteiligung bestätigt sich somit in unseren Daten nur für die Konkurrenzdemokratie.

Tabelle 4: Direkt erfolgreiche Entscheide in konkurrenz-/konkordanzdemokratischen Kommunen

Verfassungsindex	Direkt erfolgreiche Entscheide
1 (Konkurrenz; N = 130)	42,32%
3 (Konkordanz; N = 254)	49,69%
t	-9,741
Cohen's d	-0,892
Sig.	< 0,001**

Quelle: Eigene Auswertung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Tabelle 5: Direkt erfolgreiche Entscheide in konkurrenz-/konkordanzdemokratischen Kommunen mit hohem Zustimmungsquorum (>/= 21%)

Verfassungsindex	Direkt erfolgreiche Entscheide
1 (Konkurrenz; N = 49)	38,12%
3 (Konkordanz; N = 78)	52,31%
t	-25,793
Cohen's d	-2,347
Sig.	< 0,001**

Quelle: Eigene Auswertung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Ein abschwächender Effekt hoher Unterschriftenquoren auf die Unterschiede zwischen konkurrenz- und konkordanzdemokratisch-geprägten Kommunen bestätigt sich in unseren Daten allein für die Abstimmungsbeteiligung. Der Mittelwertunterschied ist hier nicht mehr statistisch signifikant. Die anteiligen Nein-Stimmen und die Closeness fallen hingegen nicht geringer, sondern jeweils leicht größer aus (vgl. *Tabelle 6*). Der Unterschied im Anteil direkt erfolgreicher Bürgerentscheide in Städten und Gemeinden beider Gruppen fällt bei hohen Unterschriftenquoren geringer aus: 48,35% im Falle der Konkurrenzdemokratie, sowie 47,42% im Falle der Konkordanzdemokratie – und weist keine statistische Signifikanz mehr auf. *Hypothese 4* bestätigt sich daher nur teilweise.

Tabelle 6: Abstimmungsvariablen in konkurrenz-/konkordanzdemokratischen Kommunen mit hohem Unterschriftenquorum (>/= 10%)

Verfassungsindex	Beteiligung	Nein-Stimmen	Closeness
1 (Konkurrenz; N = 130)	45,23%	41,19%	31,98
3 (Konkordanz; N = 254)	48,71%	44,28%	30,16
t	-0,845	-0,983	0,432
Cohen's d	-0,147	-0,112	0,075
Sig.	0,400	0,327	0,666

Quelle: Eigene Auswertung

2.2 Multivariate Auswertung

Wesentliche Befunde des deskriptiven Vergleichs spiegeln sich auch in der multivariaten Regressionsanalyse wider:

Sowohl der Konkordanzverfassungsindex als auch die Höhe des Zustimmungsquorums haben demnach einen statistisch signifikanten Effekt auf die Abstimmungsbeteiligung (vgl. *Tabelle 7*). Je stärker konkordanzdemokratisch eine Kommune geprägt ist, desto höher liegt die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung. Höhere Zustimmungsquoren haben ebenso einen positiven Einfluss auf die Abstimmungsbeteiligung, wobei die ermittelte Varianzaufklärung hier eher gering ist (korr. $R^2 = 0{,}038$).

Gar keine signifikanten Effekte der unabhängigen Variablen zeigen sich hinsichtlich des Nein-Stimmen-Anteils (vgl. *Tabelle 8*). Bezüglich der Closeness weist die Regressionsanalyse einen statistisch signifikanten Effekt für die Höhe des Unterschriftenquorums aus. Höhere Unterschriftenquoren vergrößern demnach den Abstand zwischen Ja- und Nein-Stimmen im Bürgerentscheid. Mit einem korrigierten Bestimmtheitsmaß (korr. R^2) von 0,007 fällt die Varianzaufklärung für die Enge der Abstimmung in den Fallkommunen jedoch äußerst gering aus (vgl. *Tabelle 9*).

Der Anteil direkt erfolgreicher Entscheide nimmt zu, je stärker konkordanzdemokratisch eine Stadt oder Gemeinde ausgerichtet ist. Während das Zustimmungsquorum keinen Effekt hierauf hat, reduziert ein höheres Unterschriftenquorum den Anteil erfolgreicher Verfahren. Die Varianzaufklärung ist mit einem korr. R^2 von 0,130 hier größer (vgl. *Tabelle 10*).

Tabelle 7: Regressionsanalyse bzgl. Abstimmungsbeteiligung

Variable	Regressionskoeffizient	T	Sig.
(Konstante)	20,671	4,258	<0,001**
Konkordanzindex	1,945	4,522	<0,001**
Unterschriftenquorum	0,082	1,550	0,122

Zustimmungs-quorum	0,567	2,630	<0,009**

Quelle: Eigene Auswertung
Korr. R^2: 0,038
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Tabelle 8: Regressionsanalyse bzgl. Nein-Stimmen-Anteil

Variable	Regressionskoeffizient	T	Sig.
(Konstante)	41,459	9,577	< 0,001
Konkordanzindex	0,457	1,191	0,234
Unterschriften-quorum	0,068	1,437	0,151
Zustimmungsquo-rum	-0,064	-0,335	0,738

Quelle: Eigene Auswertung
Korr. R^2: 0,000

Tabelle 9: Regressionsanalyse bzgl. Enge der Abstimmung

Variable	Regressionskoeffizient	T	Sig.
(Konstante)	22,384	4,158	< 0,001**
Konkordanzindex	-0,133	-0,279	0,780
Unterschriften-quorum	-0,146	-2,500	0,013**
Zustimmungs-quorum	0,415	1,734	0,083

Quelle: Eigene Auswertung
Korr. R^2: 0,007
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Tabelle 10: Regressionsanalyse bzgl. Anteil erfolgreicher Entscheide

Variable	Regressionsko-effizient	T	Sig.
(Konstante)	42,633	27,041	< 0,001**
Konkordanzindex	1,344	9,620	< 0,001**
Unterschriften-quorum	-0,023	-1,366	0,172
Zustimmungs-quorum	-0,184	-2,628	0,009**

Quelle: Eigene Auswertung
Korr. R^2: 0,130
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

3. Fazit und Ausblick

Die statistische Auswertung von Bürgerentscheiden in deutschen Flächenbundesländern hat die aus dem Forschungsstand abgeleiteten Hypothesen nur zum Teil bestätigt. Zwar unterscheiden sich konkurrenz- und konkordanzdemokratisch geprägte Kommunen in einigen Fällen durchaus hinsichtlich der betrachteten Variablen – insbesondere in der Abstimmungsbeteiligung und dem Anteil direkt erfolgreicher Verfahren. In anderen Fällen sind die Unterschiede hingegen nur marginal (v. a. Anteil Nein-Stimmen, Closeness), oder die Ergebnisse entsprechen nicht den postulierten Erwartungen.

Der Abstimmungsbeteiligung und dem Anteil erfolgreicher Verfahren kommt in der bewertenden Einordnung der Ergebnisse eine herausgehobene Bedeutung zu. Zentral sind diese Variablen vor allem deshalb, weil sie gemäß Referendumsforschung zu Enttäuschungen unter den Bürgern und in Folge zu einer Schwächung der demokratischen Legitimität führen (können). Das besonders problematische unechte Scheitern von Verfahren tritt bei konkurrenzdemokratischen Strukturen und bei hohem Zustimmungsquorum deutlich häufiger auf, während es bei hohen Unterschriftenquoren signifikant seltener zu konstatieren ist.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Unterstützer eines Bürgerentscheids durch eine erfolgreiche Abstimmung überhaupt einen Nutzen erfahren, fällt in der Konkurrenzdemokratie und bei hohen Zustimmungsquoren deutlich geringer aus. Dies lässt den individuellen Aufwand, sich als Bürger überhaupt an einem Verfahren zu beteiligen, aus Rational-Choice-Überlegungen weniger lohnend erscheinen. Wenn die Bürger lokale Policy-Entscheidungen in der Regel aber gar nicht beeinflussen können (auch nicht durch aufeinanderfolgende Entscheide), dürfte dies die Enttäuschung weiter befördern und die Abstimmungsbeteiligung in Zukunft vermutlich noch weiter sinken lassen.

Auch wenn man jenseits des Rational-Choice-Ansatzes eher von affektbasiertem und emotionalem Verhalten und entsprechenden Einstellungen der Bürger ausgeht, wird man ähnliche Schlussfolgerungen ziehen können: „Losing generates negative emotions and winning generates positive emotions“ (Kern et al. 2021: 5). Demgegenüber könnten die Gewinner einer Abstimmung, die sich häufiger kaum intensiv am Verfahren beteiligen, ihren Abstimmungserfolg weniger stark zur Kenntnis nehmen bzw. dies emotional weniger stark gewichten als diejenigen, die sich aktiv für einen Bürgerentscheid engagiert und letzten Endes verloren haben.

Letztlich wird dies für Deutschland in Befragungen und angeleiteten Experimenten basierend auf Individualdaten empirisch zu untersuchen sein – auch wenn die theoretischen Ansätze schon nahelegen, dass die Konkurrenzdemokratie im Zusammenspiel mit direktdemokratischen Elementen ebenso zu erheblichen Inputproblemen führen kann. Gerade bei der Einführung von Volksentscheiden auf der nationalen Ebene könnten diese Probleme von gut organisierten populistischen Kräften ausgenutzt werden, die in Deutschland zu den stärksten Befürwortern der direkten Demokratie gehören.

Institutionell ist zumindest von der Tendenz her zu konstatieren, dass derzeit mehrere Landesregierungen eher den Aufbau zusätzlicher Hürden für die direkte Demokratie anstreben (z. B. Schleswig-Holstein, Bayern, Hessen), um die aus ihrer Sicht größeren Outputprobleme von

Bürgerentscheiden – insbesondere bei Infrastrukturvorhaben und erneuerbaren Energien – zu reduzieren. Ob es dabei allerdings ratsam ist, die Zustimmungsquoren zu erhöhen, wie in Schleswig-Holstein gerade für die Aufstellung von Bebauungsplänen beschlossen, ist fraglich, weil dadurch die Inputprobleme weiter vergrößert werden könnten.

Inwiefern eine Erweiterung der Negativkataloge oder eine Erhöhung der Unterschriftenquoren tatsächlich eine alternativ bessere Lösung wäre, ist entsprechend den Ergebnissen der multivariaten Analyse zumindest diskutabel. Die direkte Erfolgsquote von Bürgerbegehren nimmt im Falle eines höheren Unterschriftenquorums auf Basis unserer Daten nämlich nicht grundsätzlich zu.

Für die Begrenzung der Outputprobleme wären dann aber immerhin deutlich weniger Bürgerbegehren ‚im System', somit auch weniger Bürgerentscheide bzw. vorherige konsensuale Übernahmen von Bürgerbegehren, wie sie gerade für die Konkurrenzdemokratie typisch sind. Reformen und Innovationen wären dann für die Mehrheitsfraktionen wieder eher realisierbar. Auch werden Investoren im Umkreis von (weniger) Bürgerbegehren gegen Infrastrukturvorhaben weniger von neuen Investitionen abgeschreckt (vgl. Töller et al. 2024).

Der Zweck höherer Unterschriftenquoren ist zudem, „dass unverhältnismässig viele Urnengänge, querulatorische Nutzung der Volksrechte bzw. Missbrauch zu Wahlkampfzwecken durch entsprechende Ansetzung der Unterschriftenzahlen und Sammelfristen zu verhindern sind. Dies dürfte heute ebenso gelten wie in früheren Debatten" (Braun Binder 2014: 10), wie es zumindest für die Schweiz festgestellt wird. Dort ist in den letzten Jahren durch zunehmenden Parteienwettbewerb und Populismus zumindest zum Teil von einer zunehmenden ‚Initiativenflut' die Rede.

Selbst wenn die Unterschriftenquoren erhöht werden, sollte auf eine weitere Absenkung der Zustimmungsquoren aber eher verzichtet werden, zumal zuvor in mehreren Runden viele Bundesländern bereits diverse Hürden gesenkt haben. Der Fall in Schleswig-Holstein mit

Volksbegehren und Kampagnen von Mehr Demokratie e. V. gegen die noch weitergehenden Pläne der Regierung zur Reduzierung der Anzahl von Bürgerentscheiden zeigt, wie stark pfadabhängig solche Reformen sind. Und er macht ebenso deutlich, dass Beschlüsse zur Senkung rechtlicher Hürden nur noch mit erheblichen politischen Risiken zurückgenommen werden können, weil die Bürger fast immer für mehr Beteiligung und niedrigere Hürden votieren (vgl. Holtkamp 2016).

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass, wenn die Hürden für Bürgerbegehren erhöht werden sollen, die Erhöhung der Zustimmungsquoren, wie in Schleswig-Holstein, normativ unattraktiver erscheint als die Erhöhung der Unterschriftenquoren. Die Enttäuschung der Wählerschaft, am Zustimmungsquorum als letztem Verfahrensschritt zu scheitern, dürfte größer sein, zumal wenn dies durch Demobilisierung der Regierung zustande kommt.

Deutlich wird dann, dass sich die Regierungen eigentlich nicht fair an die Regeln der direkten Demokratie halten. Hinzu kommt, dass durch höhere Unterschriftenquoren die Wirkung auf den Output besser dosiert werden kann (siehe ‚Initiativenflut').

Literatur und Quellen

Ante, Christian (2015): Chancen und Risiken direkter Demokratie. Baden-Baden.

Arnesen, Sveinung/Broderstad, Troy Saghaug/Johannesson, Mikael P./Linde, Jonas (2025): Beyond the Ballot: The Impact of Voting Margin and Turnout on the Legitimacy of Referendum Outcomes in Europe. In: Political Studies. 73/2: 795-816.

Arnold, Felix/Freier, Ronny/Martin, Thorsten (2015): (Not) in my backyard? The impact of citizen initiatives on housing supply in Germany. Konferenzpapier. Berlin/Potsdam.

Braun Binder, Nadja (2014): Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR). o. Nr.: 539-557.

Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe (2014): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. In: Politische Vierteljahresschrift. 55/4: 614-646.

Bowler, Shaun/Donovan, Todd (2019): Perceptions of Referendums and Democracy: The Referendum Disappointment Gap. In: Politics and Governance. 7/2: 227-241.

Brockmann, Nils Arne (2021): Wenn Parlamente vors Volk ziehen. Ratsreferenden in der kommunalen Demokratie. Bielefeld.

Capretti, Anna (2013): Referenden als Kontrollinstrument? Ein alternativer Mechanismus demokratischer Kontrolle in vergleichender Perspektive am Beispiel Italiens und Irlands. Dissertationsschrift. Wuppertal.

Decker, Frank (2012): Die fehlgeleitete Debatte um den Volksentscheid auf Bundesebene. In: Vorgänge. 199/3: 26-34.

Deppe, Frank (2002): Direkte Demokratie II – Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990. Konrad-Adenauer-Stiftung Arbeitspapier Nr. 90. Sankt Augustin.

Gabriel, Oscar W./Plasser, Fritz (2010): Deutschland, Österreich und die Schweiz im europäischen Vergleich. In: Gabriel, Oscar W./Plasser, Fritz (Hg.): Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa – Bürger und Politik. Baden-Baden: 265-299.

Ganghoff, Steffen (2024): Demokratische Regierungssysteme. Eine vergleichende Perspektive. 1. Auflage. Bielefeld.

Hofer, Katharina E. (2017): Partisan Campaigning and Initiative Petition Signing in Direct Democracies. In: Swiss Journal of Economics and Statistics. 153/3: 261-291.

Holtkamp, Lars (2003): Parteien in der Kommunalpolitik - Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich. polis-Heft Nr. 58/2003. Hagen.

Holtkamp, Lars (2008a): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. 1. Auflage. Wiesbaden.

Holtkamp, Lars (2008b): Direktdemokratie und Konkurrenzdemokratie – eine „explosive“ Mischung? In: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: 103-122.

Holtkamp, Lars (2016): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland - Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Wiesbaden.

Holtkamp, Lars (2025): Die kommunale Konkordanzdemokratie in der Lokalen Politikforschung. In: Gräfe, Philipp/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Süß, Louisa (Hg.): Politik und Verwaltung. Verstehen und Verändern. Festschrift für Jörg Bogumil. Baden-Baden: 399-418.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement. Frankfurt a. M.

Hug, Simon/Tsebelis, George (2002): Veto Players and Referendums Around the World. In: Journal of Theoretical Politics. 14/4: 465-515.

Jung, Sabine (2001): Die Logik direkter Demokratie. Wiesbaden.

Karv, Thomas/Strandberg, Kim (2025): Only losers use excuses? Exploring the association between the winner-loser gap and referendum attitudes following a local referendum. In: Journal of Elections, Public Opinion and Parties. 35/1: 50-72.

Kern, Anna/Muradova, Lala/Marien, Sofie (2021): The Effect of Accumulated Losses on Perceptions of Legitimacy. In: European Political Science Review. 16/3: 1-18.

Korb, Tilo (2003): Vor- und Nachteile direkter Demokratie in der Kommunalpolitik – Die Diskussion um Vor- und Nachteile direkter Demokratie in der Kommunalpolitik im Lichte der beiden letzten Bürgerentscheide in Konstanz. Diplomarbeit. Konstanz.

Kropp, Sabine (2013): Runderneuerung der repräsentativen Demokratie im Bundesstaat oder: Welche Lehren ziehen wir aus „Stuttgart 21"? In: Keil, Silke/Thaidigsmann, Isabell (Hg.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung. Wiesbaden: 469-485.

Lehmbruch, Gerhard (2012): Die Entwicklung der vergleichenden Politikforschung und die Entdeckung der Konkordanzdemokratie. In: Köppl, Stefan/Kranenpohl, Uwe (Hg.): Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit? Baden-Baden: 33-54.

Linder, Wolf (2012): Schweizerische Demokratie. Bern.

Marx, Thomas/Leininger, Arndt (2022): Reduzieren Zustimmungsquoren die Beteiligung an direktdemokratischen Abstimmungen? In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft. 16/2: 291-323.

Meerkamp, Frank (2011): Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Wiesbaden.

Mittendorf, Volker (2008): Auswirkungen von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürgerbegehren im Ländervergleich. In: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: 73-101.

Möckli, Silvano (2013): Direkte Demokratie: Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse. Zürich.

Paust, Andreas (1999): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Direkte Demokratie in der Kommune, untersucht am Beispiel von zwei Bürgerentscheiden im nordrhein-westfälischen Neuss. Dissertationsschrift. Hagen.

Paust, Andreas (2002): Wirkungen der direkten Demokratie auf das kommunale Parteiensystem. In: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hg.): Direkte Demokratie – Forschung und Perspektiven. Opladen: 218-230.

Qvortrup, Matt (2019): Referendums and public policy: do more opportunities for direct participation affect policy outcomes? In: European Political Science. 18/4: 617-629.

Rössler, Udo (1993): Kommunale Planung und Partizipation in Ulm – Erfolgsbedingungen, Planungskapazitäten und ‚Lerneffekte' von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einer baden-württembergischen Großstadt. Unveröffentlichte Magisterarbeit. Tübingen.

Schmidt, Manfred G. (2010): Alle Macht dem Volk? Befunde der Forschung zur Direktdemokratie. Hambacher Disput vom 25. September 2010. Unter: http://www.politische-bildung-rlp.de/fileadmin/download_neu/publikationen_2011/alle_macht.pdf (abgerufen am 07.09.2025).

Seitz, Rosa (2023): Erklärung der Wahlbeteiligung bei Bürgerentscheiden. Eine Mehrebenenanalyse der aggregierten Wahlbeteiligung bei kommunalen Bürgerentscheiden in Deutschland 2011-2019. In: Brettschneider, Frank (Hg.): Direkte Demokratie und Kommunikation. Studien zu kommunalen Bürgerentscheiden und Einwohneranträgen. Wiesbaden: 1-66.

Solar, Marcel (2016): Regieren im Schatten der Volksrechte. Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg. Wiesbaden.

Spilker, Robert (2012): Der Wahlkampf vor dem Bürgerentscheid: Kampagnenfähigkeit und Kampagnenmanagement von Bürgerinitiativen. Unveröffentlichte Masterarbeit. Duisburg/Essen.

Steiner, Nils D./Landwehr, Claudia (2023): Learning the Brexit Lesson? Shifting Support for Direct Democracy in Germany in the Aftermath of the Brexit Referendum. In: Britisch Journal of Political Science. 53/2: 757-765.

Thomeczek, Jan Philipp (2021): Alles eine Frage von Kosten und Nutzen? Eine Aggregatdatenanalyse der Abstimmungsbeteiligung in den deutschen Bundesländern zwischen 1946 und 2019. In: Swiss Political Science Review. 27/2: 449-475.

Töller, Annette-Elisabeth/Garske, Benjamin/Rasch ,Daniel/Weigel, Alix/Hahn, Hanno (2024): Failing successfully? Local referendums and ENGOs' lawsuits as challenges to wind energy expansion in Germany. In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft. 18/2: 207-301.

Weisskircher, Manès (2023): Direct Democracy and the Impact of the Alternative for Germany (AfD)? "Populist" Demand for Popular Sovereignty as Latent Political Conflict. In: Rone, Julia/Brack, Nathalie/Coman, Ramona/Crespy, Amandine (Hg.): Sovereignty in Conflict. Political, Constitutional and Economic Dilemmas in the EU. Cham: 143-164.

Zwart, Sanne (2010): Ensuring a representative referendum outcome: the daunting task of setting the quorum right. In: Social Choice and Welfare. 34/4: 643-677.

Abstimmungsergebnisse bei NIMBY-Konflikten und die ‚Leiter des Protests'

Lars Holtkamp/Frederik Müller

Wie bereits in der Einleitung zu diesem Band formuliert, leugnen der Interessenverband Mehr Demokratie e. V. und die von ihm eingeschalteten Politikwissenschaftler (insbesondere in den letzten Jahren verantwortlich Prof. Dr. Detlef Sack von der Bergischen Universität Wuppertal) zumeist etwaige Outputprobleme der direkten Demokratie. Gerade das brisante Spannungsverhältnis zwischen Projekten zur Umsetzung der Energiewende und Verfahren direktdemokratischer Partizipation wird zumeist ausgeblendet. Wohl auch, um sich vehement gegen einen partiellen Abbau der Direktdemokratie zu positionieren. So wird etwa im Bürgerbegehrensbericht 2023 bilanziert:

> *„Immer wieder getätigte Aussagen, dass direkte Demokratie den Klimaschutz ausbremsen würde, sind angesichts der Zahlen nicht haltbar. Dies gilt umso mehr als die Zahl der 140 Verfahren mit bremsender Zielrichtung in zehn Jahren insgesamt gering ist" (Mehr Demokratie e. V. 2023: 52).*

Diese Feststellung ist in zweierlei Hinsicht falsch:

Erstens wird der empirische Forschungsstand zu indirekten Wirkungen bei Projekten der erneuerbaren Energien nicht zur Kenntnis genommen. Das ‚Damoklesschwert' eines erfolgreichen Bürgerentscheids kann zum Beispiel dazu führen, dass sich Vorhabenträger eher in Regionen ansiedeln, in denen Bürgerentscheide gegen Infrastrukturen kaum durchgeführt werden. So konnte schon Johannes Rode (2014) in seiner Dissertation zur Diffusion von erneuerbaren Energien in Deutschland zeigen, dass in Kommunen (und auch in der angrenzenden Region), in denen erfolgreiche Bürgerentscheide gegen erneuerbare Energiestandorte

durchgeführt wurden, später nur wenige dieser Infrastrukturvorhaben realisiert wurden:

> *„We interpret this as evidence that potential investors in wind power or large biomass plants […] avoid the municipal district where a referendum takes place […]. Our findings are good news to those who protest against renewable energy plants in their backyard" (Rode 2014: 86).*

Ganz ähnlich wurde auch für andere Standortkonflikte festgestellt, dass Bürgerbegehren, beispielsweise gegen neue Wohnsiedlungen in der Nachbarstadt, die Baulandausweisung in der eigenen Stadt in erheblichem Maße negativ beeinflussen (vgl. Arnold/Freier 2015).

Zudem wird in Studien zu erneuerbaren Energien neben dem NIMBY-Effekt auch der Status-quo-Bias der direkten Demokratie angeführt, der immer wieder dazu beiträgt, dass Neuanlagen abgelehnt werden (vgl. Geißler 2013: 133). Für die Schweiz stellt Stadelmann-Steffen (2019) fest:

> *„At the policy level, and especially with respect to a context of new technology, I found that citizens, independently of previous attitudes and experiences, are very reactive to negatively-framed information that substantiates their latent fears (…). Moreover, the present study also points out that negative information cannot be compensated easily by general positive information" (Stadelmann-Steffen 2019: 540).*

Sind Bürger unmittelbar von Standortkonflikten und den möglichen – vor allem als negativ empfundenen – Auswirkungen von zur Abstimmung stehenden Projekten betroffen, ist mit einer potenziell stärkeren Beteiligungsbereitschaft zu rechnen. Eine höhere Abstimmungsbeteiligung kann im Sinne der Inputlegitimität sicher positiv gesehen werden. Allerdings hat die Tendenz der Bürger, den Abstimmungsgegenständen im Falle von NIMBY-Konflikten eher ablehnend gegenüberzustehen, auch negative Wirkungen auf die Outputlegitimität und die lokale Innovationskraft.

Andersherum werden politische Entscheidungen, zumindest wenn die jeweiligen Themen für die Bürger eine ausgeprägte Bedeutung haben, eher dann als legitim wahrgenommen, wenn diese direkt an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden:

> *„However, we find noticeable differences when we analyze the acceptance levels that different decision processes generate depending on the relevance of the issue at stake. A direct-democratic procedure produced higher acceptance for issues that are dear to voters, while institutions with intermediaries—like political parties or expert committees—seem to be slightly better equipped for low-importance, everyday decision-making situations" (Towfigh et al. 2016: 62).*

Von Mehr Demokratie e. V. und den beteiligten Wissenschaftlern werden darüber hinaus auch viele der indirekten Vorwirkungen von Bürgerbegehren auf die Outputlegitimität ausgeblendet. Dabei werden ebensolche Effekte zwar grundsätzlich anerkannt und aufgeführt – allerdings nur, wenn sie aus Sicht der Bevölkerung eher positiv zu werten sind.

So wird beispielsweise im Hinblick auf die Schweiz argumentiert, dass mehr direkte Demokratie zu weniger Staats- und Verwaltungsausgaben führt, insbesondere wenn man die indirekten Effekte berücksichtigt: „Politikwandel kann bereits durch die Drohung mit einer Initiative erfolgen" (Mittendorf et al. 2023: 98). Unklar bleibt so, warum dies ausgerechnet bei erneuerbaren Energien nicht gelten soll, wenn es doch wahrscheinlich ein allgemeiner und wirkmächtiger Mechanismus der direkten Demokratie und auch anderer Vetopositionen ist.

1. Veto- und Protestoptionen der Bürger in Standortkonflikten

Die möglichen Veto- und Protestoptionen in Standortkonflikten müssen auch aus der Perspektive von Bürgerinitiativen und Anwohnern gesehen werden, wobei zunächst davon auszugehen ist, dass anfänglich diejenigen Optionen gezogen werden, die mit den geringsten Kosten und

möglichst geringem Aufwand verbunden sind. Erst am Ende der sog. ‚Leiter des Protests' (vgl. *Abbildung 1*) stehen dann direkte Vetopositionen wie die Initiierung von Bürgerbegehren, was entsprechend mit erheblichem Zeitaufwand aus Sicht von Bürgerinitiativen verbunden ist (vgl. Bathge 2017):

> *„Bürgerbegehren in most cities appear like the tip of an iceberg of protest, which remains almost completely below the surface" (Kienast/Bertram 2025: 44).*

Zudem können Bürgerbegehren und -Entscheide auch mit der Androhung oder perspektivischen Realisierung weiterer Vetopositionen verbunden werden:

> *„Evidently, there are multiple veto points for any project and those with the motivation, time and resources, can use many of these strategies to block development completely" (Monkkonen 2017: 16).*

Ähnlich hohe Kosten wie Bürgerbegehren dürften nur eine eigene Bürgermeisterkandidatur und/oder die Gründung einer Wählergemeinschaft haben, die über veränderte Mehrheiten und den Austausch des Amtsinhabers ähnlich wirkungsvoll sein können wie Bürgerbegehren.

Der Zeitaufwand für die Klage vor Verwaltungsgerichten ist demgegenüber häufig niedriger. Zwar sind die finanziellen Kosten für einen Rechtsbeistand erheblich, dürften aber für die von Haus- und Flächeneigentümern (häufig z. B. Landwirten) dominierten Bürgerinitiativen in der Regel finanzbar sein, auch weil bei Realisierung eines erneuerbare Energien-Projekts die Kaufpreise für Flächen deutlich fallen würden. Zudem kann hierbei auch auf Umweltschutzverbände zurückgegriffen werden, die mit dem Verbandsklagerecht und vielen Spenden gut ausgestattet sind und der Errichtung von Windkraftanlagen oftmals sehr kritisch und ablehnend gegenüberstehen.

Vom anderen Ende der ‚Leiter des Protests' betrachtet ist das Wählen auf allen föderalen Ebenen sicher mit den niedrigsten Kosten verbunden. Und davon wird im Zuge der Energiewende zunehmend Gebrauch gemacht, um Einfluss auf den (weiteren) Ausbau erneuerbarer Energien zu nehmen. So wurde bereits für Deutschland empirisch gezeigt, dass die Wahlergebnisse für die Grünen sich deutlich verschlechtern, wenn in der Nähe der Wähler eine Windkraftanlage installiert wurde. Germeshausen et al. (2025) ziehen daraus folgenden Schluss:

> *„The NIMBY phenomenon is particulary wide-spread in the context of wind power plants and poses a serious obstacle for a successful energy transition" (Germeshausen et al. 2025: 44).*

Auch bei Bürgermeisterwahlen hat sich gezeigt, dass die Amtsinhaber häufiger nicht wiedergewählt werden, wenn lokale Standortentscheidungen positiv für erneuerbare Energien ausgehen (vgl. Fleig/Debus 2017: 181; vgl. zu dänischen Kommunen Larsen et al. 2021). Ein Ausdruck einer ablehnenden Haltung gegenüber entsprechenden Projekten ist auch die Wahl der AfD durch Beschäftigte aus negativ betroffenen energieintensiven Industrien, die zugleich durch die steigenden Energiepreise bei beschränktem Arbeitseinkommen besonders herausgefordert sind (vgl. zu empirischen Belegen Heddesheimer et al. 2024).

Allein dieses Wahlverhalten kann schon dazu führen, dass Amtsinhaber auf die Ausweisung von Windkraftflächen verzichten. Nur wenig Aufwand ist in den zumeist betroffenen kleineren Kommunen damit verbunden, das direkte Gespräch mit den Politikern zu suchen, auch um auf das wahrscheinliche zukünftige Wahlverhalten hinzuweisen.

Demgegenüber ist es aufwändiger, an Mediationsverfahren über mehrere Abende verteilt teilzunehmen, deren Nutzen allerdings für Bürgerinitiativen eher gering ist, weil Verwaltungen und Vorhabenträger sich nicht durch die Kraft des besseren Arguments auf einen anderen Standort einlassen. Die Nullvariante ist also unwahrscheinlich, sodass diese

Verfahren für Bürgerinitiativen höchstens für Zeitspielstrategien geeignet sind, zu denen man parallel die Initiierung von Vetopositionen nutzen kann (vgl. Holtkamp/Garske 2023).

Der nächste Schritt, wenn dies nicht wirkt, ist dann die Gründung einer Bürgerinitiative, um glaubhaft alle vier möglichen Vetopositionen androhen zu können bzw. wenigstens diesbezügliche Gerüchte zu streuen. Erst wenn das alles nicht hilft und auch der Weg vor Gericht nicht aussichtsreich erscheint, dürfte es sich aus dieser – bewusst vereinfachenden – Heuristik heraus lohnen, den Aufwand für die Initiierung eines Bürgerbegehrens auf sich zu nehmen. Die von Mehr Demokratie e. V. als für die Energiewende quasi unproblematisch genannten 140 Verfahren sind somit nur als die kleine ‚Spitze eines Eisbergs' zu sehen, bei dem im Voraus zunächst viele andere Strategien umgesetzt werden.

Abbildung 1: ‚Leiter des Protests' bei Standortkonflikten

Aufwand / Kosten

Veto 2	Bürgerbegehren initiieren Kandidatur als neue Wählergemeinschaft Abwahl von Bürgermeistern Eigene Kandidatur als Bürgermeister
Veto 1	Rechtsanwalt und Verwaltungsgericht einschalten
Protest 4	Bürgerinitiative gründen und Vetopositionen andeuten
Protest 3	Runde Tische; Mediation
Protest 2	Gespräche mit der Politik
Protest 1	Abwählen

Quelle: Eigene Darstellung

2. Abstimmungsbeteiligung und -Ergebnisse in NIMBY-Konflikten

Wie ausgeführt, spielen NIMBY- und Standortkonflikte hinsichtlich der demokratischen Legitimität politischer Entscheidungen vor Ort aus Sicht der Bürger eine herausgehobene Rolle. Die Bereitschaft der Bürger, sich an solchen Verfahren zu beteiligen bzw. diese sogar offensiv einzufordern, ist erwartbar größer, wenn sie unmittelbar – v. a. erwartet negativ – von Entscheidungsgegenständen betroffen sind. Die individuellen Kosten bei Umsetzung von Projekten werden häufig als besonders hoch wahrgenommen, weshalb hier auch die stärkste Status-quo-Orientierung zu erwarten ist. Bei vermutet hoher Abstimmungsbeteiligung ist ein Bürgerentscheid im Sinne der Ablehnung entsprechender Projekte wahrscheinlich.

Einzig bei Wirtschaftsprojekten kann – aufgrund kollektiver Interessen (Arbeitsplätze und Kommunalfinanzen) – stärker auch mit Zustimmung zu Standorten gerechnet werden (vgl. Wrede 2021). Bei Straßen und Bahntrassen könnte der individuelle Nutzen für einen größeren Kreis höher sein, so dass auch hier stärker mit Zustimmung gerechnet werden kann. Demgegenüber sind die individuellen Kosten bei neuen Wohngebieten sehr hoch. Neben Konkurrenz im Verkehr werten neue Wohngebiete die Häuser in den älteren Siedlungen womöglich ab (vgl. Wrede 2021), und sie könnten den freien Blick auf die Natur einschränken.[9]

Im Folgenden betrachten wir die Abstimmungsbeteiligung sowie die Abstimmungsergebnisse in jenen Verfahren, die NIMBY-Phänomene betreffen, im Vergleich zu jenen Verfahren, die keine NIMBY-Phänomene zum Gegenstand haben. Ferner betrachten wir mögliche Unterschiede zwischen verschiedenen Themen des NIMBY-Komplexes. Als Datengrundlage dient der von uns bereits in vorherigen Beiträgen näher ausgeführte, in Zusammenarbeit mit weiteren Wissenschaftlern

[9] Dieses Konzept der sog. ‚homevoters' wurde bereits anhand von Analysen von Bürgerbegehren zu Wohngebieten in Bayern belegt: „Therefore, homevoters have an incentive to use local initiatives in order to maintain the existing conditions and avoid a potential loss in their home's value" (Arnold et al. 2015: 3).

zusammengestellte, Datensatz der vollständig abgeschlossenen Bürgerentscheide in deutschen Flächenbundesländern bis März 2020.

Zu NIMBY-Phänomenen zählen nach unserer Definition alle Verfahren, die sich mit folgenden Themen befassen:

1. *Standorte von Wirtschaftsprojekten,*
2. *Bebauungsprojekte (inkl. Wohnbebauung),*
3. *Standorte erneuerbarer Energien,*
4. *Straßenbau/Bahntrassen*

2.1 Unterschiede zwischen NIMBY- und Nicht-NIMBY-Verfahren

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung fällt in Nicht-NIMBY-Verfahren (41,44%) statistisch signifikant niedriger aus als in NIMBY-Verfahren (47,81%). Für Ja- und Nein-Stimmen finden sich keine signifikanten Unterschiede (vgl. *Tabelle 1*), womit sich zumindest die Erwartung bestätigt, dass die Bereitschaft zur Beteiligung an Bürgerentscheiden über NIMBY-Phänomene in der Bevölkerung offenbar größer ist als in anderen Fällen.

Tabelle 1: Abstimmungsvariablen in NIMBY-/Nicht-NIMBY-Verfahren

Verfahrensart	Beteiligung	Nein-Stimmen	Ja-Stimmen
NIMBY (N = 353)	47,81%	44,13%	55,56%
Nicht-NIMBY (N = 378)	41,44%	42,71%	57,06%
t	-4,604	-1,157	1,217
Cohen's d	-0,339	-0,085	0,090
Sig.	< 0,001**	0,248	0,224

Quelle: Eigene Auswertung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Der Anteil erfolgreicher Entscheide ist bei NIMBY-Verfahren (47,60%) zwar nur leicht, aber dennoch statistisch signifikant größer als bei Nicht-NIMBY-Verfahren (46,23%) (vgl. *Tabelle 2*). Der Anteil unecht

gescheiterter Verfahren ist entsprechend bei Nicht-NIMBY-Verfahren (23,22%) statistisch hochsignifikant größer als bei NIMBY-Verfahren (17,60%) (vgl. *Tabelle 3*). Die Höhe der Abstimmungsbeteiligung dürfte hier der wesentliche Erklärungsfaktor sein, denn die Wahrscheinlichkeit des Erreichens des erforderlichen Quorums ist bei durchschnittlich größerer Abstimmungsbeteiligung selbstverständlich höher.

Tabelle 2: Direkt erfolgreiche Entscheide in NIMBY-/Nicht-NIMBY-Verfahren

Verfahrensart	Direkt erfolgreiche Entscheide
NIMBY (N = 353)	47,60%
Nicht-NIMBY (N = 378)	46,23%
t	-2,867
Cohen's d	-0,212
Sig.	0,004**

Quelle: Eigene Auswertung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Tabelle 3: Unecht gescheiterte Entscheide in NIMBY-/Nicht-NIMBY-Verfahren

Verfahrensart	Unecht gescheiterte Entscheide
NIMBY (N = 353)	17,60%
Nicht-NIMBY (N = 378)	23,22%
t	6,814
Cohen's d	0,502
Sig.	< 0,001**

Quelle: Eigene Auswertung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

2.2 Unterschiede zwischen NIMBY-Verfahren nach Phänomenbereich

Die Abstimmungsbeteiligung variiert statistisch signifikant zwischen den unterschiedlichen Phänomenbereichen, wobei die höchste mittlere Beteiligung mit 56,64% bei Abstimmungen über Standorte erneuerbarer Energien und die geringste bei allgemeinen Bebauungsvorhaben (43,60%) festzustellen ist. Straßenbau/Bahntrassen (47,48%) und Wirtschaftsprojekte (48,96%) reihen sich dazwischen ein. Dies stützt die Vermutung, dass gerade Projekte zu erneuerbaren Energien polarisieren und zur Abstimmungsbeteiligung motivieren. Die anteiligen Nein- und Ja-Stimmen unterscheiden sich statistisch hingegen nicht signifikant zwischen den Themenbereichen (vgl. *Tabelle 4*).

Tabelle 4: Abstimmungsvariablen nach NIMBY-Phänomenen

Verfahrensart	Beteiligung	Nein-Stimmen	Ja-Stimmen
Wirtschaftsprojekte	48,96%	46,64%	53,32%
Bebauung	43,60%	43,47%	55,96%
Erneuerbare Energien	56,64%	41,34%	58,66%
Straßenbau / Bahntrassen	47,48%	42,35%	56,97%
df	3	3	3
F	9,119	1,761	2,055
Sig.	< 0,001**	0,154	0,106

Quelle: Eigene Auswertung

** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Im Falle von Verfahren zu erneuerbaren Energien sind etwas mehr als die Hälfte der Entscheide (52,11%) direkt erfolgreich. Dies korrespondiert mit der höheren mittleren Abstimmungsbeteiligung bei Verfahren zu erneuerbaren Energien. Wirtschaftsprojekte (47,17%) und Bebauungsprojekte (47,34%) zeigen eine zueinander ähnlich hohe Erfolgsquote, während Straßenbau und Bahntrassen den geringsten Anteil direkt erfolgreicher Verfahren zeigen (45,99%) (vgl. *Tabelle 5*). Bezüglich

dem unechten Scheitern von Bürgerentscheiden sind die Unterscheide zwischen den verschiedenen NIMBY-Phänomenbereichen statistisch nicht signifikant (vgl. *Tabelle 6*).

Tabelle 5: Direkt erfolgreiche Entscheide nach NIMBY-Phänomenen

Verfahrensart	Direkt erfolgreiche Entscheide
Wirtschaftsprojekte	47,17%
Bebauung	47,34%
Erneuerbare Energien	52,11%
Straßenbau / Bahntrassen	45,99%
df	3
F	11,632
Sig.	< 0,001**

Quelle: Eigene Auswertung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Tabelle 6: Unecht gescheiterte Entscheide nach NIMBY-Phänomenen

Verfahrensart	Unecht gescheiterte Entscheide
Wirtschaftsprojekte	16,65%
Bebauung	18,23%
Erneuerbare Energien	17,02%
Straßenbau / Bahntrassen	18,76%
df	3
F	1,042
Sig.	0,374

Quelle: Eigene Auswertung

3. Fazit

Die statistische Auswertung von Bürgerentscheiden zu NIMBY- und Nicht-NIMBY-Phänomenen hat die formulierten Erwartungen überwiegend bestätigt.

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung in Verfahren zu NIMBY-Projekten ist statistisch signifikant höher als in Verfahren zu Nicht-NIMBY-Projekten. Der entsprechend den Erkenntnissen der

Referendumsforschung vermutete größere Stellenwert von NIMBY-Phänomenen für die Bürger im Vergleich zu anderen Abstimmungsgegenständen zeigt sich hierin bestätigt. Dass Bürgerentscheide mit NIMBY-Bezug vergleichsweise häufiger direkt erfolgreich sind und zugleich vergleichsweise seltener unecht scheitern, ist insofern folgerichtig, da etwaige Quoren im Falle grundsätzlich höherer Beteiligung natürlich leichter erreicht werden können.

Besonders ausgeprägt ist die vergleichsweise hohe Abstimmungsbeteiligung in NIMBY-Verfahren zu Standorten erneuerbarer Energien. Für diese Entscheide zeigt sich zudem, dass sie häufiger im Sinne des Begehrens ausgehen als bei anderen NIMBY-Phänomenen.

Das untermauert nochmals, dass die Aussagen des Interessenverbands Mehr Demokratie e V. sowie der von ihm eingeschalteten Politikwissenschaftler, wonach die wenigen Bürgerentscheide gegen Windkraft die Energiewende nicht gefährden können, eher dem eigenen Interesse nach Ausdehnung der Bürgerentscheide dienen und somit nicht zu einer gemeinwohlorientierten Politikberatung taugen. Das haben auch einige Landesregierungen mittlerweile erkannt und trotz erheblicher elektoraler Widerstände, die häufig von diesem Verband gezielt gefördert werden, die Hürden für Bürgerbegehren gegen Windkraftanlagen (und andere NIMBY-Entscheidungen) nachvollziehbarerweise erhöht.

Berücksichtigt man dabei noch die ‚Leiter des Protestes', nach der Bürgerentscheide nur die ‚Spitze eines Eisbergs' sind, wird das ganze Ausmaß der Bedrohung der kommunalen Handlungsfähigkeit in der Umweltpolitik durch Bürgerinitiativen und Bürgerentscheide deutlich.

Literatur und Quellen

Arnold, Felix/Freier, Ronny (2015): Signature requirements and citizen initiatives: Quasi-experimental evidence from Germany. In: Public Choice. 162/1-2: 43-56.

Arnold, Felix/Freier, Ronny/Martin, Thorsten (2015): (Not) in my backyard? The impact of citizen initiatives on housing supply in Germany. Konferenzpapier. Berlin/Potsdam.

Bathge, Thomas (2017): Protest vor Ort : Widerstandsstrategien von Bürgerinitiativen gegen Politikbeendigung. Dissertationsschrift. Hagen.

Fleig, Andreas/Debus, Marc (2017): Außergewöhnliche Ereignisse und responsives Regieren: die Auswirkungen der Energiewende auf das Vertrauen in politische Institutionen. In: Schomaker, Rahel (Hg.): Die europäische Energiewende. München: 167-190.

Geißler, Gesa (2013): The Role of Environmental Assessment and Planning in Renewable Energy Diffusion in the US and Germany. Dissertationsschrift. Berlin.

Germeshausen, Robert/Heim, Sven/Wagner, Ulrich J. (2025): Support for Renewable Energy: The Case of Wind Power. CRC TR 224, Discussion Paper No. 390. Mannheim/Paris.

Heddesheimer, Vincent/Hilbig, Hanno/Voeten, Erik (2024): The Green Transition and Political Polarization Along Occupational Lines. Princeton/Davis/Georgetown.

Holtkamp, Lars/Garske, Benjamin (2023): Kommunale Demokratien im Praxistest: Ein Überblick über konfligierende Demokratieformen und Blockadegefahren in deutschen Kommunen. In: GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. 72/3: 316-326.

Kienast, Gerhard/Bertram, Grischa (2025): Local Opportunity Structures for Planning-related Protest in Major German Cities. In: Tér és Társadalom. 39/1: 28-52.

Larsen, Martin Vinæs/Nordang Uhre, Andreas/Lægreid, Ole Martin (2021): Gone with the Wind? Local Incumbents Lose in the Wake of Wind Power Developments. Konferenzpapier. o. O.

Mehr Demokratie e. V. (2023): Bürgerbegehrensbericht 2023. 2. Auflage. Berlin/Marburg/Wuppertal.

Mittendorf, Volker/Müller, Joel W./Sack, Detlef/Warwick, Vanessa (2023): Direktdemokratisches Layering mit sozialer Schlagseite? Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden. In: dms - der moderne Staat. 16/1: 95-116.

Monkkonen, Paavo (2017): Understanding and Challenging the Opposition to Housing Construction in California's Urban Areas. Los Angeles.

Rode, Johannes (2014): Renewable Energy Adoption in Germany. Drivers, Barriers and Implications. Dissertationsschrift. Darmstadt.

Stadelmann-Steffen, Isabelle (2019): Bad news is bad news: Information effects and citizens' socio-political acceptance of new technologies of electricity transmission. In: Land Use Policy. 81: 531-545.

Towfigh, Emanuel V./Goerg, Sebastian J./Glöckner, Andreas/Leifeld, Philip/Llorente-Saguer, Aniol/Bade, Sophie/Kurschilgen, Carlos (2016): Do direct-democratic procedures lead to higher acceptance than political representation? Experimental survey evidence from Germany. In: Public Choice. 167/1-2: 47-65.

Wrede, Matthias (2021): Voting on urban land development. In: Journal of Regional Science. 62/2: 335-359.

‚Top-down' versus ‚Bottom-up' – Untersuchung von Ratsbürgerentscheiden im Vergleich zu Bürgerentscheiden von ‚unten'

Lars Holtkamp/Frederik Müller

1. Einleitung

Im Vergleich zu den in Deutschland bisher schon wenig untersuchten Bürgerentscheiden, wurden Ratsbürgerentscheide (bzw. Ratsbegehren) noch seltener untersucht. Im Wesentlichen liegt nur eine Dissertation zu dem Thema vor, die an unserem Lehrstuhl an der Fernuniversität in Hagen geschrieben wurde (vgl. Brockmann 2021). Diese Arbeit ist allerdings überwiegend qualitativ angelegt und befasst sich eher mit den Motiven der Einleitung von Ratsbürgerentscheiden und weniger mit den tatsächlichen Abstimmungsergebnissen.

Dieser weitgehende ‚blinde Fleck' der Abstimmungsforschung im Feld der Ratsbürgerentscheide ist nicht zuletzt deshalb bemerkenswert, weil ‚von oben' – durch mindestens 50%-Mehrheitsbeschlüsse in den Kommunalvertretungen – eingeleitete Entscheide allgemein als verträglicher mit den Kennzeichen der Konkurrenzdemokratie gelten und deshalb auch für die Bundesebene eher empfohlen werden als die Einführung von Volksentscheiden ‚von unten' (vgl. Decker 2012).

Zu vermuten wäre, dass die Bereitschaft der Parlamentarier, eine solche Variante zur Stärkung direktdemokratischer Beteiligung im Bund einzuführen, zumindest größer ist als für übliche Volksbegehren und -Entscheide:

> *„So schränkt die Möglichkeit, ein Referendum selber anzuberaumen (legislative referral) und den Bürgern eine Abstimmung vorzulegen die Legislative in ihrer Souveränität kaum ein. Sie selber kann die Bedingungen für eine Abstimmung festlegen und bleibt Herrin über das Verfahren… In*

Initiativstaaten verlieren die Parlamente die Kontrolle über die Gesetzgebungsagenda" (Solar 2011: 20).

Es ist zudem festzuhalten, dass Ratsbürgerentscheide häufiger eingesetzt werden, um Bürgerbegehren ‚von unten' vorzubeugen und damit auch die genaue Abstimmungsfrage bestimmen zu können. Die politischen Akteure versprechen sich offensichtlich davon, dass ihre Positionen so eher von den Bürgern übernommen werden. Beilharz (1981) gelangte in seiner Studie zu Baden-Württemberg zu dem Ergebnis, dass Okkupation der meistangewandte Initiierungstyp ist:

„Die meisten Kommunalparlamente unterlaufen bzw. vereinnahmen die bürgerschaftlichen Initiativen, indem sie Bürgerentscheide beschließen sobald sich mehrheitsfähige Aktivitäten in der Bürgerschaft abzeichnen. […] Die Gemeindeparlamente greifen bei 60,9 % aller Initiativen den beantragten Gegenstand auf und rücken ihn von sich aus in das Entscheidungsfeld" (Beilharz 1981: 87).

Ratsbürgerentscheide könnten so auch eine höhere Outputlegitimation erzeugen als reguläre Bürgerentscheide, gerade im Falle von NIMBY-Konflikten, wenn die lokale Politik stärker gemeinsam für einen Abstimmungsgegenstand wirbt und somit eventuell eine höhere Zustimmung zum Verfahren bewirkt.

Ähnlich wie bei regulären Bürgerentscheiden ist zu vermuten, dass die Bereitschaft der Bürger zur Abstimmungsbeteiligung auch im Falle von Ratsbürgerentscheiden gerade dann besonders hoch ist, wenn diese sich in ausgeprägtem Maße (negativ) von einem Entscheidungsgegenstand betroffen fühlen. Gerade im Falle von NIMBY-Phänomenen ist deshalb auch bei Ratsbürgerentscheiden eine besonders hohe Abstimmungsbeteiligung zu erwarten. Die erwartbar große öffentliche Wahrnehmung eines freiwillig von Politikern eingeleiteten Entscheides – die damit auf eigene Gestaltungs- und Entscheidungsmacht verzichten – könnte dies

noch verstärken. Es sind also positive Effekte auf die Inputlegitimität zu erwarten.

Für unsere nachfolgende deskriptiv-statistische Auswertung von Ratsbürgerentscheiden im Vergleich zu Bürgerentscheiden ‚von unten' ergeben sich aus der Skizze der theoriegeleiteten Annahmen mehrere Hypothesen:

1) *Die Abstimmungsbeteiligung (ist höher), da die Ratsfraktionen tendenziell eher Themen zur Abstimmung stellen, die für die Bürger von herausgehobener Bedeutung sind und deshalb stärker zur Stimmenabgabe motivieren. Die öffentliche Wahrnehmung – auch durch die Medien – dürfte zudem groß sein, was Aufmerksamkeit erzeugt und eine Beteiligung am Entscheid für die Bürger wichtiger machen kann.*

2) *Eine erwartbar weniger einseitige Mobilisierung gegen den Abstimmungsgegenstand – bspw. durch einzelne Bürgerinitiativen, wie bei regulären Bürgerentscheiden – dürfte die Enge der Abstimmung (sog. Closeness) reduzieren, gleichzeitig aber den Ja-Stimmen-Anteil erhöhen.*

3) *Diese Effekte könnten bei höherem Einleitungsquorum noch verstärkt werden. In solchen Fällen wird einseitige Mobilisierung tendenziell noch unwahrscheinlicher und eine Zustimmung im Entscheid dürfte wahrscheinlicher sein, wenn weitgehender Konsens innerhalb der Ratsfraktionen besteht, die das Verfahren einleiten. Außerdem ist zu erwarten, dass gerade in diesen Fällen eher besonders wichtige und weniger partikulare Themen zur Abstimmung stehen, weil eine größere Anzahl an Fraktionen bereit sein muss, die Bürger tatsächlich entscheiden zu lassen.*

4) *Ratsbürgerentscheide scheitern seltener unecht als normale Bürgerentscheide. Das ist auf die deutlich höhere*

Abstimmungsbeteiligung bei Ratsbürgerentscheiden zurückzuführen.

5) *Dies könnte ggf. dadurch ausgeglichen werden, dass entsprechende Verfahren häufiger direkt abgelehnt werden. Zwar erwarten die politischen Eliten offensichtlich, dass sie mit Ratsbürgerentscheiden für sie bessere Ergebnisse erzielen können, als wenn sie es ‚von unten' zu einem Bürgerentscheid kommen lassen, aber über das tatsächliche Abstimmungsverhalten der Bürger ist zumindest in Deutschland nur sehr wenig bekannt.*

6) *Die Einleitungshäufigkeit dürfte mit zunehmender Einwohnerzahl der Kommunen steigen, wie bereits Brockmann (2021) festgestellt hat. Außerdem erwarten wir eine häufigere Einleitung im Falle niedrigerer Einleitungsquoren – da eine geringere Mehrheit in den Räten zur Initiierung eines Verfahrens ausreicht. Außerdem ist zu vermuten, dass in stärker konkordanzdemokratisch geprägten Bundesländern häufiger Ratsbürgerentscheide eingeleitet werden, als in konkurrenzdemokratisch geprägten Bundesländern.*

2. Vergleich zwischen Ratsbürgerentscheiden ‚von oben' und Bürgerentscheiden ‚von unten'

Analog zum Vorgehen für die Analyse von regulären Bürgerentscheiden wurde auch für die Auswertung von Ratsbürgerentscheiden ein Datensatz für den Zeitraum 01.01.2010 bis zum Beginn der Corona-Pandemie im März 2020 erstellt. In diesem Datensatz sind 177 Ratsbürgerentscheide[10] erfasst. Auf knapp vier Bürgerentscheide ‚von unten' kommt somit ein Ratsbürgerentscheid ‚von oben'.

[10] Die ausschließlich in Bayern vorkommenden Ratsbürgerentscheide mit konkurrierenden Beschlussvorschlägen zu parallel abgehaltenen regulären Bürgerentscheiden wurden zur Vereinfachung aus der Analyse ausgeschlossen.

2.1 Abstimmungsvariablen und -Ergebnisse

Im Vergleich ist die Abstimmungsbeteiligung bei Ratsbürgerentscheiden ‚von oben' (50,78%) größer als die Beteiligung an Bürgerentscheiden ‚von unten' (45,35%). Der Anteil der Nein-Stimmen ist mit 48,66% zu 43,39% größer, der Anteil der Ja-Stimmen entsprechend geringer (51,32% vs. 56,34%). Die Unterschiede in den mittleren Anteilswerten sind in allen Fällen statistisch signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert. Der mittlere Abstand zwischen Ja- und Nein-Stimmen ist mit einer Closeness von 29,20 etwas größer als bei regulären Bürgerentscheiden (28,95), allerdings nicht statistisch signifikant (vgl. *Tabelle 1*). Ähnlich wie Bürgerentscheide erfahren auch Ratsbürgerentscheide somit tendenziell eine Zustimmung der Bürger.

Tabelle 1: Abstimmungsvariablen in Bürgerentscheiden/Ratsbürgerentscheiden

Verfahrensart	Beteiligung	Nein-Stimmen	Ja-Stimmen	Closeness
Bürgerentscheid (N = 731)	45,30%	43,39%	56,34%	28,95
Ratsbürgerentscheid (N = 177)	50,78%	48,66%	51,32%	29,20
t	-4,074	-3,286	3,147	-0,132
Cohen's d				
Sig.	< 0,001**	< 0,001**	< 0,001**	0,448

Quelle: Eigene Erhebung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Etwas anders sieht der Vergleich zwischen Bürgerentscheiden und Ratsbürgerentscheiden in Bundesländern mit hohem Einleitungsquorum aus:

Die Abstimmungsbeteiligung ist in diesen Fällen bei Ratsbürgerentscheiden noch etwas größer (51,97%). Der Anteil an Nein- (50,32%) und Ja-

Stimmen (49,68%) ist auch hier höher, als bei regulären Bürgerentscheiden – im Vergleich zur Gesamtzahl aller Ratsbürgerentscheide allerdings in der Verteilung vertauscht, sodass Verfahren im Falle hoher Einleitungsquoren tendenziell eher abgelehnt werden. Auch hier sind die Unterschiede zwischen regulären Bürgerentscheiden und Ratsbürgerentscheiden statistisch signifikant und gegen den Zufall abgesichert. Ratsbürgerentscheide sind leicht enger als Bürgerentscheide, doch der Unterschied ist statistisch nicht signifikant (vgl. *Tabelle 2*).

Tabelle 2: Abstimmungsvariablen in Bürgerentscheiden/Ratsbürgerentscheiden mit hohem Einleitungsquorum (>/= 66,6%)

Verfahrensart	Beteiligung	Nein-Stimmen	Ja-Stimmen	Closeness
Bürgerentscheid (N = 731)	45,30%	43,39%	56,34%	28,95
Ratsbürgerentscheid (N = 84)	51,97%	50,32%	49,68%	27,50
t	-3,534	-3,254	3,127	0,599
Cohen's d	0,421	0,414	0,397	0,070
Sig.	< 0,001**	< 0,001**	0,001**	0,275

Quelle: Eigene Erhebung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Reguläre Bürgerentscheide sind im Schnitt etwas eher direkt erfolgreich als Ratsbürgerentscheide (46,89% vs. 44,63%), scheitern jedoch deutlich häufiger an einem nicht-erreichten Quorum (20,51% vs. 8,47%) und dafür seltener direkt (32,60% vs. 46,33%) (vgl. *Tabelle 3*). Diese Ergebnisse sind statistisch signifikant und somit gegen den Zufall abgesichert. Ratsbürgerentscheide verfehlen also deutlich seltener das erforderliche Quorum, sind aber dennoch weniger erfolgreich als reguläre Bürgerentscheide. Die Hoffnung nicht weniger Entscheidungsträger, durch Ratsbürgerentscheide für sich bessere Ergebnisse (im Sinne von policy-seeking) erzielen zu können, erweist sich damit offensichtlich als trügerisch.

Tabelle 3: Ergebnisse Bürgerentscheide vs. Ratsbürgerentscheide

Verfahrensart	Direkt erfolgreich	Direkt gescheitert	Unecht gescheitert
Bürgerentscheid (N = 731)	46,89%	32,60%	20,51%
Ratsbürgerentscheid (N = 177)	44,63%	46,33%	8,47%
t	2,924	-16,246	21,627
Cohen's d	0,311	1,345	1,133
Sig.	0,002**	< 0,001**	< 0,001**

Quelle: Eigene Erhebung
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Der Anteil unecht gescheiterter Verfahren liegt im Falle hoher Einleitungsquoren etwas höher (10,71%), wobei der Anteil erfolgreicher Entscheide leicht zurückgeht (41,67%). Der Anteil gescheiterter Entscheide bleibt in etwa gleich (46,43%) (vgl. *Tabelle 4*). Die Ergebnisse sind auch hier jeweils statistisch signifikant und gegen den Zufall abgesichert. Die Erfolgsquote von Ratsbürgerentscheiden bei hohem Einleitungsquorum ist insofern noch einmal geringer, und entsprechende Verfahren im Vergleich zu Bürgerentscheiden ‚von unten' noch weniger häufig erfolgreich als Ratsbürgerentscheide mit geringeren Einleitungsquoren.

Tabelle 4: Ergebnisse Bürgerentscheide vs. Ratsbürgerentscheide mit hohem Einleitungsquorum (>/= 66,6%)

Verfahrensart	Direkt erfolgreich	Direkt gescheitert	Unecht gescheitert
Bürgerentscheid (N = 731)	46,89%	32,60%	20,51%
Ratsbürgerentscheid (N = 84)	41,67%	46,43%	10,71%
t	4,015	-10,681	13,241
Cohen's d	0,723	1,334	0,879
Sig.	< 0,001**	< 0,001**	< 0,001**

Quelle: Eigene Erhebung

** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

2.2 Abstimmungsvariablen und -Ergebnisse bei NIMBY-Phänomenen

Tabelle 5 zeigt den Vergleich der Abstimmungsvariablen zwischen Bürgerentscheiden und Ratsbürgerentscheiden zu NIMBY-Phänomenen: Die Abstimmungsbeteiligung liegt in allen Fällen bei Ratsbürgerentscheiden höher als bei regulären Bürgerentscheiden. Auffällig ist auch hier die wesentlich höhere Beteiligung bei Fragen zu erneuerbaren Energien. Außer bei Standortfragen zu erneuerbaren Energien zeigen sich in Bürgerentscheiden mehr Ja-Stimmen und weniger Nein-Stimmen als in Ratsbürgerentscheiden. Die Abstimmungen in Ratsbürgerentscheiden zu NIMBY-Phänomenen sind – mit Ausnahme erneuerbarer Energien – im Schnitt leicht enger als bei regulären Bürgerentscheiden.

Tabelle 5: Abstimmungsvariablen bei Bürgerentscheiden vs. Ratsbürgerentscheiden zu NIMBY-Phänomenen

Verfahrensart	Beteiligung	Nein-Stimmen	Ja-Stimmen	Closeness
Bürgerentscheid (N = 353)				
Wirtschaftsprojekte	48,96%	46,64%	53,32%	26,51
Bebauung	43,60%	43,47%	55,96%	28,43
Erneuerbare Energien	56,64%	41,34%	58,66%	26,36
Straßenbau / Bahntrassen	47,48%	42,35%	56,97%	25,31
Ratsbürgerentscheid (N = 99)				
Wirtschaftsprojekte	52,50%	48,73%	51,27%	24,77
Bebauung	51,90%	49,44%	50,56%	24,08
Erneuerbare Energien	58,92%	41,27%	58,73%	34,67

Straßenbau / Bahntrassen	50,86%	51,80%	48,20%	23,95

Quelle: Eigene Erhebung

Nimmt man ausschließlich die Ratsbürgerentscheide aus Bundesländern mit hohem Zustimmungsquorum in den Blick, ändert sich die Verteilung leicht. Die Abstimmungsbeteiligung liegt bei Bebauungsprojekten (56,19%) und Straßenbau/Bahntrassen (51,38%) über derer bei Ratsbürgerentscheiden insgesamt. Die Beteiligung im Falle von Projekten zu erneuerbaren Energien (53,19%) und zu Standorten von Wirtschaftsprojekten (52,24%) ist hingegen geringer als über alle Ratsbürgerentscheide hinweg (vgl. *Tabelle 6*).

Ratsbürgerentscheide zu Wirtschaftsprojekten, Bebauung und Straßenbau/Bahntrassen werden im Schnitt und im Vergleich zu regulären Bürgerentscheiden eher abgelehnt. Auch im Vergleich zu allen Ratsbürgerentscheiden zeigt sich eine tendenziell stärkere Ablehnung bei hohem Einleitungsquorum. Der Anteil an Ja-Stimmen in Ratsbürgerentscheiden mit hohem Einleitungsquorum im Falle der erneuerbaren Energien (53,02%) liegt im Mittel unter dem mittleren Ja-Stimmen-Anteil bei Bürgerentscheiden (58,66%) und bei Ratsbürgerentscheiden insgesamt (58,73%).

Tabelle 6: Abstimmungsvariablen bei Bürgerentscheiden vs. Ratsbürgerentscheiden mit hohem Einleitungsquorum (>/= 66,6%) zu NIMBY-Phänomenen

Verfahrensart	Beteiligung	Nein-Stimmen	Ja-Stimmen	Closeness
Bürgerentscheid (N = 353)				
Wirtschaftsprojekte	48,96%	46,64%	53,32%	26,51
Bebauung	43,60%	43,47%	55,96%	28,43
Erneuerbare Energien	56,64%	41,34%	58,66%	26,36

Straßenbau / Bahntrassen	47,48%	42,35%	56,97%	25,31
Ratsbürgerent-scheid (N = 43)				
Wirtschaftspro-jekte	52,24%	53,93%	46,07%	22,13
Bebauung	56,19%	51,61%	48,39%	19,70
Erneuerbare Energien	53,19%	46,98%	53,02%	26,18
Straßenbau / Bahntrassen	51,38%	52,68%	47,32%	23,97

Quelle: Eigene Erhebung

Aus *Tabelle 7* ist ersichtlich, dass der Anteil erfolgreicher Bürgerentscheide aus NIMBY-Phänomenbereichen – mit Ausnahme der Standorte für Wirtschaftsprojekte – leicht größer ist als der Anteil erfolgreicher Ratsbürgerentscheide zu den entsprechenden Themenfeldern. Besonders auffällig ist der Unterschied bei Entscheiden zu erneuerbaren Energien (52,11% erfolgreiche Bürgerentscheide vs. 45,98% erfolgreiche Ratsbürgerentscheide). Zugleich ist der mittlere Anteil unecht gescheiterter Verfahren im Falle der Ratsbürgerentscheide durchweg deutlich geringer, und bei Ratsbürgerentscheiden scheitern nur etwa halb so viele Verfahren unecht, wie bei regulären Bürgerentscheiden. Entsprechend ist der Anteil direkt gescheiterter Ratsbürgerentscheide im Vergleich zu regulären Bürgerentscheiden merklich größer.

Ratsbürgerentscheide sind somit – auch in NIMBY-Verfahren – nicht per se häufiger erfolgreich als Bürgerentscheide von ‚unten', sondern tendenziell sogar etwas weniger häufig erfolgreich. Unserer Vermutung entsprechend, hat sich der Rückgang unechten Scheiterns der Verfahren dadurch ausgeglichen, dass zwar häufiger die geltenden Quoren erreicht werden, die Entscheide jedoch trotzdem oftmals abgelehnt werden.

Tabelle 7: Abstimmungsergebnisse bei Bürgerentscheiden vs. Ratsbürgerentscheiden zu NIMBY-Phänomenen

Verfahrensart	Direkt erfolgreich	Direkt gescheitert	Unecht gescheitert
Bürgerentscheid (N = 353)			
Wirtschaftsprojekte	47,17%	36,18%	16,65%
Bebauung	47,34%	34,43%	18,23%
Erneuerbare Energien	52,11%	30,87%	17,02%
Straßenbau / Bahntrassen	45,99%	35,25%	18,76%
Ratsbürgerentscheid (N = 99)			
Wirtschaftsprojekte	47,70%	43,72%	8,33%
Bebauung	45,62%	44,67%	9,09%
Erneuerbare Energien	45,98%	47,72%	6,29%
Straßenbau / Bahntrassen	43,35%	47,33%	8,61%

Quelle: Eigene Erhebung

Der durchschnittliche Anteil erfolgreicher Verfahren ist bei Ratsbürgerentscheiden mit hohem Einleitungsquorum für alle NIMBY-Phänomene – zunächst überraschend – noch einmal geringer. Allerdings scheitern diese Verfahren häufiger unecht als Ratsbürgerentscheide zu NIMBY-Themen. Mit Ausnahme der Standorte von Wirtschaftsprojekten liegt der Anteil direktgescheiterter Verfahren hier über dem für Ratsbürgerentscheide insgesamt (vgl. *Tabelle 8*). Die Erfolgsaussichten für von einer größeren Mehrheit in den Räten eingeleitete Ratsbürgerentscheide sind damit noch geringer als jene für Ratsbürgerentscheide zu NIMBY-Themen ganz allgemein.

Tabelle 8: Abstimmungsergebnisse bei Bürgerentscheiden vs. Ratsbürgerentscheiden mit hohem Einleitungsquorum (>/= 66,6%) zu NIMBY-Phänomenen

Verfahrensart	Direkt erfolgreich	Direkt gescheitert	Unecht gescheitert
Bürgerentscheid (N = 353)			
Wirtschaftsprojekte	47,17%	36,18%	16,65%
Bebauung	47,34%	34,43%	18,23%
Erneuerbare Energien	52,11%	30,87%	17,02%
Straßenbau / Bahntrassen	45,99%	35,25%	18,76%
Ratsbürgerentscheid (N = 43)			
Wirtschaftsprojekte	45,74%	42,80%	10,30%
Bebauung	40,19%	46,79%	11,50%
Erneuerbare Energien	42,32%	51,15%	6,53%
Straßenbau / Bahntrassen	39,91%	48,21%	10,54%

Quelle: Eigene Erhebung

2.3 Einleitungshäufigkeit von Ratsbürgerentscheiden

Numerisch werden mehr Ratsbürgerentscheide in kleineren Kommunen eingeleitet (vgl. *Tabelle 9*). Im Detail spiegeln unsere Daten jedoch die Erkenntnis bisheriger Forschung wider, dass die Einleitungswahrscheinlichkeit von Ratsbürgerentscheiden bei zunehmender Größe der Kommune steigt. Gruppiert nach Höhe des Einleitungsquorums zeigt sich, dass etwas mehr Verfahren (52,54%) in Bundesländern mit niedrigerer Hürde im Rat (>/= 50,0%) eingeleitet werden als in Bundesländern mit Zweidrittelhürde (47,46%) (vgl. *Tabelle 10*).

Tabelle 9: Häufigkeitsverteilung von Ratsbürgerentscheiden nach Einwohnerzahl

Einwohnerzahl	Anteil der Verfahren
3.000 – 5.000 Einwohner	23,16% (N = 41)
5.000 – 20.000 Einwohner	44,07% (N = 78)
20.000 – 50.000 Einwohner	20,90% (N = 37)
50.000 – 100.000 Einwohner	5,09% (N = 9)
Mehr als 100.000 Einwohner	6,78% (N = 12)

Quelle: Eigene Erhebung

Tabelle 10: Häufigkeitsverteilung von Ratsbürgerentscheiden nach Höhe des Einleitungsquorums

Einleitungsquorum	Anteil der Verfahren
>/= 50,0%	52,54% (N = 93)
>/= 66,6%	47,46% (N = 84)

Quelle: Eigene Erhebung

Auch die Vermutung, dass Ratsbürgerentscheide häufiger in konkordanzdemokratisch als in konkurrenzdemokratisch geprägten Bundesländern eingeleitet werden, bestätigt sich (vgl. *Tabelle 11*). Nur knapp 16,95% der Verfahren entfallen auf konkurrenzdemokratische Länder, während die relative Mehrzahl der Fälle (45,76%) in den Mischtypen (Bayern, Niedersachsen) und deutlich mehr als ein Drittel (37,29%) der Fälle in klar konkordanzdemokratischen Ländern eingeleitet wurden.

Tabelle 11: Häufigkeitsverteilung von Ratsbürgerentscheiden nach Verfassungsindex

Verfassungsindex	Anteil der Verfahren
1 = Konkurrenz	16,95% (N = 30)
2 = Mischtyp	45,76% (N = 81)
3 = Konkordanz	37,29% (N = 66)

Quelle: Eigene Erhebung

3. Fazit und Ausblick

Der deskriptive Vergleich zwischen Ratsbürgerentscheiden und Bürgerentscheiden ‚von unten' hat einige der aus dem Forschungsstand abgeleiteten Annahmen bestätigt, teils jedoch auch unerwartete Erkenntnisse hervorgebracht.

Die Abstimmungsbeteiligung liegt bei Ratsbürgerentscheiden – insgesamt und speziell bei NIMBY-Phänomenen – teils recht deutlich über der Beteiligung an regulären Bürgerentscheiden. Die öffentliche wie mediale Sichtbarkeit eines vom Rat eingeleiteten direkten Beteiligungsverfahrens und der Fokus auf vor Ort besonders relevante Themenstellungen dürften hier wesentliche Faktoren dafür sein, dass Bürger eher bereit sind, an Ratsbürgerentscheiden teilzunehmen als an regulären Bürgerentscheiden. Dieser Effekt ist bei hohem Einleitungsquorum im Rat noch einmal größer.

Bürgerentscheide ‚von unten' zeigen anteilig mehr Ja-Stimmen als Ratsbürgerentscheide, was nicht unserer Vermutung entspricht. Ratsbürgerentscheide werden im Ergebnis häufiger abgelehnt als reguläre Bürgerentscheide, insbesondere bei höherem Einleitungsquorum. Bei hohem Einleitungsquorum sind die Abstimmungen zu Ratsbürgerentscheiden in allen Bereichen etwas enger als bei regulären Bürgerentscheiden. Unter allen Ratsbürgerentscheiden sind Verfahren zu erneuerbaren Energien weniger eng als bei regulären Bürgerentscheiden.

Die Erfolgsquote bei regulären Bürgerentscheiden ist bei NIMBY-Themen – außer bei Verfahren zu Standorten von Wirtschaftsprojekten – leicht größer als bei Ratsbürgerentscheiden. Der größte Unterschied besteht bei Entscheiden zu erneuerbaren Energien. Der Anteil unecht gescheiterter Verfahren ist im Falle der Ratsbürgerentscheide durchweg deutlich geringer als bei regulären Bürgerentscheiden. Entsprechend ist der Anteil direkt gescheiterter Ratsbürgerentscheide im Vergleich zu regulären Bürgerentscheiden größer.

Auch bei NIMBY-Verfahren zeigt sich, dass Ratsbürgerentscheide nicht häufiger zum Erfolg führen als Bürgerentscheide ‚von unten'. Tatsächlich liegen ihre Erfolgsaussichten tendenziell sogar leicht darunter. Damit wird unsere Vermutung gestützt, dass der geringere Anteil unecht gescheiterter Verfahren dadurch ausgeglichen wird, dass die Quoren zwar häufiger erfüllt werden, die Entscheidungen aber dennoch oft abgelehnt werden.

Der durchschnittliche Anteil erfolgreicher Verfahren ist bei Ratsbürgerentscheiden mit hohem Einleitungsquorum für alle NIMBY-Phänomene noch einmal geringer, allerdings scheitern diese Verfahren häufiger unecht als Ratsbürgerentscheide zu NIMBY-Themen insgesamt. Mit Ausnahme der Standorte von Wirtschaftsprojekten liegt der Anteil direkt gescheiterter Verfahren über dem für Ratsbürgerentscheide – die Erfolgsaussichten für von einer größeren Mehrheit in den Räten eingeleitete Ratsbürgerentscheide sind damit noch einmal geringer als jene für Ratsbürgerentscheide zu NIMBY-Themen ganz allgemein.

Brockmanns (2021) Feststellung, dass mit steigender Einwohnerzahl häufiger Ratsbürgerentscheide eingeleitet werden, hat sich anhand unserer Daten bestätigt. In Fällen, in denen das Einleitungsquorum im Rat niedriger liegt, ist die Einleitungshäufigkeit leicht größer als in Fällen, in denen eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Auch die Erwartung, dass in konkordanzdemokratisch geprägten Bundesländern, in denen in den Räten häufiger einstimmig entschieden wird, häufiger Ratsbürgerentscheide eingeleitet werden, hat sich bestätigt.

Weiterer Forschungsbedarf über die Aggregatdatenanalyse hinaus besteht insbesondere hinsichtlich der Motivation der Bürger, bei Ratsbürgerentscheiden stärker ablehnend abzustimmen als bei Bürgerentscheiden ‚von unten'. Besonders pikant ist, dass dies offensichtlich noch stärker für NIMBY-Fragen bei jenen Ratsbürgerentscheiden gilt, die von übergroßen Ratsmehrheiten ausgelöst werden (müssen).

Eine Interpretation wäre, dass hier der Antielitismus des (Rechts-)Populismus eine Rolle spielen könnte. Danach wäre die klare Empfehlung von übergroßen Parlamentsmehrheiten aus Sicht einiger Wähler kein Ausdruck für argumentativ errungene, überzeugendere Entscheidungen, sondern eher ein weiteres Zeichen für die kartellartige Verteidigung der politischen Klasse.

Das wäre allerdings nur auf der Grundlage individualdatenbasierter Forschung genauer zu verifizieren. Zumindest kann man für die politische Praxis bereits jetzt festhalten, dass die Einleitung von Ratsbürgerentscheiden anstelle von Bürgerentscheiden ‚von unten' eine riskantere Strategie ist als von den Entscheidungsträgern in den Räten bisher offensichtlich angenommen. Im Hinblick auf die Outputlegitimität bedeutet das zugleich, dass die durchaus problematischen NIMBY-Begehren ‚von unten' kaum erfolgreich durch Ratsbürgerentscheide abgefangen oder neutralisiert werden können.

Literatur und Quellen

Beilharz, Günter (1981): Politische Partizipation im Rahmen des § 21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg. Dissertationsschrift. Tübingen.

Brockmann, Nils Arne (2021): Wenn Parlamente vors Volk ziehen. Ratsreferenden in der kommunalen Demokratie. Bielefeld.

Decker, Frank (2012): Die fehlgeleitete Debatte um den Volksentscheid auf Bundesebene. In: Vorgänge. 199/3: 26-34.

Solar, Marcel (2011): Die Initiative und das Referendum in den Gliedstaaten der USA. Impulse für die Debatte um direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen. Duisburg.

Mit Bürgerinitiativen und Vetopositionen zu umweltgerechten Entscheidungen? EON Datteln und newPark als großindustrielle Beispiele aus dem Ruhrgebiet

Lars Holtkamp

Nachdem in den letzten Kapiteln mit der ‚Leiter des Protests' die Macht von Bürgerinitiativen über zunehmende Vetopositionen beschrieben wurde, die nach dem NIMBY-Prinzip verfahren und damit insbesondere die dezentrale Energiewende gefährden, soll nun aus einer anderen Perspektive – insbesondere für umweltschädliche Großprojekte, hinter denen auch massive Kapitalinteressen und Pfadabhängigkeiten stehen – diskutiert werden, ob diese nicht auch durch NIMBY-Interessen verhindert werden können. Damit könnte gerade die starke Status-quo-Orientierung durch Vetopositionen doch einen Beitrag zu einer umweltgerechteren Entwicklung leisten.

In einem ersten Schritt wird das Verhältnis zwischen Bürgerinitiativen, Vetopositionen und umwelt- und sozialgerechter Entwicklung anhand früherer und heutiger Diskussionen in der lokalen Politikforschung ausgelotet. Zweitens wird, angelehnt an den historischen Institutionalismus, der insbesondere den Einfluss von Machkonstellationen betont, die Pfadabhängigkeit von Großprojekten an den zwei bedeutsamsten und umstrittensten Standortentscheidungen des Ruhrgebiets bzw. zumindest des Dortmunder Raums veranschaulicht. Abschließend werden die Ergebnisse der empirischen Analyse kurz zusammengefasst und noch einmal ausführlicher auf die Diskussion über direktdemokratische Verfahren rückbezogen.

1. Unter- und Überschätzung von Bürgerinitiativen und städtischen Bewegungen im Zusammenspiel mit Vetopositionen

Die in diesem Buch geäußerte Kritik an Bürgerinitiativen und deren Vetooptionen über die ‚Leiter des Protests' ist nicht ganz neu. Einiges erinnert zunächst an die Diskussion über die ‚Unregierbarkeit der Städte' aus

den 1970er-Jahren. Der in der bundesdeutschen Politikwissenschaft in der Nachkriegszeit dominierende normative Pluralismus geriet zunehmend in die Kritik aus einer eher konservativ-etatistischen Perspektive. Das Gemeinwohl könne nicht durch den Wettstreit der Interessengruppen gefunden und realisiert werden, sondern einzelne Interessengruppen seien viel zu mächtig und würden die staatlichen Entscheidungen zu stark beeinflussen oder gar blockieren.

Auf lokaler Ebene wurden auch zunehmend die Bürgerinitiativen – als vergleichsweise neues Phänomen – von christ- und sozialdemokratischen Entscheidungsträgern fundamental kritisiert. Bereits damals war das NIMBY-Prinzip einer der wesentlichen Auslöser dieser Bedenken der Entscheidungsträger:

> *„Die Menschen seien prinzipiell für Kinderspielplätze, aber nicht in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, konstatierte der Stuttgarter Oberbürgermeister, der Christdemokrat Manfred Rommel" (Föllmer 2025: 197).*

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich seitdem viele Kontextfaktoren gravierend verändert haben, womit Innovationen weiter erschwert wurden und somit die Bedenken gegen Bürgerinitiativen im Zusammenspiel mit Vetopositionen sicherlich kein Alleinstellungsmerkmal mehr für konservative(re) Kräfte sind.

Waren Bürgerinitiativen und Proteste in den 1970er-Jahren vor allem auf die Großstädte konzentriert, finden sie nun zunehmend auch in Klein- und ‚Schlafstädten' statt. Insbesondere die zunehmend aktiven älteren Bürger haben die Zeit und den individuellen Nutzen, wenn es darum geht, Beeinträchtigungen durch Lärm und durch Wertverluste des Eigenheims abzuwenden (vgl. Bertram 2024: 161). Dies ist gerade in ländlicheren Gebieten gut anschlussfähig an rechtspopulistische Akteure, die, ähnlich wie die Anwohner, vor allem den Status quo favorisieren:

> *„First, localist-populist planning agendas work to rearticulate the notion of the public interest, translating a fear of loss and powerlessness into the pursuit of control, primarily through protection and preservation of the status quo… The localist-populist understanding of the public interest employs traditional localist rhetoric focussing on the preservation of community identity and the imagined rural idyll" (Dunn 2024: 626).*

Insbesondere die Bevölkerungsgruppe zwischen 55 und 64 Jahren ist nach aktuellen Umfragen in Bürgerinitiativen stark überpräsentiert (vgl. Weinhardt et al. 2025). Die politische Sozialisation in sozialen Bewegungen der 1970er-Jahre und der häufigere Wegfall von Kinderbetreuungsaufgaben könnten Ursachen dafür sein, dass diese Altersgruppe mehr Ressourcen einbringen kann und will.

Die Zahl der Bürgerinitiativen ist durch die Transformation der ‚Schlafstädte' deutlich gestiegen, zumal die dezentrale Energiewende zu Protest an vielen Orten und weniger räumlich konzentrierten Bewegungen (wie noch die Anti-Atomkraftbewegung auf Wackersdorf oder Ahaus) geführt hat. Problematisch ist auch, dass aufgrund der weiter alternden Wählerschaft sich diese NIMBY-Präferenzen in Zukunft noch verstärken dürften.

Damit verschlechtern sich insgesamt die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Politik gerade in Bürgerentscheiden deutlich, wie es auch für die Schweiz festgestellt wurde:

> *„We find older voters to less likely support policies that aim to protect the environment or benefit the younger population, including families with children. These differences in voter attitudes are causally linked to ageing effects…Consequently, it will become increasingly difficult for ageing societies to win majorities for forward-thinking reform projects in direct polls, such as policies aimed at mitigating climate change, improving the quality of education, and providing sustainable infrastructure" (Ahlfeldt et al. 2023: 24).*

Zweitens hat sich, wie bereits skizziert, die Anzahl der Vetopositionen mit der Einführung von Direktwahl und möglicher Abwahl der Bürgermeister, direkter Demokratie und Verbandsklagerecht erheblich erhöht, die durch die wachsende Polarisierung, u. a. durch die AfD, auch zunehmend genutzt werden. Berücksichtigt man zusätzlich, dass diese Vetopositionen gar nicht realisiert werden müssen, sondern dass deren Androhung bzw. der Gebrauch in Nachbarstädten häufiger bereits ausreicht, um die Entscheidungsträger oder wirtschaftliche Akteure zum Einlenken zu bringen, wird das erhebliche Blockadepotential der gestiegenen Anzahl von Vetopositionen noch deutlicher.

Drittens kommt erschwerend die kommunale Haushalts- und Infrastrukturkrise hinzu. Seit den 1990er-Jahren hat insbesondere in NRW, mit den mit Abstand meisten größeren Kommunen, eine schwerwiegende Haushaltskrise eingesetzt, die sich in den 2020er-Jahren noch extrem weiter zuspitzt (vgl. Holtkamp 2026). Folge war u. a., dass Deutschland im internationalen Vergleich viel zu wenig in die Infrastruktur investierte, weil die Kommunen unter strenger Haushaltsaufsicht standen. Die dadurch dringend notwendig gewordenen Investitionen, die nun durch bundesstaatliche Förderprogramme stark forciert werden sollen, werden, ähnlich wie die dezentrale Energiewende, vielerorts auf den energischen Widerstand von Anwohnern und Bürgerinitiativen treffen.

Damit wird insgesamt der Abbau von Vetopositionen – also auch der direkten Demokratie – zum ‚Gebot der Stunde', nachdem zuvor noch unter verbreiteten Leitbildern, wie der partizipativen Governance oder in der Kommunalverfassungsreform der 1990er-Jahre, ein Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten propagiert wurde. Angesichts diverser schwerwiegender Krisen geht es in größeren Teilen der Politik und Wissenschaft seit den 2020er-Jahren jedoch mehr um Handlungsfähigkeit und Outputlegitimation und weniger darum, alle Bürger argumentativ zu überzeugen oder umfassende Akzeptanz zu generieren (vgl. Holtkamp/Garske 2025; Holtkamp 2026).

Bei der Einordnung des Protestverhaltens und der Vetopositionen ist trotz dieser aktuellen Trends aber kritisch zu reflektieren, dass zwar die Innovationsfähigkeit des kommunalpolitischen Systems durch zunehmende Vetopositionen begrenzt ist, aber auch, dass das nicht immer das zentrale Kriterium für die Outputlegitimation sein kann, wenn nicht auch die Richtung der Innovationen berücksichtigt wird (vgl. allgemein bereits Benz 2000).

Konkreter bedeutet das für die in diesem Buch vor allem berücksichtigten Standortkonflikte in den Kommunen, dass die Verhinderung so mancher Innovation eine durchaus gute oder auch umweltgerechte Entscheidung sein kann, wie es zumeist allerdings erst im Nachhinein festgestellt wird:

> *„Schließlich haben wir es den nachhaltigen Widerständen lokaler Öffentlichkeiten zu verdanken, dass zumeist ein Teil der heute hoch geschätzten Altstädte und Gründerzeitviertel vor den Stadtautobahnen, Kaufhausgroßbauten und Flächensanierungen der 70er Jahre gerettet werden konnten" (Selle 2013: 256).*

Gerade in den Großstädten entwickelten sich in den 1970er-Jahren neue soziale Bewegungen und Bürgerinitiativen (v. a. Umwelt-, Friedens- und Frauenbewegung), die sich „gegen die ‚one best way'-Ideologie (zum Beispiel die autogerechte Stadt) der Nachkriegsjahre" (Kersting 2004: 60) richteten. Damit wurde das Bewusstsein geschärft, dass auch auf kommunaler Ebene (im Gegensatz zur damals in Rechtswissenschaft und Verwaltung dominanten unpolitischen Selbstverwaltungsideologie; vgl. Holtkamp 2008) wichtige politische Entscheidungen getroffen werden und es sich lohnen kann, auch auf dieser Ebene für umweltgerechte Lösungen zu streiten.

Also ist die Kombination von Bürgerinitiativen und institutionellen Vetopositionen auch aus unserer Sicht nicht generell problematisch für die

Outputlegitimation, sondern hier lohnt sich, über Aggregatdaten hinaus, auch ein genauerer Blick auf qualitative Fallstudien.

Teilweise wird in der lokalen Politikforschung so weit gegangen, dass diesen städtischen Bewegungen eine nahezu systemtransformierende Wirkung zugeschrieben wird, wobei die direkte Demokratie hierfür als zentraler Hebel angesehen wird:

> *„Progressive social movements, in particular, envisage innovative forms of democratic life that highlight participatory and deliberative elements, which are widely deemed important to renew democracy. This can be observed in different respects. First, by taking advantage of windows of opportunity offered by extant direct democracy institutions, activists have promoted referendums or turned referendums promoted by political elites in a top-down fashion into forms of direct democracy 'from below'" (Della Porta/Felicetti 2022: 157).*

Für Deutschland wurde dies vorrangig für die Stadtstaaten empirisch behauptet und vor allem an Rekommunalisierungsinitiativen aus kapitalismuskritischer Sicht festgemacht:

> *„Democratic control and direct participation has already played an important role in the campaigns for remunicipalisation in Berlin and Hamburg. Especially in Berlin, the Berlin Energy Roundtable was characterised by grassroots participation and consensus decision-making. Another factor, obviously, is that the referenda are not only a means of direct, plebiscitary democracy themselves; they have also raised awareness and opened the debate about future energy provision in the city" (Becker et al. 2018: 21).*

Dabei wurde aber zu wenig herausgearbeitet, dass dies doch eher Einzelfälle sind, die gerade auf die durchschnittlich viel kleineren Kommunen nicht übertragen werden können (z. B., weil es hier kaum städtische

Bewegungen gibt und Themen wie die öffentliche Wohnraumversorgung sich deutlich anders darstellen; vgl. Holtkamp/Garske 2025).

Zudem wurde die Macht von Bürgerinitiativen und städtischen Bewegungen überschätzt, wenn sie sich auf Großprojekte fokussieren, bei denen zentrale Kapitalinteressen die klaren Verlierer wären (vgl. kritisch auch Bertram 2013). Das zeigt sich auch am Berliner Beispiel, das gerne für die neue Macht der städtischen Bewegungen durch direktdemokratische Vetopositionen angeführt wird. Die Initiative ‚Deutsche Wohnen & Co. enteignen' strebte (bisher vergeblich) die Sozialisierung von Wohnraum an. Eine deutliche Mehrheit der Berliner stimmte diesem Volksentscheid schon im Jahr 2021 zu.

Nach Jahren der juristischen Beratung kündigte der für die Umsetzung zuständige Senat eine entsprechende Rahmengesetzgebung für 2024 an. Zwischenzeitlich erklärte der Senat aber, die Gesetzgebung erst 2026 umsetzen zu wollen – also dem letzten Jahr der Legislaturperiode im Stadtstaat (vgl. Oerke 2025), was beim ausgeprägten Parteienwettbewerb im Wahlkampf unwahrscheinlich sein dürfte.

Die Initiative für die Enteignung hat so auch Ende 2025 mit starker Unterstützung der Partei Die Linke, die dies zu ihrem wesentlichen Wahlkampfthema machen will, angekündigt, einen Volksentscheid zur Vergesellschaftung von 220.000 Berliner Wohnungen im Jahr 2027 anzustreben, was wahrscheinlich wiederum zu rechtlichen Auseinandersetzungen vor den Gerichten und vielen Rechtsgutachten führen wird (vgl. beck-aktuell 2025).

Die bisher umfassendste empirische Analyse dieses Fallbeispiels kommt zu einem klaren Ergebnis, worin die Ursachen für die Verschleppungstaktik des Berliner Senats zu sehen sind:

> *„Insbesondere eine Stadt wie Berlin als globale Metropole ist strukturell von privaten Investitionen abhängig. Wirtschaftswachstum und die Generierung von Steuergeldern hängen maßgeblich von privaten Investitionen in den*

Stadtraum Berlin ab. Die Androhung der Ratingagentur Moody's, bei einer Umsetzung des Volksentscheids die Kreditwürdigkeit Berlins herunterzustufen, wies bereits auf nicht-intendierte und kaum abschätzbare Auswirkungen der Vergesellschaftung seitens der Finanzwirtschaft, privater Investoren und anderen Kapitalfraktionen hin. Die strukturelle Abhängigkeit des lokalen Staates gegenüber privaten Investitionen muss als eine strategische Selektivität angesehen werden, die die Umsetzung… erheblich erschweren" (Schmidt 2025: 161).

Die ‚Leiter des Protests' erweist sich damit offensichtlich eher bei kleinem und mittlerem Projektvolumen als effektive Widerstands- bzw. Blockadeoption (z. B. bei der dezentralen Energiewende), während Vetopositionen bei industriellen Großvorhaben informell (bis hin zu Korruptionsnetzwerken) überbrückt werden und damit kaum zu umweltgerechten Entscheidungen führen können, auch weil Vetopositionen nur selten positive Gestaltungsoptionen beinhalten. Das wollen wir an zwei der größten Industrialisierungsvorhaben des Ruhrgebiets der letzten Jahre veranschaulichen.

Dabei geht es naheliegenderweise weniger um direktdemokratische Abstimmungen, die bei kommunal übergreifenden Vorhaben der Regional- und Landesplanung in der Regel (jenseits der drei Stadtstaaten) über die Negativkataloge ausgeschlossen sind, auch weil so kaum eine Konfliktlösung zu erwarten ist – es sei denn diese Abstimmungen werden – wie bei Stuttgart 21 – auf die Landesebene gehoben. Vielmehr geht es um den intensiven ‚Gebrauch' von Verwaltungsgerichten auf allen föderalen Ebenen als Vetoposition von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden, die jedoch nur begrenzt zu umweltgerechten Entscheidungen beitragen.

2. Das EON-Kohlekraftwerk in Datteln[11]

Im Januar 2020 titelte die Wirtschaftswoche „Datteln 4 - Der „größte Schwarzbau Deutschlands“ geht ans Netz“ und schrieb dies vor allem dem damaligen Ministerpräsidenten von NRW, Armin Laschet (CDU), zu, der sich gegen die eindeutigen Empfehlungen der Kohlekommission durchgesetzt habe. Dem vorausgegangen waren über zehn Jahre juristische Auseinandersetzungen mit EON bis zum Bundesverwaltungsgericht, wobei sich die gerichtlichen Auseinandersetzungen auch nach Inbetriebnahme des Kraftwerks weiter bis 2023 zogen.

Grobe Planungsfehler der Stadt Datteln (und wohl auch des Vorhabenträgers) führten immer wieder zu Planungsstopps, und dazu, dass das Ende von Datteln 4 immer wieder kurz bevorstand. So wurde das große Kraftwerk (180 Meter hoher Kühlturm und somit größer als der Kölner Dom) viel zu nah an Wohnsiedlungen gebaut (Abstand von knapp 500 Metern) und der Standort des Kohlekraftwerks war zudem in der verbindlichen Landesplanung gar nicht vorgesehen. Ein ausgewiesener Standort lag fünf Kilometer weiter. Viele dieser Planungsfehler wurden durch ein Zielabweichungsverfahren von der ab 2010 amtierenden rotgrünen Landesregierung erst im Nachhinein korrigiert.

Schon vor der ersten erfolgreichen Klage eines Bauern in der Nachbarstadt Waltrop gab es Vermittlungsversuche des früheren Landrats des Kreises Recklinghausen, Jochen Welt (SPD), die aus seiner Sicht im Rückblick an der ‚Arroganz‘ von EON gescheitert sind:

> *„Die Landwirte waren diesbezüglich zu Gesprächen mit dem Vorstand bereit. Man bat mich als Landrat gegenüber EON zu vermitteln. Dieses tat ich mit einem Telefonversuch in Richtung Vorstand – ohne Erfolg. Mit einem Brief an den damaligen EON-Chef Johannes Teyssen [wurde es weiter*

[11] Beide Standortkonflikte hat der Autor auch als Ratsmitglied der Stadt Waltrop über Jahrzehnte begleitet. Damit die Ergebnisse intersubjektiv nachvollziehbar sind, wurden vorrangig öffentlich-verfügbare Dokumente für die Analyse verwendet und zitiert.

versucht]. Hierin schilderte ich die Situation und die Bereitschaft der Landwirte zum Gespräch. Alles weit im Vorfeld des danach mit Erfolg eingeschlagenen Rechtswegs der Landwirte. Schockierend war für mich die Antwort von Johannes Teyssen: Man sehe keinen Anlass für irgendwelche Gespräche. Man befinde sich im Verfahren. Man lebe schließlich in einem Rechtsstaat und man habe Anspruch auf die rechtmäßige Genehmigung" (Welt 2020: o. S.).

Weiterhin wurde der Protest eindeutig von EON unterschätzt. So stellt der Vorhabenträger fest, dass er den Standort Datteln schon gut ausgewählt habe:

„Dabei wurde auch als Standortvorteil bewertet, dass die Bevölkerung in der Region seit Jahrzehnten mit der Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern vertraut ist und eine hohe Affinität zum Ruhrgebiet als Energiestandort existiert" (Willeke 2013: 252).

Dass diese pfadabhängige politische Kultur nicht unbedingt für Landwirte gilt, deren Existenz durch das Großvorhaben gefährdet wird und die bereits Erfahrungen im erfolgreichen Widerstand gegen einen AKW-Standort nur fünf Kilometer weiter entfernt gesammelt haben, wird man schon als starke Fehleinschätzung des Investors werten können.

Dessen ungeachtet hatte der Kraftwerksbetreiber schon früh angefangen, auf eigenes Risiko zu bauen, um ‚Fakten zu schaffen'. Da aus Sicht von EON schon mehr als eine Mrd. Euro in den Standort investiert wurden, bezeichnete es auch Laschet als politisch klug, den Standort doch noch an's Netz gehen zu lassen. Neben den vielen rechtlichen Verstößen ordneten wesentliche Umweltexperten dies als klimapolitische Fehlentscheidung ein, weil allein Datteln 4 zu Mehremissionen von 40 Millionen Tonnen CO2 führen wird (vgl. Kemfert 2020: 116).

Viele Mitglieder der Kohlekommission distanzierten sich von der Entscheidung der Bundesregierung pro Datteln 4, nachdem die Kommission

mit nur einer Gegenstimme den Kohleausstieg (auch für Datteln 4) beschlossen hatte. Hier ist es noch gelungen, nicht nur die Umweltschutzverbände, sondern auch die betroffenen Landesregierungen einzubinden. Dass die Bundesregierung dieses Verhandlungspaket nachträglich aber wieder aufschnürte, führte zu Protesten von Wissenschaftlern, Umweltschützern und ostdeutschen Landesregierungen.

Dass die Bundesregierung damit die Akzeptanz des Kohleausstiegs als Kompromiss selbst unterminierte, lässt erahnen, wie groß der Druck der Energieversorger und des NRW-Ministerpräsidenten gewesen sein muss, die sich regelmäßig in Treffen über eine gemeinsame Strategie abstimmten. So wird der Kompromiss auch aus wissenschaftlicher Sicht nicht mehr als fair wahrgenommen, denn damit…:

> *„… findet mit der Aufnahme von Datteln 4 faktisch eine Umgewichtung zugunsten der Steinkohle und zugunsten Nordrhein-Westfalens statt. Geht man davon aus, dass die Kommissionsergebnisse insgesamt (…) fair waren, kann es dieser Umsetzungsbeschluss nicht auch sein" (Mäding 2021: 83).*

Das Kohlekraftwerk Datteln 4 ging schließlich 2020 an's Netz mit einer dementsprechend noch langen Laufzeit – ein weiteres anschauliches Beispiel für Pfadabhängigkeiten in der Infrastrukturplanung. Somit ist NRW immer noch der Schwerpunkt der Standorte von Kohlekraftwerken in Deutschland. Aktuell liegt insgesamt mehr als ein Drittel der gesamten Kapazität von deutschen Kohlekraftwerken in NRW (vgl. Nuesslein et al. 2024).

Die folgende Skizze der informellen Prozesse soll zeigen, wie das Projekt vor Ort durch sog. ‚Landschaftspflege' durchgesetzt wurde.

Exkurs: ‚Landschaftspflege' durch Stromkonzerne

Zur ‚Landschaftspflege' durch EON gehörten u. a. viele großzügige Spenden an Vereine und Schulen in der Stadt Datteln. Auch der damalige

Bürgermeister von Datteln gab an, dass während der juristischen Auseinandersetzungen zwei seiner Verwandten bei EON eingestellt wurden (vgl. Ansahl 2010). Dies könnte auch ein Zufall sein, wobei die Einlassungen des beim Regierungspräsidenten in Münster zuständigen Mitarbeiters für die EON-Genehmigung keinen Zweifel daran lassen, dass Vergünstigungen zu den wesentlichen Strategien von EON gehörten:

> *„Laut Regierungsgewerbedirektor Wiedermeier habe der Konzern erst einen Dattelner Landwirt „sehr reich" gemacht, ihm das nötige Baugrundstück abgekauft, und anschließend „die Nachbarn dort tot-geworfen mit Geld... Und Bürgermeister Wolfgang Werner bekomme neben Fernwärme auch sechsstellige Summen von EON, für Feuerwehrhaus, Kinderklinik und andere Wünsche" (Sennekamp 2008: o. S.).*

Zwei Beispiele mögen genügen, um zu zeigen, das lokale finanzielle Unterstützung und andere Vergünstigungen von Unternehmen wie EON immer wieder strategisch eingesetzt wurden: Die sog. ‚EON-Lustreisen' und der Entzug von Spenden- und Fördergeldern in Fällen der Rekommunalisierung.

Bereits 2006 wurde bekannt, dass die Staatsanwaltschaft Köln, „nach Razzien in der Firmenzentrale des Gaslieferanten EON Ruhrgas Ermittlungsverfahren gegen 159 Politiker und Stadtwerke-Manager eröffnet [hatte]. Sie sollen sich – zum Teil mit ihren EhepartnerInnen – auf Reisen nach Barcelona, Amsterdam oder auf Bohrinseln vor der Küste Norwegens auf EON-Kosten amüsiert haben" (Jansen 2006).

Letztlich ermittelte die Kölner Staatsanwaltschaft in 150 Verfahrenskomplexen „in ganz Deutschland gegen 1300 Politiker und Verwaltungsbeamte sowie Manager der Energiekonzerne wegen des Verdachts der Vorteilsannahme, der Vorteilsgewährung und der Untreue… ‚Das war ein flächendeckendes System', sagt Oberstaatsanwalt Feld" (Nitschmann 2010).

Noch deutlicher wird der Zusammenhang zwischen großzügiger Förderung und politischer Einflussnahme in Fällen der – geplanten oder tatsächlich umgesetzten – Rekommunalisierung. Denn dann werden von EON und auch von RWE – den ‚Champions' der Energiebranche mit Hauptsitz in NRW – die ‚Geschenke wieder eingesammelt'.

In Dattelns Nachbarstadt Waltrop, die maßgeblich in beiden Fallbeispielen (als Gegner der Projekte) beteiligt ist, war Schluss mit der finanziellen Unterstützung von RWE, als man sich gemeinsam mit der Stadt Lünen für die Gründung von Stadtwerken entschied. Die Förderung von zwei Kulturveranstaltungen, des dortigen Parkfests und des RWE-Klimaschutzpreises wurde eingestellt. Gerade in Kommunen mit massiven Haushaltsproblemen – alle Städte im Kreis Recklinghausen haben eine hohe Kassenkreditverschuldung – sind solche „Sponsorenaktivitäten hochwillkommen" (Berlo/Wagner 2013: 13) und „bei der Neuvergabe von Stromkonzessionen ein gewichtiges Argument" (Berlo/Wagner 2013: 13).

Beim vorangegangenen Konzessionsvertrag mehrere Jahrzehnte zuvor zeigte man sich von Seiten der Energiekonzerne noch spendabler. So wurde damals ein Büro zur Energieberatung auf Kosten von RWE (bzw. des Vorgängers VEW) eröffnet und passend dazu der Vorsitzende der SPD-Mehrheitsfraktion in Waltrop eingestellt. Dies war sicherlich auch schon zu jener Zeit kein Einzelfall und setzte sich in den folgenden Jahren und Jahrzehnten weiter fort:

> *„Nach einer RWE-Schätzung arbeiten im Konzern in Deutschland mit all seinen Beteiligungen mindestens 200 Politiker, die überwiegend ehrenamtlich auf kommunaler Ebene tätig seien" (Verivox 2004: o. S.).*

Die aufgeführten Aktivitäten sind klare Standardstrategien von Energiekonzernen, wie RWE und EON, wie es beispielsweise für RWE auch beim Tagebau Hambach anschaulich beschrieben wurde:

> *„RWE's CSR may best be characterised by what one research participant called 'omnipresent sponsorship.' RWE is 'everywhere,' local activists explain, with its tentacles spread out 'like an octopus,' fusing itself into the cultural and economic life around the mines. The company has 'infiltrated' the social fabric of surrounding towns through sponsorship of local events and associations, seeking to gain legitimacy through the local authorities they sponsor. One channel of such 'infiltration' is the corporate volunteering initiative, RWE Companius, which finances initiatives and gives paid leave to employees participating in regional projects – over 1300 projects in 2015" (Brock/Dunlap 2018: 39).*

Dies leitet über zum zweiten Fallbeispiel, dem newPark, als Sonderwirtschaftszone und größte Fläche für industrielle Großvorhaben in der Landesplanung zwischen Waltrop und Datteln.

3. Der newPark für flächenintensive industrielle Großvorhaben

In diesem Fallbeispiel gehörten 1000 Hektar Fläche, die nur ein paar Kilometer neben EON Datteln liegen, der RWE. Hier gab es dann auch einen ausgewiesenen Kraftwerksstandort für Kohle und sogar ein geplantes AKW. 1974 trat der RWE-Vorgänger VEW an die Landesregierung heran, an der dortigen Stelle sechs Kraftwerksblöcke mit Kohle und zwei Blöcke mit Kernenergie zu betreiben. Die SPD-Landesregierung befürwortete diese Pläne, weil damit die deutsche Steinkohle langfristig einen Absatzmarkt habe (vgl. Nordrhein-Westfälischer Landtag 1974).

Gegen diese Pläne mobilisierten sich sofort Bürgerinitiativen, die zu einem guten Teil von lokalen Bauern unterstützt wurden. Denn bei dem großen Grundstück handelte es sich um die Dortmunder Rieselfelder, die überwiegend als landwirtschaftliche Flächen genutzt wurden. Diese Proteste und auch die energiewirtschaftliche Entwicklung (nicht aber der Gebrauch von Vetopositionen) führten dazu, dass eine AKW-Realisierung

in Deutschlands am dichtesten besiedelter Region verhindert werden konnte.

Als das Vorhaben scheiterte, verblieb der Standort dennoch in der Landesplanung für großindustrielle Vorhaben ab 80 Hektar. Dies entspricht ungefähr der Größe von gut 100 Fußballfeldern. Da es in NRW sehr lange keine Ansiedlungsfälle dieser Größenordnung gab, war das die faktische Nullvariante. Erst um 2000 wurde bekannt, dass die IHK, kommunale Entscheidungsträger und die Gewerkschaften als tripartistische Initiative die Planung einer Sonderwirtschaftszone ‚newPark' in den Rieselfeldern planten.

In dieser Sonderwirtschaftszone sollten die Unternehmen keine tarifvertraglichen Standards (Sondertarifvertrag) etc. einhalten müssen und auf die Zahlung von Gewerbesteuern ganz verzichten können. Gerade der starke Einbezug der Gewerkschaften wurde aus linker Perspektive als wörtlich zunehmender ‚Casinokapitalismus' kritisiert. Später stellte sich heraus, dass der DGB in dem zusätzlich dort geplanten Casino den Betrieb übernehmen und sich mit den Standortkommunen den Gewinn teilen sollte (vgl. Klute 2019: 36). Aber nicht nur aus dem Casino wurde nichts, sondern insbesondere der geplante Steuerverzicht nur auf der Fläche des newParks war rechtlich nicht zu realisieren. Damit war aber der zentrale Anreiz für die Ansiedlung der Unternehmen (vgl. zur Konzeption Lageman et al. 2006) obsolet geworden.

Trotzdem wurde am newPark festgehalten und eine Entwicklungsgesellschaft gegründet mit entsprechenden Personal- und Sachkosten. Auf vielen Messen wurden das Konzept vorgestellt und die Flächen vermarktet, ohne dass dazu die notwendige Infrastruktur bestand und die planungsrechtlichen Grundlagen geregelt waren. Wirklich bedeutsam wurde das Projekt erst in den 2010er-Jahren als die RWE signalisierte, dass sie die Fläche möglichst zügig verkaufen wolle. Die Landesregierung konnte sich hier aber nicht zu einer Landesbürgschaft durchringen, auch weil bezweifelt wurde, dass man noch Unternehmensansiedlungen in dieser

Größenordnung realisieren könnte. Die mittlerweile gesenkte Größe auf mindestens 50 Hektar änderte an dieser Einschätzung nichts.

Das von der Landesregierung in Auftrag gegebene Gutachten kam zu einem klaren Schluss:

> *„Ein Gutachten der Unternehmensberatung PWC kam zu dem Ergebnis, dass New-Park am Markt nur geringe Chancen hätte und finanziell riskant wäre: Wegen seiner Größe, der unsicheren Verkehrsanbindung, aber auch wegen der zu erwartenden Klagen gegen das Projekt" (Laurin 2013: o. S.).*

Schließlich übernahmen der Kreis Recklinghausen und seine überschuldeten Kommunen den Kaufpreis der Fläche. Damit wurde der Druck verstärkt, zumindest die planungsrechtlichen Grundlagen durch Bebauungsplanung etc. zu schaffen, wenn schon die Verkehrserschließung durch eine neue Bundesstraße bis heute nicht realisiert wurde. Damit die Wahrscheinlichkeit einer Vermarkung etwas steigt, wurde mit kleineren Flächen bis unter drei Hektar geplant, die man aber in einen Verbund zusammenführen wollte, um ausnahmsweise von der Landesplanung von 50 Hektar für Großindustrievorhaben (möglicherweise) abweichen zu können.

Die Kosten der Fläche für den Kreis Recklinghausen sind nach der Erklärung des damals zuständigen Ministers sehr hoch:

> *„Der Kreistag des Kreises Recklinghausen hat seinen Willen erklärt, die gesamte Fläche für immerhin 23,75 Millionen € zu erwerben. Das ist für eine finanzschwache Gebietskörperschaft ohne Zweifel ein Kraftakt. Das zeigt, dass das Projekt in der Region gewollt ist" (Nordrhein-Westfälischer Landtag 2015).*

Das gilt allerdings nicht für die angrenzende Stadt Waltrop, die zuvor lange mit dem Slogan ‚Wohnstadt im Grünen' viele neue Einwohner generiert hatte, die schon auf das 180 Meter hohe EON-Kraftwerk schauen

müssen. Deshalb wurde nur für Datteln ein Bebauungsplan beschlossen, in einem ersten Schritt mit 50 Hektar Fläche.

Die Stadt Waltrop und Umweltschutzverbände erklärten, diesen Bebauungsplan nicht mittragen zu wollen, stellten aber in Aussicht, eine Nutzung der Fläche für Windkraft als großen Energiepark zu unterstützen. Die newPark-Befürworter erklärten demgegenüber, dass man schon so lange die Grundlagen für das Projekt gelegt habe, dass die Beschlusslagen in Kreis Recklinghausen und Kommune Datteln anders liegen, und dass man damit gut bezahlte Industriearbeitsplätze schaffen wolle. In den aktuellen Broschüren der newPark-Gesellschaft wird immer noch mit bis zu 9000 neuen Arbeitsplätzen geworben.

Gegen den neuen newPark-Bebauungsplan haben die Stadt Waltrop und der BUND NRW im Jahr 2025 Klage beim Oberverwaltungsgericht eingelegt. Sie schlugen vor, das ganze Gelände als Energiepark für erneuerbare Energien zu reservieren, was wiederum aber nicht von der Stadt Datteln akzeptiert wurde.

Wesentliche Teile der zur Erschließung vorgesehenen Bundesstraße sind bis heute noch nicht einmal planfestgestellt, woran sich eine weitere Klagephase anschließen dürfte. Damit handelt es sich beim newPark um ein Großprojekt, das tatsächlich auf der grünen Wiese stattfindet und in direkter Konkurrenz zu besser erschlossenen, mit viel Steuermitteln aufbereiteten, altindustriellen Standorten tritt. Nach 25 Jahren Planung und erheblichen Investitionen, inklusive Personalkosten, ist man also immer noch im Anfangsstadium des Großprojekts mit ungewissem Ausgang.

Zur Legitimierung der angefallenen Kosten ist aber ein weiteres Betreiben der newPark-Pläne durchaus wahrscheinlich, auch wenn sie gerichtlich gestoppt werden sollten. So hat die schwarz-grüne Landesregierung im Entwurf der neuen Landesplanung (geplante 3. LEP-Änderung) 2025 offensichtlich in die Konflikte eingegriffen und das mit einem klassischen Kompromiss:

> *„Abweichend von den oben genannten Voraussetzungen darf der Standort Datteln/Waltrop durch einen Energiepark in Anspruch genommen werden, der maximal die Hälfte der gesamten Fläche des Standortes umfasst. (…) Die Wahl des Standortes in Datteln und Waltrop für diese mögliche Kombination berücksichtigt, dass dieser Standort im Hinblick auf die den Frei- bzw. Naturraum schützenden raumordnerischen Belange der sensibelste der vier über den LEP gesicherten Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben ist" (NRW-Landesregierung 2025: 61, 67).*

Ob das zur Befriedung des Konflikts beiträgt, ist zweifelhaft, weil die Gegner des newParks im ökologischen Argument der Versieglung wertvoller Flächen eher gestärkt wurden, während die newPark-Gesellschaft zufrieden bekundet, dass der newPark weiterhin in der Landesplanung ist und zur „Ansiedlung auch energieintensiver Industrie" (newPark o. J.) dienen soll.

Der Energiepark wiederum wird von der newPark-Gesellschaft weiterhin eher abgelehnt:

> *„Weniger überzeugend ist die optionale Bereitstellung von 165 Hektar für die Errichtung von Photovoltaikanlagen innerhalb des Plangebiets. ‚Regenerative Energieerzeugung ist wichtig, sollte aber an anderen, hierfür besser geeigneten Standorten realisiert werden, um keine Konkurrenz zur knappen Ressource ‚Industriefläche' entstehen zu lassen', betont Andreas Täuber, Geschäftsführer der newPark Planungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH" (newPark o. J.: o. S.).*

Konflikte sind hier also auch zwischen Datteln und der Landesregierung vorprogrammiert, die nochmals feststellt, was rechtlich kaum möglich sein sollte und auf ein gewisses Misstrauen der Landesregierung aufgrund vergangener Konflikte hinweist:

„Der Begriff „Energiepark“ umfasst in diesen Festlegungen bzw. Erläuterungen nicht die Nutzung von fossilen Energieträgern“ (NRW-Landesregierung 2025: 67).

Bei dieser Konfliktdynamik, dem gegenseitig bestehenden Misstrauen und den auf mehreren Seiten bestehenden Vetopositionen ist auch nach 25-jähriger Planung eine mittelfristige Umsetzung eines solchen Energieparks im nennenswerten Ausmaß eher unwahrscheinlich. Positiv kann sicherlich die Verhinderung eines AKWs mitten im Ruhrgebiet auch durch Protestgruppen eingeordnet werden, aber die darauf folgende jahrzehntelange ‚Entwicklung‘ ist unfraglich ineffizient und für die Umweltverträglichkeit ineffektiv.

4. Fazit und Rückbezug zur direkten Demokratie

In den beiden vorgestellten Fallbeispielen hat sich gezeigt, dass insbesondere über Machtkonstellationen eine starke Pfadabhängigkeit reproduziert wird. Die zentralen Spieler, hier insbesondere die Energiekonzerne, konnten ihre Interessen auf Kosten des Gemeinwohls durchsetzen. Gerade aus den alten tripartistischen Strukturen – unter Einschluss der Gewerkschaften – wurden die Großvorhaben entwickelt und werden noch über Jahrzehnte hinweg die Region prägen.

Aus Sicht der Energiewirtschaft gilt EON Datteln mittlerweile als Best-Practice-Fall dafür, mit welchen Unternehmensstrategien es gelingen kann, sich bei hoch umstrittenen, langwierigen Konflikten gegen dominante Trends (Kohleausstieg) und Vetopositionen durchzusetzen:

„E.ON ist es gelungen eine erhebliche Unsicherheit über ein Zusammenspiel aus eigener ‚glaubhafter Festlegung‘ mit der etablierten ‚glaubhaften Festlegung‘ der Politik (Rechtsstaat, stabiler Investitionsrahmen) in Grenzen zu halten. Unternehmen (z. B. mit physischer Infrastruktur) haben eine Möglichkeit, sich über Investitionen ‚glaubhaft festzulegen‘“ (FIRM 2023: 25) bzw. über sonst fällige Entschädigungszahlungen in Milliardenhöhe der Politik genügend Anreize für die Projektrealisierung zu geben.

Der frühe Bau des Kraftwerks Datteln 4 hatte zugleich den Vorteil, dass bereits viele Beschäftige am Standort tätig waren und die Gewerkschaften damit in der Pflicht waren, den Weiterbetrieb des Kraftwerks massiv zu unterstützen, beispielsweise mit Demonstrationen der Beschäftigten am Standort. Hinzu kommt sicherlich die übliche ‚Landschaftspflege' von EON, womit es immer einen privilegierten Zugang zur Politik gab, um die eigenen Interessen durchzusetzen.

Weiterhin ist die starke Position von Eigentümern im bundesdeutschen Recht zu berücksichtigen, die jahrzehntelang selbst in Toplagen der Dortmunder Innenstadt große Areale unentwickelt lassen können, auch weil sie für die Grundstücke nur eine sehr niedrige Steuer zahlen müssen (vgl. Hartmann/Wenner 2025: 125). Das trifft die Städte des Ruhrgebiets besonders stark, weil man hier seit mehr als 20 Jahren unter Konsolidierungsdruck steht und häufiger öffentliche Grundstücke verkaufen musste, um zumindest kurzfristig den Haushaltsausgleich darstellen zu können. Damit zeigt sich auch, dass eine geringe kommunale Finanzautonomie negativ auf die Planungsautonomie der Städte und Gemeinden ausstrahlt. Das erschwert wiederum den Gebrauch von Vetopositionen bei solchen Großprojekten.

Insgesamt ist es wohl aber vor allem die Kombination aus ‚Fakten schaffen', durch Bauen auf eigenes Risiko, und ‚Landschaftspflege', die die Wirksamkeit von Vetopositionen bei Projekten dieser Dimension aushebeln kann. Die eingeschränkte Wirksamkeit bei Großprojekten gilt sicherlich nicht nur für Gerichtsverfahren, wie es eingangs am Beispiel des Volksentscheids ‚Deutsche Wohnen und Co. Enteignen' skizziert wurde.

Im Falle des newPark zeigt sich eine weitere Schwäche von Vetopositionen bei Großprojekten. Zum Teil lassen sich damit zwar Planungsverfahren in die Länge ziehen, aber sie geben kaum positive Gestaltungsoptionen für die klagenden Akteure. So drohen über Jahrzehnte massive Konflikte mit erheblichen Planungskosten, die vor allem die Aufmerksamkeit zentraler Akteure binden, ohne dass bei gegenseitigen Blockaden

tatsächlich ein Beitrag, beispielsweise zur Energiewende, geleistet werden kann.

Dem wird häufig entgegengehalten – um wieder auf die Debatte über direkte Demokratie in diesem Buch zurückzukommen – dass es bei der direkten Demokratie als Vetoposition auch die Möglichkeit von Initiativbegehren gibt und diese zumindest bei der Initiierung von Radwegplanungen massiv genutzt und in vielen Fällen bereits von den Stadträten freiwillig übernommen wurden. Bei genauerem Hinsehen ist es aber unseriös, diese doch häufig sehr allgemeinen Absichtserklärungen mit schwammigen Zielen (vgl. hierzu Verwaltungsgericht Gelsenkirchen 2024) konkreten Bürgerentscheiden gegen Windkraftanlagen gegenüberzustellen, um insgesamt zu einer positiven Bilanz der klimapolitischen Auswirkungen der direkten Demokratie zu kommen.

Auch dies wird wiederum eins zu eins von Mehr Demokratie e. V. und den Wuppertaler Politikwissenschaftlern praktiziert:

> *„Direktdemokratische Verfahren haben in den vergangenen zehn Jahren tendenziell eher zu einer Beschleunigung als zu einer Verzögerung des Klimaschutzes geführt. Insgesamt sind in der Datenbank Bürgerbegehren mehr Verfahren mit positiver/beschleunigender als mit bremsender Zielrichtung für den Klimaschutz dokumentiert…. Zugleich gab es nicht nur mehr Verfahren mit positiver Zielrichtung – diese waren auch erfolgreicher als Verfahren mit bremsender Zielrichtung“ (Mehr Demokratie e. V. 2023: 51).*

Letzteres ist nahezu ausschließlich auf die Radbürgerbegehren zurückzuführen (vgl. Mehr Demokratie e. V. 2023: 45), die in der Regel vom Rat freiwillig übernommen wurden, aber häufig wohl kaum eine nennenswerte Policy-Wirkung entfalten können.

Nicht nur aufgrund der wenig konkreten Formulierungen der Radbürgerbegehren werden diese häufiger wohl kaum umgesetzt werden. In NRW, mit den meisten größeren Kommunen, in denen diese Begehren

vorrangig lanciert wurden, sind viele Städte seit Jahrzehnten in die Haushaltskrise geraten, in der keine nicht direkt rentierlichen Investitionsmaßnahmen – wie etwa der Radwegbau – vorgenommen werden dürfen. Dies wird bei der Haushaltsgenehmigung durch die Haushaltsaufsicht auch sehr genau überprüft (vgl. Holtkamp 2026).

Die Radwegförderung ist nach wie vor keine kommunale Pflichtaufgabe (vgl. Stein et al. 2022: 20) und finanzschwache Kommunen haben häufig nicht das Personal, um aufwändige Förderanträge an Bund und Länder zu stellen und/oder die Ressourcen, um den dabei geforderten finanziellen kommunalen Eigenanteil aufzubringen (vgl. Stein et al. 2022: 26). Auch für die Planung und Umsetzung der Sanierung und des Neubaus von Radwegen fehlt nach Jahren der Haushaltskonsolidierung und des Stellenabbaus oftmals das Personal (vgl. Paul 2025).

In der, gerade in den letzten zwei Jahren, weiter verschärften Haushaltkrise in den NRW-Kommunen drohen Bürgerbegehren zum Radwegebau bzw. zu Radverkehrskonzepten durch Null-Implementation zur Symbolpolitik (im Regel- und nicht im Ausnahmefall) zu mutieren. Der extreme Stimmenzuwachs der AfD bei den Kommunalwahlen in NRW 2025 dürfte zudem Mehrheiten in den Stadträten für eine expansive Radwegförderung unter schwierigen finanziellen Bedingungen weiter erschweren, weil die Partei sich auch lokal besonders stark von eher ‚grünen' Projekten distanziert, wie auch der Widerstand gegen Windkraftanlagen verdeutlicht.

Es ist also noch nicht einmal unbedingt die Frage „wie ernst die politischen Entscheidungsträger ihre Ankündigung, die Fahrradinfrastruktur nachhaltig verbessern und eine Mobilitätswende einleiten zu wollen, wirklich nehmen" (Schäfer 2020: 144), sondern – noch gravierender – ob sie diese Ankündigungen haushaltspolitisch überhaupt umsetzen können und dürfen. Es verwundert wenig, dass neuere Bürgerbegehren zu diesem Thema unter solchen Rahmenbedingungen kaum noch stattfinden (vgl. Leininger 2023).

Das könnte auch im Hinblick auf die Inputlegitimität zu einem ‚schlechteren Klima' führen. Denn die nicht erfolgte Umsetzung von Entscheiden dürfte normativ noch problematischer sein als das unechte Scheitern. Als Erklärung für die niedrige Beteiligung am Berliner Klimaentscheid wurde aus politikwissenschaftlicher Sicht so beispielsweise schon die nicht erfolgte Umsetzung von vorhergehenden Volksentscheiden angeführt und normativ kritisiert:

Mit der nicht erfolgten Umsetzung der erfolgreichen Entscheide zur Offenhaltung des Flughafens Tegel und zur Enteignung von Wohnungskonzernen „dürfte die Beteiligung und damit Legitimation direktdemokratischer Verfahren zurückgehen (…). Die Folge ist Frustration" (Thomeczek 2024: 318), zumal mit der dann erwartbar sinkenden Abstimmungsbeteiligung auch die Wahrscheinlichkeit vom unechten Scheitern in zukünftigen Entscheiden weiter zunehmen dürfte.

Insgesamt sind also nur sehr begrenzt positive umweltpolitische Effekte in bundesdeutschen Kommunen durch direktdemokratische Verfahren zu erwarten – sei es nun durch Initiativbegehren oder den Stopp von industriepolitischen Großvorhaben durch kassatorische Begehren.

Gerade die wesentlich weiter entwickelte Schweizer Abstimmungsforschung bestätigt den Befund, dass neuere technische Entwicklungen ‚vor der Haustür' – wie die Windkraft – von den Wählern sehr skeptisch begleitet werden und dass positive Informationen kaum durchdringen (vgl. Stadelmann-Steffen 2019: 540). Allgemein wird aktuell von gut ausgewiesenen Politikwissenschaftlern der Schweiz deutlich festgestellt, dass die direkte Demokratie der wesentliche ‚Hemmschuh' für eine nachhaltige CO2-Reduktionspolitik ist:

> *„First, direct democracy has an inherent reform-averse tendency in the case of referendums if citizens vote on a bill accepted by parliament. Besides a "no" heuristic (i.e., rejecting something one is unsure of or knows very little about (…)), opposition from various sides of the political spectrum*

> *can be relatively easily mobilized by interest groups and political parties. A case in point was the rejection of the CO2 law, which was defeated following the mobilization of homeowners, car drivers and rural-area citizens, among others" (Armingeon et al. 2024: 5).*

Damit decken sich die Mutmaßungen des Interessenverbands Mehr Demokratie e. V. und der Wuppertaler Politikwissenschaft von der angeblich klimaförderlichen Wirkung der direkten Demokratie auch überhaupt nicht mit dem internationalen Forschungsstand.

Dadurch ändert sich aus unserer Sicht auch nur wenig an der Angemessenheit der Entscheidungen einzelner Landesregierungen, die Hürden für Bürgerbegehren wieder zu erhöhen. Wie bereits skizziert, sprechen dafür insbesondere die seit den 1970er-Jahren stark veränderten Kontextbedingungen: Mehr Vetopositionen, Polarisierung durch die AfD, zunehmende NIMBY-Probleme, auch in Klein- und Mittelstädten, und schließlich die Haushalts- und Infrastrukturkrise, die auch die Umsetzung von Initiativbegehren gefährdet.

Literatur und Quellen

Ahlfeldt, Gabriel M./Mueller, Steffen Q./Maennig, Wolfgang (2023): Population ageing and intergenerational conflicts in direct democracy: Separating age from cohort effects. In: American Journal of Aging Science and Research. 3/1: 22-26.

Ansahl, Inge (2010): Waltroper Grüne wittern Befangenheit. Unter: https://www.waz.de/staedte/vest/article3321083/waltroper-gruene-wittern-befangenheit.html (abgerufen am 10.12.2025).

Armingeon, Klaus/Sager, Fritz/Mavrot, Céline/Zohlnhöfer, Reimut (2024): Switzerland Report: Sustainable Governance Indicators 2024. Zürich.

beck-aktuell (2025): Berlin für alle? Enteignungsinitiative legt Gesetzentwurf vor. Unter: https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/gesetzentwurf-berlin-enteignungsinitiative-deutsche-wohnen-vergesllschaftung-konzerne (abgerufen am 10.12.2025).

Becker, Sören/Naumann, Matthias/Moss, Timothy (2018): Between coproduction and commons: understanding initiatives to reclaim urban energy provision in Berlin and Hamburg. In: Moretto, Luisa/Ranzato, Marco (Hg.): Coproducing Water, Energy and Waste Services. London.

Benz, Arthur (2000): Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien. In: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: 215-221.

Berlo, Kurt/Wagner, Oliver (2013): Auslaufende Konzessionsverträge für Stromnetze. Strategien überregionaler Energieversorgungsunternehmen zur Besitzstandswahrung auf der Verteilnetzebene. Wuppertal.

Bertram, Grischa (2013): Kritisiert die Kritiker_innen! Kommentar zu Margit Mayers „Urbane soziale Bewegungen in der neoliberalisierenden Stadt“. In: Sub\urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung. 1/1: 169-174.

Bertram, Grischa (2024): Das Erwachen der Schlafstädte. Neuer suburbaner Protest in Antiwachstumskoalitionen. In: Altrock, Uwe/Bertram,

Henriette/Krüger, Arvid (Hg.): Neue Suburbanität? Stadterweiterung in Zeiten der Reurbanisierung. Bielefeld: 155-176.

Brock, Andrea/Dunlap, Alexander (2018): Normalising corporate counterinsurgency: Engineering consent, managing resistance and greening destruction around the Hambach Coal mine and beyond. In: Political Geography. 62: 33-47.

della Porta, Donatella/Felicetti, Andrea (2022): Social Movements as democratic actors. In: Qvortrup, Matt/Vancic, Daniela (Hg.): Complementary democracy: the art of deliberative listening. Berlin: 155-171.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen [NRW-Landesregierung] (2025): 3. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW für eine nachhaltigere Flächenentwicklung. Unter: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/lep-planaenderungsentwurf.pdf&ved=2ahUKEwjP97aa3faRAxUIhv0HHYzHJ0UQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw3wypOwmT-9BRKBc9G9aKUj (abgerufen am 11.12.2025).

Dunn, Harriet (2024): Populism, Planning, and the Politics of Discontent. In: Planning Theory & Practice. 25/5: 615-631.

Eckardt, Frank (2012): Participation at any price? the ambivalence of the renaissance of direct democracy in German municipalities. In: Social Space. 3/1: 51-72.

FIRM [Frankfurter Institut für Risikomanagement und Regulierung] (2023): Deep Uncertainty in der Energiewende. Unter: https://firm.fm/wp-content/uploads/2023/11/DeepUncertainty_FIRM-FS_EurFinWeek_Nov_2023.pdf (abgerufen am 10.12.2025).

Föllmer, Moritz (2025): Die Regierbarkeit der Großstädte. Problemlagen, Handlungsspielräume und Erwartungshaltungen in Westdeutschland 1970–2000. MSG Moderne Stadtgeschichte. 56/1: 192-218.

Hartmann, Thomas/Wenner, Fabian (2025): Land-Policy in Germany: Waiting for the Owner to Develop. In: Hartmann, Thomas/Hengstermann, Andreas/Jehling, Mathias/Schindelegger, Arthur/Wenner, Fabian (Hg.):

Land Policies in Europe. Land-Use Planning, Property Rights, and Spatial Development. Wiesbaden: 121-136.

Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. 1. Auflage. Wiesbaden.

Holtkamp, Lars (2026): Die aktuelle Krise der Kommunen: Handlungsunfähig und überschuldet? Wiesbaden.

Holtkamp, Lars/Garske, Benjamin (2025): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden.

Jansen, Klaus (2006): Politiker müssen für Eon-Reisen löhnen. Unter: https://taz.de/Politiker-muessen-fuer-Eon-Reisen-loehnen/!393367/ (abgerufen am 06.01.2026).

Kemfert, Claudia (2020): Verschleppter Kohleausstieg: Erreichen der Klimaziele rückt in weite Ferne. In: DIW-Wochenbericht. 87/8: 116.

Kersting, Norbert (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle. Frankfurt a. M.

Klute, Jürgen (2019): Strukturwandel und Industriepolitik im Ruhrgebiet. Ein historischer Überblick. Berlin.

Lageman, Bernhard/Neumann, Uwe/Schmidt, Christoph M. (2006): Und täglich grüßt die Subvention. Wie kann die erfolgreiche Revitalisierung des Ruhrgebiets gelingen? In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie. 50/3-4: 232-244.

Laurin, Stefan (2013): Millionen für die Entwicklung. Unter: https://www.welt.de/print/wams/nrw/article122200790/Millionen-fuer-die-Entwicklung.html (abgerufen am 11.12.2025).

Leininger, Felix (2023): Das Momentum ist vorbei. Unter: https://background.tagesspiegel.de/verkehr-und-smart-mobility/briefing/das-momentum-ist-vorbei (abgerufen am 11.12.2025).

Mäding, Heinrich (2021): Gleichwertige Lebensverhältnisse und Fachpolitik: Explorative Beobachtungen und Überlegungen am Beispiel der aktuellen Kohlepolitik. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. 79/1: 73-86.

Mehr Demokratie e. V. (2023): Bürgerbegehrensbericht 2023. 2. Auflage. Berlin/Marburg/Wuppertal.

newPark (o. J.): Der LEP stärkt newPark – aber Photovoltaik ersetzt keine Industriearbeitsplätze. Unter: https://www.newpark.de/der-lep-staerkt-newpark-aber-photovoltaik-ersetzt-keine-industriearbeitsplaetze/ (abgerufen am 11.12.2025).

Nitschmann, Johannes (2010): Energiekonzerne. Dolce Vita für Kommunalpolitiker. Unter: https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/energiekonzerne-dolce-vita-fuer-kommunalpolitiker-1.292401 (abgerufen am 06.01.2026).

Nordrhein-Westfälischer Landtag (1974): Drucksache 7/4548.

Nordrhein-Westfälischer Landtag (2015): Ausschussprotokoll 16/965.

Nuesslein, Jakob/Dahlem, Elena/Schmitt, Alex/Noerthemann, Johannes (2024): Wie beeinflusst die neue Strategie den Kraftwerkspark? Unter: https://montel.energy/de/resources/blog/deutsche-kraftwerksstrategie-und-kraftwerksportfolios (abgerufen am 11.12.2025).

Oerke, Sophie (2025): Art. 15 GG als kollektives Verfassungsrecht: Zur notwendigen Ausgestaltung kollektiver Entscheidungsstrukturen in einem Sozialisierungsgesetz. Göttingen.

Paul, Reimar (2025): Mobilitätswende ausgebremst. Göttingen ignoriert den Radentscheid. Unter: https://taz.de/Mobilitaetswende-ausgebremst/!6090107/ (abgerufen am 11.12.2025).

Schäfer, Karsten (2020): Volle Fahrt Richtung Verkehrswende: Wie Fahrradentscheide als direktdemokratisches Instrument die Republik erobern. In: GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. 69/2: 149-155.

Schmidt, Erik (2025): Die Berliner Wohnungspolitik und der Volksentscheid zur Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen. Eine historisch-materialistische Politikanalyse. Wiesbaden.

Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Detmold.

Sennekamp, Peter (2008): Nur die artigen Städte bekommen Fernwärme. Unter: https://www.waz.de/rhein-und-ruhr/article402181176/nur-die-artigen-staedte-bekommen-fernwaerme.html (abgerufen am 11.12.2025).

Stadelmann-Steffen, Isabelle (2019): Bad news is bad news: Information effects and citizens' socio-political acceptance of new technologies of electricity transmission. In: Land Use Policy. 81: 531-545.

Stein, Thomas/Klein, Tobias/Lindner, Sandra (2022): Was hemmt die Umsetzung der kommunalen Radverkehrsplanung? Berlin.

Thomeczek, Jan Philipp (2024): Die (geringe) Beteiligung am Berliner Klimaentscheid 2023: Empirische Erklärungsversuche. In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft. 18/2: 303-322.

Verivox (2004): RWE-Affäre: 200 Politiker sollen für RWE arbeiten, Meyer muß weiter um Amt bangen. Unter: https://www.verivox.de/strom/nachrichten/rwe-affaere-200-politiker-sollen-fuer-rwe-arbeiten-meyer-muss-weiter-um-amt-bangen-8111/ (abgerufen am 11.12.2025).

Verwaltungsgericht Gelsenkirchen (2024): Urteil vom 15.03.2024 – 15 K 1844/22. Unter: https://nrwe.justiz.nrw.de/ovgs/vg_gelsenkirchen/j2024/15_K_1844_22_Urteil_20240315.html (abgerufen am 11.12.2025).

Weinhardt, Michael/Schmelzle, Rebecca/Platt, Oliver/Berner, Frank (2025): Wer gestaltet mit? Mitgliedschaft in Parteien und Bürgerinitiativen in der zweiten Lebenshälfte. DZA aktuell. 04/2025. Berlin.

Welt, Jochen (2020): Gesellschaftlicher Schaden durch Unternehmerarroganz beim Kraftwerk Datteln 4. Unter: https://jochen-welt.de/gesellschaftlicher-schaden-durch-unternehmerarroganz-beim-kraftwerk-datteln-4 (abgerufen am 11.12.2025).

Willeke, Andreas (2013): Projektmanagement unter unsicheren Randbedingungen am Beispiel des Steinkohlekraftwerks Datteln 4. In: Lau, Carsten/Dechange, André/Flegel, Tina (2013): Projektmanagement im Energiebereich. Wiesbaden: 253-272.

Die schweizerische Initiative im Licht der Abstimmungsforschung

Michael Strebel

1. Einleitung

‚Hast Du schon abgestimmt?'. Mit dieser scheinbar beiläufigen Frage beginnen in der Schweiz nicht nur Gespräche über eine einzelne Vorlage, sondern auch über eine langjährige demokratische Praxis, die den politischen Alltag maßgeblich prägt. Es gibt mindestens vier Abstimmungstermine, einer in jedem Quartal (Bis ins Jahr 2045 sind die Termine bereits fixiert!; vgl. Bundeskanzlei BK 2025). Dann finden auf allen drei Stufen des Staates Abstimmungen statt (vorausgesetzt, es gibt abstimmungsreife Vorlagen). Punktuell gibt es je nach Bedarf noch weitere Termine.

Abstimmen ist eine Kurzfassung für eine Handlung auf Basis direktdemokratischer Instrumente, die auf allen drei Staatsebenen fest verankert und Ausdruck der halb direkten Demokratie ist. Die institutionellen Ausprägungen des Schweizer politischen Systems – von der Konkordanz- und Kollegialregierung über die Zauberformel (parteipolitische Zusammensetzung der Regierung) bis hin zu den Vernehmlassungen – lassen sich nur im Kontext dieser halb direkten Demokratie vollständig verstehen. Denn zentrale Reformen, aber auch politische Auseinandersetzungen, können immer auch mit Fokus darauf gestaltet werden, wie sie in einer Abstimmung beziehungsweise bei einem Referendum bestehen würden.

Dieser Beitrag wird sich grundsätzlich mit Abstimmungen befassen. Wo stimmt der Souverän ab? Anschließend wird der Fokus auf die Initiative auf Kantons- und Gemeindeebene gerichtet. Dabei werden die rechtliche Ausprägung, die Nutzung, die Themen und die Wirkung betrachtet.

2. Abstimmungen – vielfältig

Im politischen System der Schweiz dient der Begriff Abstimmung als Sammelbezeichnung für zahlreiche direktdemokratische

Beteiligungsinstrumente, die ein breites Spektrum an Mitwirkungsmöglichkeiten des Souveräns umfassen. Die in der (internationalen) Öffentlichkeit wahrgenommenen beziehungsweise kommentierten Abstimmungen sind in der Regel das Ergebnis eines obligatorischen oder fakultativen Referendums oder einer Initiative.

Zunächst werden diese drei Instrumente – das obligatorische und fakultative Referendum sowie die Initiative – analysiert. Anschließend werden weitere institutionelle Ausprägungen halb direkter Demokratie in der Schweiz dargestellt, in deren Rahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene Abstimmungen stattfinden.

2.1 Obligatorisches Referendum – ein Begriff, unterschiedliche Ausprägungen

Beim obligatorischen Referendum handelt es sich um zwingende, automatische Abstimmungen.

Wann es zu einer solchen zwingenden Abstimmung kommt, ist jedoch je nach Kanton und Gemeinde unterschiedlich und in den jeweiligen Kantonsverfassungen beziehungsweise Gemeindeordnungen oder Gemeindegesetzen festgehalten.

Beispiele:

Der obligatorischen Volksabstimmung im Kanton St. Gallen unterliegen:

> • *Gesamt- oder Teilrevision der Verfassung,*
>
> • *eine zwischenstaatliche Vereinbarung, wenn ihr nach Maßgabe ihres Inhalts Verfassungsrang zukommt, insbesondere wenn damit die Befugnis zur Gesetzgebung übertragen wird,*
>
> • *eine Initiative, sofern der Kantonsrat nicht zustimmt oder ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellt,*
>
> • *Beschlüsse über neue Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen, sowie Gesetze, die solche*

Ausgaben auslösen (vgl. Art. 48 der Verfassung des Kantons St. Gallen).

Im Vergleich unterliegen im Kanton Solothurn der obligatorischen Volksabstimmung:

- *Verfassungsänderungen,*
- *Kantonsratsbeschlüsse und Initiativen auf Totalrevision der Verfassung,*
- *Staatsverträge und Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt sowie solche, die Ausgaben nach Buchstabe e zur Folge haben,*
- *Gesetze, Staatsverträge und Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschließt,*
- *Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von jeweils mehr als 500.000 Franken,*
- *Verfassungs- und Gesetzesinitiativen in Form von ausgearbeiteten Vorlagen sowie Gegenvorschläge dazu,*
- *Initiativen in Form der Anregung, denen der Kantonsrat keine Folge geben will,*
- *Initiativen auf Abberufung des Kantonsrates oder des Regierungsrates,*
- *Beschlüsse, die der Kantonsrat von sich aus der Volksabstimmung unterstellt,*
- *weitere Beschlüsse, welche die Gesetzgebung obligatorisch der Volksabstimmung unterstellt (vgl. Art. 35 der Verfassung des Kantons Solothurn).*

Diese Auflistung zeigt, wie unterschiedlich der ‚Katalog' ist und somit auch die Anzahl. Beim Kanton Solothurn gibt es – auch im Vergleich zu

anderen Kantonen – bemerkenswerte Spezialitäten beim obligatorischen Referendum. Zwei davon sollen erwähnt werden:

> *(1) Werden Gesetze, Staatsverträge und Konkordate (innerföderale Verträge zwischen mindestens zwei Kantonen) nicht mit mindestens einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentarier beschlossen, so wird automatisch eine Abstimmung ausgelöst. Somit entscheidet der Souverän abschließend darüber.*
>
> *(2) Es gibt die Möglichkeit, die Exekutive (Regierungsrat) und Legislative (Kantonsrat) mittels Volksabstimmung abzuberufen (ausgelöst wird dieses Verfahren durch eine entsprechende Initiative). Eine solche Volksabstimmung findet statt, wenn für ein solches Begehren binnen sechs Monaten 6000 Unterschriften gesammelt werden. Stimmt der Souverän dem Abberufungsbegehren zu, finden innerhalb von vier Monaten Neuwahlen der entsprechenden Behörde statt. Dieses Recht besteht seit dem Jahr 1869 – wurde jedoch bisher nicht genutzt (vgl. Strebel 2019). Dennoch ist es von Bedeutung, da die Regierung bzw. das Parlament ohne eine institutionelle Abberufungsmöglichkeit fest über eine Legislaturperiode von vier Jahren im Amt sind.*

Ein vergleichbares Muster zeigt sich auf Gemeindeebene. Auch hier bestehen unterschiedliche Regelungen dazu, welche Geschäfte zwingend der Abstimmung unterstellt werden müssen. Zugleich lassen sich verschiedene Systeme der Kompetenzverteilung erkennen, die bestimmen, wer über jene politischen Geschäfte entscheidet, die dem obligatorischen Referendum unterstehen. Während einige Kantone den Anwendungsbereich des obligatorischen Referendums abschließend in der Kantonsverfassung festlegen, ermöglichen andere Kantone den Gemeinden, weitere Gegenstände dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, und räumen ihnen damit zusätzlichen Gestaltungsspielraum ein.

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass die rechtlichen Regelungen auch danach differieren, ob auf Gemeindeebene ein Parlament besteht oder nicht.

Diese Auslegeordnung – die sich noch um weitere Differenzierungen erweitern ließe – verdeutlicht die ausgeprägte Heterogenität der Regelungen zum obligatorischen Referendum. Dieser Befund bleibt in der öffentlichen Wahrnehmung jedoch weitgehend kaum berücksichtigt. Es wird dann zum (punktuellen) Thema, wenn bei konkreten politischen Geschäften von einer Seite die Frage aufgeworfen wird, ob es (a) angemessen ist, über das Geschäft automatisch abzustimmen oder ob (b) nicht weitere Geschäfte dem obligatorischen Referendum zu unterstellen seien (vgl. Strebel 2026a).

2.2 Fakultatives Referendum – der letzte Entscheid liegt beim Souverän

Das fakultative Referendum ist im schweizerischen politischen System und damit im Gesetzgebungsprozess ein zentrales Element. Es ermöglicht einer bestimmten Zahl Stimmberechtigter oder gegebenenfalls politischen Akteuren, wie Parteien, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen, einen bereits vom Parlament oder der Gemeindeversammlung beschlossenen Erlass der Volksabstimmung zu unterstellen. In einigen Kantonen/Gemeinden kann auch gegen einen negativen Entscheid das Referendum ergriffen werden (zu dieser Ausprägung gibt es allerdings nur wenig Forschung). Kommt innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist die nötige Zahl an Unterschriften zusammen, entscheidet der Souverän an der Urne über das Inkrafttreten oder die Verwerfung der Vorlage.

Jedoch muss darauf hingewiesen werden, dass – wie beim obligatorischen Referendum – auch beim fakultativen Referendum keine einheitliche Regelung besteht. Die Bestimmungen unterscheiden sich je nachdem, über welches politische System eine Gemeinde verfügt (Parlament, Gemeindeversammlung oder weitere Ausprägungen), welche Geschäfte dem fakultativen Referendum unterstehen, welche Fristen und

Unterschriftenquoren gelten und wie die Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden ausgestaltet sind.

Dazu gehört auch, wer zusätzlich zum Souverän ein Referendum ergreifen kann. Es gibt vier Kantone, in denen einer bestimmten Anzahl von Gemeinden dieses Recht zusteht (vgl. Auer 2016: 425). So kann beispielsweise im Kanton Luzern ein Viertel der 79[12] Gemeinden eine Volksabstimmung verlangen (vgl. § 25 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Luzern). Durch diese Möglichkeit des fakultativen Referendums verfügen die Gemeinden über ein politisches Druckmittel gegenüber dem Kanton: Werden ihre Anliegen in kantonalen parlamentarischen Gesetzgebungsprozessen nicht hinreichend berücksichtigt, können die Gemeinden einen Beschluss an die Urne bringen, um das politische Anliegen gegebenenfalls zum Scheitern zu bringen.

Ein aktuelles Beispiel dafür zeigt sich im Kanton Zürich. Das Kantonsparlament beschloss über ein Geschäft, das eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung für die Gemeinden bedeuten würde. Gemeindevertreter kündigten anschließend an, nach erfolgter Schlussabstimmung zu entscheiden, ob das Referendum gegen den Beschluss ergriffen würde (vgl. Scherrer 2026).

Bezogen auf die Gesamtheit aller Erlasse kommt es auf allen drei Staatsebenen jedoch eher selten zu einem fakultativen Referendum. Dies ist auch ein Ausdruck dafür, dass es Regierung und Legislative oft gelingt, mehrheitsfähige Entscheide zu erlassen.

2.3 Initiativen – Anliegen werden ‚von unten' auf die politische Agenda gesetzt

Im Gegensatz zum Referendum stellt die Initiative ein Instrument der aktiven Agendasetzung dar. Während das Referendum primär als Korrektiv dient, mit dem bereits beschlossene Vorlagen nachträglich dem Stimmbürger zur Bestätigung oder Ablehnung unterbreitet werden, ermöglicht

[12] Stand: 01.01.2026.

es die Initiative dem Souverän, eigenständig neue Themen und Regelungsvorschläge auf die politische Tagesordnung zu setzen.

Dieses Instrument soll im Zentrum dieser Analyse stehen und wird im Folgenden genauer beleuchtet. Es ist jedoch nur eines von mehreren direktdemokratischen Instrumenten, über die der Souverän in der Schweiz seine Mitbestimmungsrechte wahrnimmt und insbesondere abschließend entscheidet. Weiter ließen sich auch konsultative Abstimmungen nennen. Diese werden typischerweise auf kommunaler Ebene eingesetzt, etwa bei Grundsatzfragen wie Gemeindefusionen, jedoch nicht flächendeckend in der gesamten Schweiz.

2.4 Versammlungsdemokratie – Landsgemeinde und Gemeindeversammlung

Nach der Darstellung des obligatorischen und fakultativen Referendums sowie der Volksinitiative – also jene Instrumente, bei denen der Souverän entweder automatisch oder bei Erfüllung bestimmter Auslösungsbedingungen zur Abstimmung aufgerufen wird –, werden nun weitere institutionelle Varianten in den Blick genommen, in deren Rahmen der Souverän ebenfalls über politische Sachfragen entscheidet.

Auf kantonaler und vor allem auf kommunaler Ebene stimmt der Souverän nicht ‚nur' an der Urne über Erlasse ab, sondern auch an Versammlungen.

a) Kantonsebene

Auf kantonaler Ebene bildet die Landsgemeinde heute eine selten gewordene Form der direkten Demokratie. Sie wird nur noch in den Kantonen Glarus und Appenzell Innerrhoden praktiziert (ursprünglich waren es acht Kantone), wo die Stimmberechtigten folglich ihre Entscheide weiterhin physisch versammelt und offen abstimmend fällen (vgl. Stadler 2021).

Jedoch unterscheiden sich die Landsgemeinden in ihren Zuständigkeiten. So wählt etwa die Landsgemeinde von Appenzell Innerrhoden – die sich

mutmaßlich bereits 1378 erstmals versammelte (vgl. AI o. J.) – auch die Exekutive des Kantons sowie die Vertreter des Kantons im Ständerat, also in der zweiten Parlamentskammer des nationalen Parlaments (vgl. Art. 20, Art 20bis der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh.).

Beide Kantone kennen hingegen die Form der direkten Einzelinitiative. So kann ein einzelner Stimmberechtigter ein Anliegen an die Landsgemeinde und damit zur Abstimmung durch den Souverän bringen (vgl. Art. 58 der Verfassung des Kantons Glarus; Art. 7bis der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh.). Um beim Begriff der Einzelinitiative zu bleiben: In der Literatur und in den Medien wird dieser Ausdruck häufig als Oberbegriff für unterschiedliche institutionelle Ausprägungen verwendet. Im Kanton Glarus handelt es sich dabei ganz präzise um den sogenannten Memorialsantrag (vgl. Art. 58 der Verfassung des Kantons Glarus).

b) Gemeindeebene

Auf kommunaler Ebene sind die Gemeindeversammlungen – insbesondere in der Deutschschweiz – der Ort politischer Entscheidungen. Die Versammlung ist das oberste (legislative) Organ und umfasst alle stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner. Es beschließt über jene Sachgeschäfte, die ihm durch Gesetz oder Gemeindeordnung zugewiesen sind, und tagt üblicherweise ein- bis mehrmals pro Jahr (vgl. Strebel 2026a).

An diesen Versammlungen wird demnach über konkrete Vorlagen abgestimmt. Je nach rechtlicher Grundlage unterstehen sie dann dem fakultativen Referendum, d. h. es könnte noch eine Urnenabstimmung folgen. Um ein Beispiel mit unterschiedlichen Regelungen zu nennen: Der Steuerfuß wird durch die Gemeindeversammlung abschließend festgelegt. In einigen Gemeinden kann gegen diesen ein Referendum ergriffen werden, in anderen wiederum unterliegt der beschlossene Steuerfuß einer obligatorischen Abstimmung.

Einige Gemeinden kennen – analog zu den beiden Landsgemeindekantonen – ebenfalls das Instrument der direkten Einzelinitiative.

Die Gemeindeversammlung als Organ für Abstimmungen – und Initiativen – ist auch deshalb erwähnenswert, weil 1623 von insgesamt 2110[13] Gemeinden über eine Gemeindeversammlung organisiert sind, während lediglich 458 über ein kommunales Parlament verfügen (vgl. Strebel 2023a, 2023b).

In der Politikwissenschaft sind Gemeindeversammlungen immer wieder Gegenstand empirischer Analysen. Dabei steht vor allem die Frage der Teilnahme und damit die demokratische Repräsentativität dieser Institution im Zentrum. Die eigentlichen Abstimmungsprozesse und Entscheidungsmuster, das Agenda Setting sowie das Einbringen nicht von der Exekutive vorgeschlagener Themen (in Analogie zu einer Initiative) wurden hingegen bislang nur punktuell und weniger systematisch untersucht.

2.5 Versammlungen abgeschafft – alles wird an der Urne entschieden

In mehreren Gemeinden wurde der Verzicht auf die Gemeindeversammlung beschlossen (ohne an ihrer Stelle zu einer Organisation mit Parlament zu wechseln), um sämtliche Sachgeschäfte im Urnengang zu entscheiden. Diese institutionelle Neuordnung wird primär mit der sehr geringen Beteiligung an Gemeindeversammlungen begründet und soll durch den Wechsel zur Urnenabstimmung eine höhere Partizipation der Stimmberechtigten ermöglichen. Aktuell gibt es lediglich 27 Gemeinden, die diese Organisationsform gewählt haben, in einer weiteren soll sie 2026 neu eingeführt werden (vgl. Strebel 2026a).

Aus rechtlicher Sicht ist dieses Modell allerdings nur in wenigen Kantonen zulässig. Entweder soll es eine Gemeindeversammlung oder ein Parlament geben. In wenigen Kantonen kann eine Gemeinde auch über beide Institutionen verfügen (vgl. Strebel 2023a).

[13] Stand 01.01.2026.

2.6 Zwischenfazit – institutionelle Vielfalt der Abstimmungsformen

Die obige Auslegeordnung von obligatorischem und fakultativem Referendum, der Initiative sowie der verschiedenen Versammlungsformen zeigt, dass der schweizerische Souverän auf allen Staatsebenen über eine bemerkenswerte Vielfalt institutionalisierter Mitwirkungsmöglichkeiten in Form von Abstimmungen verfügt.

Diese Instrumente unterscheiden sich hinsichtlich Auslösemechanismen, Zuständigkeiten und Entscheidungsebenen erheblich voneinander, führen aber jeweils dazu, dass der letzte Entscheid in zentralen Sachfragen beim Souverän liegt bzw. liegen könnte. Dies ist auch Ausdruck des schweizerischen Föderalismus.

Vor diesem Hintergrund rückt im nächsten Schritt die Initiative in den Mittelpunkt der Betrachtung. Im Gegensatz zum korrektiven (fakultativen) Referendum ermöglicht sie ein Agenda Setting ‚von unten'.

Was sagt die Abstimmungsforschung zur Initiative?

3. Abstimmungsforschung zur Initiative mit Blick auf die kantonale und kommunale Ebene

Die Abstimmungsforschung kann sich auf der Systemebene mit den Auswirkungen von Abstimmungen auf politische Systeme, Prozesse und Akteure befassen. Auf der individuellen Ebene steht das Verhalten der Stimmberechtigten im Zentrum, insbesondere Partizipation und Abstimmungsentscheid.

Um das zu untersuchen, muss zuerst geprüft werden, ob und in welcher Form das Instrument der Initiative auf kantonaler und kommunaler Ebene vorhanden ist, wie es genutzt wird und wie das Ergebnis letztlich ausfällt. Dies stellt dann auch den Übergang zur Verhaltensforschung dar.

3.1 Das Instrument der Initiative: Ausprägung und Nutzung

Im Folgenden werden zunächst die unterschiedlichen Ausprägungen der Initiative auf Kantons- und Gemeindeebene aufgezeigt. Anschließend

werden ihre Nutzungspraxis und ihre Funktion im Zusammenspiel mit Parlament und Regierung analysiert.

3.1.1 Kantonsebene

Zunächst richtet sich der Fokus auf die kantonale Ebene. Die 26 Kantone werden als zweite Staatsebene hinsichtlich der Initiative analysiert.

a) Unterschiedliche Formen der Initiative

In allen Kantonen kann mit einer Initiative eine Änderung der Kantonsverfassung vorgeschlagen oder – dies im Gegensatz zum Bund (vgl. Art. 138, Art. 139 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) – ein neues Gesetz (oder dessen Änderung oder Aufhebung) verlangt werden.

Zu diesen beiden Ausprägungen kommen in wenigen Kantonen noch die Verordnungsinitiative oder die Staatsvertragsinitiative hinzu. Letztere ermöglicht die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung eines interkantonalen oder internationalen Vertrages, der dem Referendum untersteht, oder die Kündigung eines solchen Vertrages. Die Anzahl der erforderlichen Unterschriften und die Sammelfristen sind je nach Kanton unterschiedlich geregelt.

Der Kanton Zürich kennt zudem die unterstützte indirekte Einzelinitiative. Dabei kann ein einzelner Stimmberechtigter ein Anliegen in die Legislative einbringen. Findet dieses Anliegen mindestens 60 unterstützende Parlamentsmitglieder, wird es an die Regierung für Bericht und Antrag übergeben. Anschließend wird im Parlament darüber befunden.

Diese Auflistung kann um die Information ergänzt werden, wer zusätzlich zum Souverän eine Initiative einreichen kann. Es gibt fünf Kantone, in denen einer bestimmte Anzahl von Gemeinden dieses Recht zusteht (vgl. Auer 2016: 431). Dadurch können Gemeinden ein konkretes politisches Anliegen, das auf Kantonsebene nicht oder zu wenig berücksichtigt wird, auf die kantonale politische Agenda setzen.

Diese Ausführungen erheben jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie konzentrieren sich auf die am häufigsten vorkommenden Formen des Initiativrechts und verweisen lediglich beispielhaft auf zusätzliche Spielarten, wie etwa Verordnungs- und Staatsvertragsinitiativen oder Initiativrechte von Gemeinden.

b) Nutzung

Auf nationaler Ebene gibt es mehrere Datenbanken, die Gegenstand (spezifisch und kategorisiert nach Themengebiet), Art und Ergebnis einer Volksabstimmung sowie weitere Informationen (z. B. Urheberschaft) aufführen. Auch der Bund selbst stellt diese Daten zur Verfügung. Auf kantonaler Ebene bieten einige Kantone diese Informationen ebenfalls an.

Das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) betreibt eine Datenbank zu Volksabstimmungen auf nationaler Ebene und für die Schweiz auch auf kantonaler Ebene.[14] Sie enthält mit Stand 1.1.2026 Daten zu 7004 Abstimmungen auf kantonaler Ebene seit 1970 (inkl. Entscheide der Landsgemeinden). Diese Datenbanken stellen eine wertvolle Ressource für die Abstimmungsforschung dar. Gemäß einer Ende 2024 erschienenen Auswertung des ZDA (Studienbericht Nr. 30; vgl. Ezzaini et al. 2024):

> • *Halten sich auf nationaler Ebene die drei Instrumente obligatorisches Referendum, fakultatives Referendum und Initiative mit ca. je einem Drittel aller Abstimmungen zwischen 1970 und 2024 in etwa die Waage.*
>
> • *Erreichen auf kantonaler Ebene die Initiativen im gleichen Zeitraum hingegen nur einen Anteil von 17,5 Prozent, wobei der Anteil in den einzelnen Kantonen stark variiert, von 5 Prozent im Kanton Wallis bis 40 Prozent im Kanton Waadt.*
>
> • *Fanden die Autoren ebenfalls eine starke Schwankung der Anzahl von Initiativen über die Jahre, mit einem deutlichen Peak an Initiativen in den 2010er-Jahren.*

[14] Die Datenbank ist unter folgendem Link abrufbar: https://c2d.ch/country/CH.

Ein Blick in die Datenbank zeigt, dass der Kanton Zürich in absoluten Zahlen die initiativfreudigste Stimmbevölkerung aufweist (146 Initiativen seit 1970), gefolgt von Basel-Stadt (n=113). Obwohl der Kanton Waadt anteilig die meisten Initiativen unter allen Abstimmungen zählt, kommt er nur auf 52 Initiativen. Die Kantone Jura und Obwalden bilden mit 8 bzw. 7 Initiativen seit 1970 das Schlusslicht.[15]

Diese Unterschiede lassen sich unter anderem auf die unterschiedlichen institutionellen Hürden zurückführen, beispielsweise auf die Höhe der erforderlichen Unterschriftenzahlen, die Fristen für die Unterschriftensammlung oder die politisch wahrgenommene Relevanz des jeweiligen Instruments. Weitere Gründe könnten in der organisatorischen und finanziellen Stärke initiativfähiger Akteure (wie Parteien, Verbände und Komitees) in den Kantonen liegen.

Einen Sonderfall stellt der Kanton Basel-Stadt dar: Er hat drei Gemeinden, darunter die Stadt Basel. Diese verfügt jedoch seit 1875 über keine eigenen Verwaltungsstrukturen mehr, weswegen vieles, was nur die Stadt betrifft, kantonal entschieden wird. Ein Blick in die Themen verschiedener Abstimmungen macht dies deutlich (vgl. Gschwind 2022: 256).

3.1.2 Gemeindeebene

Nach der Betrachtung der kantonalen Ebene richtet sich der Fokus im nächsten Schritt auf die kommunale Ebene. Im Zentrum steht dabei die Analyse der 2010 Gemeinden als dritte Staatsebene.

a) Unterschiedliche Formen der Initiative

Auf Gemeindeebene existiert das Initiativrecht ebenfalls. Gemäß den Daten einer Erhebung aus dem Jahr 2017 geben knapp zwei Drittel der Gemeinden an, über dieses Instrument zu verfügen (vgl. Steiner et al. 2020). Dabei ist zu beachten, dass diese Daten auf dem Ergebnis einer Befragung der Gemeindeschreiberinnen und -schreiber und nicht auf

[15] Stand: 31.12.2025.

einer systematischen Auswertung der rechtlichen Grundlagen beruhen. Die Autoren schließen nicht aus, dass sich die Antwort weniger auf die gesetzliche Möglichkeit als vielmehr auf die Tatsache bezog, dass das Instrument nicht genutzt wird (vgl. Steiner et al. 2020: 55) respektive dass man sich der Existenz des Instruments offenbar nicht bewusst war (vgl. Flick Witzig/Vatter 2023: 23).

Weiter ist zu beachten, dass auf die Frage nach dem Vorhandensein der Initiative ‚nur' 1731 Antworten erfolgten, obwohl es in der Schweiz per 1.1.2017 jedoch noch 2255 Gemeinden gab. Der effektive Anteil der Gemeinden, die über dieses Mittel verfügen, könnte daher höher sein. So kann in manchen Publikationen auch gelesen werden, dass die Volksinitiative in allen Gemeinden existiert (vgl. Milic et al. 2014: 88). Diese unterschiedlichen Aussagen lassen sich wohl auch auf die Problematik zurückführen, dass es unterschiedliche Bezeichnungen und Ausprägungen des Instruments ‚Initiative' gibt. Hinzu kommen die Entwicklung der kantonalen und kommunalen gesetzlichen Grundlagen mit direkten Auswirkungen auf die Gemeinden sowie die Weiterentwicklung der Gemeinden selbst (Fusionen, neue politische Organisation beispielsweise mit Parlament und weitere Aspekte).

Flick Witzig/Vatter (2023) untersuchten den Datensatz noch genauer. Tatsächlich stellten sie auf kommunaler Ebene einen Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und dem Vorhandensein der Initiative fest. So ermöglichen praktisch alle Gemeinden ab 20 000 Einwohnern ihren Stimmberechtigten dieses Instrument, während es bei Gemeinden zwischen 1000 bis 2000 Einwohnern weniger als 62 Prozent sind und bei den sehr kleinen Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern nur noch 52,6 Prozent. Dies ist insofern von Bedeutung, als dass sowohl 2017 als auch 2026 immer noch mehr als die Hälfte aller Gemeinden weniger als 2000 Einwohner zählen.

Parlamentsgemeinden verfügen zwar im Trend eher über das Mittel der Initiative, der Zusammenhang zeigte sich in der weiteren Analyse von Flick Witzig/Vatter (2023) aber nicht als statistisch signifikant (37). Zu

bedenken ist hier auch, dass ein möglicher Einfluss der Organisationsform – Gemeindeversammlung oder Parlament – ein Nebeneffekt der Gemeindegröße sein kann. So haben fast alle Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern ein Parlament, während 84 Prozent aller Gemeinden mit bis zu 2000 Einwohnern eine Gemeindeversammlung haben.

Eine weitere Herausforderung bei der Frage nach dem Vorhandensein stellen unterschiedliche Begrifflichkeiten und Formen dar. Ein Beispiel ist die Situation im Kanton Zürich (vgl. Kanton Zürich o. J.): In Versammlungsgemeinden können (direkte) Einzelinitiativen von einem oder mehreren Stimmberechtigten eingereicht werden. Sie können Gegenstände betreffen, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne unterstehen (vgl. § 146 Gesetz über die politischen Rechte). Diese Einzelinitiative ermöglicht es also einer Einzelperson, ohne eine Unterschriftensammlung ein Anliegen einzubringen und eine Abstimmung zu erreichen.

Auch in den Parlamentsgemeinden kann eine Einzelinitiative eingereicht werden – allerdings die auch auf Kantonsebene realisierte unterstützte, indirekte Einzelinitiative. Sie muss von einer bestimmten Anzahl von Parlamentarierinnen und Parlamentariern unterstützt werden, damit es zu einer Urnenabstimmung kommt. In den Parlamentsgemeinden steht dem Souverän hingegen auch die Volksinitiative zur Verfügung (vgl. § 155 Gesetz über die politischen Rechte). Sowohl Einzel- als auch Volksinitiativen können Gegenstände beinhalten, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen.

Festzuhalten ist, dass die Initiative als direktdemokratisches Instrument unterschiedlich ausgestaltet ist. In anderen Kantonen bzw. Gemeinden bestehen teils ähnliche, teils abweichende Formen von Einzel- und Volksinitiativen, sowohl hinsichtlich der formalen Anforderungen als auch der materiellen Ausgestaltung.

Diese Vielfalt verweist auf den föderalistischen Charakter des schweizerischen politischen Systems, in dem Gemeinden und Kantone

unterschiedliche Traditionen und Verständnisse entwickelt haben. Die Ausdifferenzierung der direktdemokratischen Instrumente und somit auch der Initiative ist auf Kantons- und Gemeindeebene viel stärker ausgeprägt als auf Bundesebene (wo es beispielsweise die Gesetzesinitiative nicht gibt).

Für die Forschung bedeutet dies, dass bei der Untersuchung des Instruments ‚Initiative' einerseits genau definiert werden muss, was alles unter diesem Begriff subsumiert wird, und dass andererseits die Heterogenität der rechtlichen Ausgestaltung bei der Beurteilung von Einflussfaktoren bei Nutzung und Wirkung mit zu berücksichtigen ist.

b) Nutzung

Auf Gemeindeebene fehlt eine umfassende Datenbank zu Abstimmungen und Initiativen. Die Applikation VoteInfo von Bund und Kantonen umfasst zwar inzwischen für einige Kantone auch Abstimmungen auf kommunaler Ebene, dies erfolgt jedoch erst seit 2023 und nicht flächendeckend. Das Ziel der Applikation ist primär die Information der Stimmberechtigten vor der Abstimmung und die Verfolgung des Abstimmungsausgangs.

Die Informationen werden als Open-Government-Data auf www.opendata.swiss zur Verfügung gestellt, wo sie für künftige Forschungszwecke verfügbar wären, jedoch nicht als einzelner, definierter Datensatz. Zudem decken die Informationen zu kommunalen Abstimmungen auf VoteInfo nur Urnengänge ab, nicht jedoch die Entscheide an Gemeindeversammlungen.

Flick Witzig/Vatter (2023) untersuchten die Nutzung von fakultativen und obligatorischen Referenden sowie Initiativen in allen Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern sowie in einer geschichteten Zufallsstichprobe aller übrigen Gemeinden (nach Größenkategorie und Kanton) für die Jahre 2001 bis 2021 (18; Anhang 1). In den von ihnen betrachteten 67 Gemeinden entfielen von 1764 Vorlagen 70,3 Prozent auf das obligatorische, 13,7 Prozent auf das fakultative Referendum und nur 8 Prozent

auf Initiativen (42). Praktisch alle Initiativen wurden in deutschsprachigen Gemeinden zur Abstimmung gebracht (43) sowie in Parlamentsgemeinden (44). Letzteres ist insofern nicht überraschend, da das Einbringen von Themen an der Gemeindeversammlung Initiativen mit Urnenabstimmungen formal ersetzt (44). Entsprechend wurden ca. 85 Prozent aller Initiativen auch in den zehn großen Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern eingereicht (45). Die Autoren stellten ebenfalls einen Peak der Anzahl der Initiativen um 2010 fest (51), analog zum Ergebnis auf kantonaler Ebene.

Es ist davon auszugehen, dass die Relevanz der kommunalen Initiative je nach Gemeindegröße und institutioneller Ausgestaltung der Gemeindeorganisation (stark) variiert:

> *• In vielen kleineren Gemeinden, in denen die Gemeindeversammlung als zentrales Entscheidorgan fungiert, könnte der Anreiz zur Nutzung der Initiative geringer sein, da politische Anliegen direkt und mit relativ niedrigen Zugangshürden in die Versammlung eingebracht werden können. Dabei stellt sich hier die Frage der Abgrenzung verschiedener Partizipationsformen zur direkten Einzelinitiative.*
>
> *• Mit hoher Wahrscheinlichkeit existieren Gemeinden, in denen bislang noch nie oder nur sehr selten über Initiativen abgestimmt wurde.*
>
> *• In größeren Gemeinden hingegen lässt sich beobachten, dass die Initiative auch als politisches Instrument zur Profilierung und zur gezielten Herstellung öffentlicher Aufmerksamkeit eingesetzt wird. Parteien nutzen sie, um Themen zu setzen und ihre Positionen sichtbar zu machen. Mit zunehmender Gemeindegröße erweitern sich zudem die Akteurskreise, die initiativfähig sind, beispielsweise organisierte Interessengruppen und Verbände.*

Nachdem die institutionellen Formen und Nutzungsweisen kommunaler Initiativen beleuchtet wurden, wird im Folgenden analysiert, welche Themen diese betreffen und welche Ergebnisse sie hervorbringen.

3.2 Themen und Ausgang von Initiativen

a) Themen

Analog zur Frage der Nutzung von Initiativen gibt es gut aufbereitete Datensätze zu den Themen und dem Ausgangsort von Initiativen auf nationaler und kantonaler Ebene, um Forschungsfragen auf Basis dieser Informationen zu untersuchen. So können die Themen nationaler und kantonaler Initiativen vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen sowie ihre Wirkung auf diese beleuchtet werden (vgl. Ezzaini et al. 2024: 16; Gschwind 2022: 265).

Auch hier fehlen wiederum entsprechende umfangreiche Daten auf kommunaler Ebene. Flick Witzig/Vatter (2023) fanden bei einer untersuchten Stichprobe aus den Schweizer Gemeinden heraus, dass sich der Peak an Initiativen auf kommunaler Ebene um das Jahr 2010 vor allem durch Themen wie Umwelt und Lebensraum, öffentlicher Verkehr und Energie erklären ließ (51).

Auch wenn flächendeckende Auswertungen auf kommunaler Ebene fehlen, so kann die Beurteilung von Politikwissenschaftler Robin Gut von Themen, die die nationale Ebene betreffen, auch für die kommunale Ebene herangezogen werden. Gut betont, dass die Volksabstimmungen ein sehr breites Spektrum abbilden – von finanz- und steuerpolitischen Fragen über Sozialpolitik bis hin zu Klimapolitik und der Gesetzgebung zu Covid 19 (vgl. Vincenz 2023). Ähnlich breit werden die Themen auf kommunaler Ebene sein.

b) Ausgang

Auf nationaler Ebene wurden seit der Einführung des Instruments im Jahr 1891 bis Ende 2025 nur 10,9 Prozent aller Initiativen angenommen.

Dieser Anteil ist mit 11,8 Prozent[16] nur geringfügig höher, wenn lediglich ein Volks- und nicht auch ein Ständemehr, also die Mehrheit der Kantone (vgl. Art. 142 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft), erforderlich wäre. Dieser Anteil ist bei den Initiativen zwischen 1970 und 2024 mit 10,4 Prozent praktisch identisch (vgl. Ezzaini et al. 2024: 23).

Auf kantonaler Ebene reüssierten hingegen in diesem Zeitraum mit 26,8 Prozent deutlich mehr Initiativen (vgl. Ezzaini et al. 2024: 23). Noch erfolgreicher scheinen Initiativen auf kommunaler Ebene zu sein. So wurden in der bereits erwähnten Stichprobe von Flick Witzig/Vatter (2023) 39,7 Prozent aller Initiativen zwischen 2001 und 2021 angenommen (80). Allerdings waren in diesem Zeitraum sowohl die kantonalen Initiativen mit 36,3 Prozent als auch die nationalen Initiativen mit 14 Prozent erfolgreicher als über die gesamte Periode.[17]

Hinsichtlich des Ausgangs von nationalen und kantonalen Initiativen sieht die Situation auf kommunaler Ebene etwas anders aus: Hier lassen sich die Ergebnisse (Annahme/Ablehnung) von Initiativen in den einzelnen Gemeinden ermitteln. Emmenegger et al. (2025) führten verschiedene Daten zusammen und präsentierten in einem Datensatz die kommunalen Ergebnisse aller nationalen direktdemokratischen Abstimmungen von 1866 bis 2023. Dies ermöglicht die Untersuchung von Zustimmung und Ablehnung verschiedener Abstimmungen auf Gemeindeebene unter Berücksichtigung ihrer Charakteristika.

3.3 Gründe für Zustimmung oder Ablehnung

Seit 1977 existieren die VOX-Abstimmungsanalysen. Sämtliche Stimmentscheide auf nationaler Ebene werden darin umfassend analysiert. Mithilfe von Nachbefragungen werden die Gründe für ein Ja oder Nein ermittelt (vgl. VOX o. J.).

[16] Eigene Auswertung auf Basis Swissvote-Datenbank.
[17] Eigene Berechnung auf Basis c2d-Datenbank.

Eine vergleichbare Erhebungstradition in Bezug auf Umfang, Tiefe und Systematik fehlt bislang weitgehend für kantonale und kommunale Abstimmungen. Allein die hohe Anzahl ist dabei eine große Hürde. Folglich sind die Entscheidungsgründe des Souveräns unterhalb der Bundesebene nur punktuell und deutlich weniger flächendeckend erforscht.

Kantone und Gemeinden lassen punktuelle Untersuchungen nur dann durchführen, wenn eine Vorlage abgelehnt wurde, um die Gründe zu erfahren und daraus gegebenenfalls Lehren für künftige Vorlagen zu ziehen.

3.4 Wirkung(en)

Die Wirkungen der direkten Demokratie sind seit Langem ein Thema in der Wahl- und Abstimmungsforschung. Im Zentrum stehen dabei unterschiedliche Aspekte, etwa die Effekte auf die Staatstätigkeit, auf die Wirtschaft sowie auf Struktur und Funktionsweise des politischen Systems insgesamt (vgl. Milic et al. 2014: 93-113).

Im Folgenden richtet sich der Fokus jenseits der genannten Aspekte auf zwei zentrale Wirkungen von Initiativen. Sie fungieren einerseits als Auslöser gesetzgeberischer Aktivitäten und dienen andererseits als Anlass für gesellschaftliche und politische Diskussionen.

a) Initiative als direkter und indirekter Auslöser für gesetzgeberische Tätigkeit

Empirisch erweise sich die Initiative auf Bundesebene weniger als ‚Gaspedal' der Politik, sondern vielmehr als Instrument mit vergleichsweise seltenen und oftmals indirekten Policy-Effekten, so Wagschal (2023). Dieser Befund wird im Folgenden für die zweite und dritte Staatsebene beleuchtet.

Die Wirkung einer Initiative beschränkt sich nicht nur auf eine eventuelle Annahme. Sie kann bereits vor einer Abstimmung dazu führen, dass der Gesetzgeber auf ein Anliegen reagiert.

Für die Abstimmungsforschung bezüglich der Wirkung ist daher auch der Gegenvorschlag bzw. Gegenentwurf[18] von Interesse. Die Legislative kann dem Souverän einen Gegenvorschlag zur Initiative unterbreiten, sofern sie dem Kern der Initiative zustimmt bzw. diese als mehrheitsfähig erachtet, aber nicht mit dem ganzen Inhalt einverstanden ist. In diesem Fall können sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag zur Abstimmung gelangen, sofern die Initiative nicht zurückgezogen wird. Schließen sich diese gegenseitig aus, wird zusätzlich die Stichfrage gestellt, welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, wenn beide angenommen werden.

Diese Möglichkeit ist auf allen drei Staatsebenen vorhanden, wenn auch auf subnationaler Ebene nicht flächendeckend.

So wurde zwischen 1970 und 2025 auf kantonaler Ebene einerseits über 1056 Initiativen abgestimmt, aber auch über 251 Gegenvorschläge, d. h. *statistisch* gesehen wurde somit jeder vierten bis fünften Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt.[19] Dieser Anteil schwankt stark zwischen den einzelnen Kantonen und ist auf nationaler Ebene ähnlich.

In Appenzell Innerrhoden wurde auf 15 Initiativen nur einmal ein Gegenvorschlag ausgearbeitet, während die Legislative des Kantons Jura den acht Initiativen in diesem Zeitraum drei Gegenvorschläge unterbreitete. Die Kantone Genf und Neuenburg griffen vergleichsweise am häufigsten zum Gegenvorschlag: 35 Gegenvorschläge (absolut gesehen die höchste Zahl) stellte das Genfer Parlament 83 Initiativen gegenüber, im Kanton Neuenburg wurde fast jeder zweiten Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt (11:23).[20]

Gegenvorschläge wurden öfter vom Souverän angenommen als Initiativen, und zwar in 68 Prozent der Fälle. Somit ist die Wahrscheinlichkeit der Annahme eines Gegenvorschlags auf kantonaler Ebene fast doppelt

[18] Im Folgenden wird der Begriff Gegenvorschlag verwendet.
[19] In manchen Fällen wurde nur über den Gegenvorschlag abgestimmt.
[20] Eigene Berechnung auf Basis c2d-Datenbank.

so hoch wie im Falle einer Initiative.[21] Ein Grund liegt darin, dass der Gegenvorschlag einen Kompromiss darstellt, hinter dem sich deutlich mehr Menschen versammeln können, während die Initiative oft inhaltlich weiter geht. Mit dem Gegenvorschlag wird also das Anliegen der Initiantinnen und Initianten aufgegriffen, jedoch in einer Form umgesetzt, die politisch mehrheitsfähig ist. Ein Gegenvorschlag ist auch ein Grund, warum Initiativen zurückgezogen werden.[22]

Was hier geschildert wurde, ist der *direkte* Gegenvorschlag. Zur Vollständigkeit sei darauf hingewiesen, dass es in manchen Kantonen und Gemeinden auch den *indirekten* Gegenvorschlag gibt. Damit ist gemeint, dass der Gesetzgeber das Anliegen in einer Form – beispielsweise in einem neuen Gesetz oder durch die Anpassung eines bisherigen Gesetzes – aufnimmt.

Ein Unterschied zwischen diesen beiden Formen ist, dass der indirekte Gegenvorschlag bei der Abstimmung der Initiative nicht gegenübergestellt wird.

Um ein vollständiges Bild der Wirkung von Initiativen zu erhalten, müssen jedoch auch diese Effekte analysiert werden.

b) Anlass für Diskussionen

Eine zentrale Wirkung der Initiative besteht darin, politische Themen auf die Agenda zu setzen und öffentliche sowie institutionelle Diskurse darüber anzustoßen. Werden bestimmte Themen von Regierung und Parlament nicht oder nur unzureichend bearbeitet, können Initiativen diese inhaltliche Lücke schließen und die betreffenden Anliegen in den politischen Prozess einbringen sowie in den Medien platzieren.

4. Die Initiative – Fazit

Initiativrecht ist nicht gleich Initiativrecht. In der internationalen Wahrnehmung steht zwar häufig die Volksinitiative als prominentes

[21] Eigene Berechnung auf Basis c2d-Datenbank.
[22] Für Beispiele siehe Kanton Bern o. J.

Schlagwort im Vordergrund. Doch die rechtliche Ausgestaltung, die institutionellen Formen und auch die faktische Nutzung unterscheiden sich erheblich zwischen den drei Staatsebenen.

Auf folgende übergeordnete Aspekte der Volksinitiative soll im Weiteren besonders hingewiesen werden – verbunden mit einer abschließenden grundsätzlichen Überlegung zur Demokratie.

a) Wenige werden angenommen – daher unbedeutend?

Diese Schlussfolgerung wäre viel zu oberflächlich und würde der tatsächlichen Bedeutung nicht gerecht. Denn Initiativen können auch auf anderen Wegen materielle Wirkung erzielen, nicht nur, wenn sie eine Mehrheit durch den Souverän finden. Die Anliegen können in abgeschwächter oder modifizierter Form direkt oder indirekt berücksichtigt werden. So schreibt Gschwind (2022) für den Kanton Basel-Stadt:

> *„Wer den Erfolg von Volksinitiativen beurteilen will, muss sich zunächst vergegenwärtigen, dass manche Volksinitiativen gar nie an die Urne kommen. (…) Die Initiative hat sich über die Jahre zum taktischen Verhandlungspfand von Parteien und weiteren Gruppierungen entwickelt, um Regierung und Parlament zur Erarbeitung eines Kompromisses zu bewegen. Dann winkte als Belohnung der Rückzug der Initiative" (Gschwind 2022: 264f.).*

Zurückgezogene Initiativen „haben aber in vielfacher Weise Handlungsspielraum aufgezeigt, Gesetzgebung angeregt und konkrete Maßnahmen ausgelöst" (Gschwind 2022: 265). Gross (2016) weist auf den „Lernprozess" (163) hin, den Initiativen bei politischen Akteuren auslösen können.

Zum vollständigen Bild gehört jedoch auch, dass viele Initiativen bereits im Unterschriftenstadium scheitern. In dieser Phase des Prozesses haben sie i. d. R. nicht die oben beschriebene Wirkung.

b) Bestandteil des politischen Systems

Dies führt zu einem weiteren bedeutenden Aspekt. Für viele Kantone und manche Gemeinden ist die Initiative nicht etwas Nebensächliches, sondern ein wichtiger Bestandteil des politischen Systems. Regierungen und Parlamente nehmen Stellung, diskutieren sie bzw. ihre Anliegen (in der Öffentlichkeit) und erarbeiten (indirekte) Gegenvorschläge. Die Initiative ist ein bedeutendes Element des politischen Systems der Schweiz und trägt auch zum gesellschaftlichen Diskurs bei. Denn „niemand kann einfach etwas befehlen, alle müssen versuchen, andere zu überzeugen" (Gross 2016: 58). Dies verändert die politische Kultur erheblich im Vergleich zu einem rein repräsentativen politischen System.

c) Ventilfunktion und aktive Gestaltung

Den direktdemokratischen Volksrechten wird eine Ventilfunktion zugeschrieben (vgl. Lüthi 2024: 10). Die politische Unzufriedenheit oder der Protest wird jenseits von Parlamentswahlen in das politische System hineingetragen (vgl. Strebel 2026a). Auf diese Weise tragen die direktdemokratischen Instrumente – und auch die Initiative – dazu bei, Konflikte und Spannungen abzubauen und Unmut kundzutun. Wie bereits beim ersten Punkt dargelegt, geht es den Bürgern dabei nicht nur darum, gehört zu werden, sondern auch darum, konkret etwas zum politischen Output beizutragen.

Die Initiative stellt über die Ventilfunktion aber auch eine aktive, gestaltende Komponente für die Bürger dar und ist folglich nicht ‚nur' Protest. Wenn politische Anliegen unbeachtet bleiben oder Probleme ungelöst sind, entstehen daraus oft Initiativen.

d) Viele Politikfelder

Ein gemeinsamer Nenner ist: Initiativen erstrecken sich in der Praxis über ein ausgesprochen breites Spektrum von Politikfeldern. Sie umfassen klassische Kernbereiche staatlichen Handelns wie Finanz- und Steuerpolitik, betreffen aber ebenso sozial-, bildungs- und gesundheitspolitische

Regelungen, raumplanerische und umweltpolitische Entscheide, Verkehrs- und Infrastrukturvorhaben oder Fragen der Sicherheits- und Migrationspolitik.

Auf Gemeindeebene kann es noch konkreter, noch unmittelbarer sein, was mit einer Initiative gefordert wird, etwa zu Fragen der lokalen Infrastruktur, der Nutzung öffentlicher Räume oder der kommunalen Gebührenpolitik.

e) Lücken

Insbesondere auf kommunaler Ebene zeigt sich, dass Vorhandensein, Ausgestaltung und tatsächliche Nutzung von Volksinitiativen bislang nur begrenzt systematisch untersucht worden sind. Während punktuell Umfragen oder Fallstudien vorliegen, fehlt jedoch eine flächendeckende empirische Bestandsaufnahme über alle Gemeinden hinweg. Dies dürfte nicht zuletzt mit der sehr hohen Zahl von Gemeinden, den unterschiedlichen rechtlichen Bedingungen sowie der ausgeprägten Fusionsdynamik der letzten zwei Jahrzehnte zusammenhängen. All dies erschwert die Vergleichbarkeit und Längsschnittanalyse. Hier sehe ich eine Forschungslücke, die geschlossen werden sollte.

f) Die (geringe) Beteiligung des Souveräns

Die Ausgestaltung der Demokratie in der Schweiz ermöglicht eine umfassende Mitwirkung und Mitentscheidung. Dennoch ist es ein Fakt, dass bei den Abstimmungen in der Regel eine (zum Teil deutliche) Mehrheit ihr Recht nicht wahrnimmt. Dies ist immer wieder Thema in der Öffentlichkeit und in der Politik (vgl. Gschwind 2022: 261) – insbesondere dann, wenn eine Abstimmung geringes Interesse fand.

Die Wahl- und Abstimmungsforschung hat sich mit den Nichtwählern auseinandergesetzt und dabei ein differenziertes Bild verschiedener Nichtwählertypen herausgearbeitet (vgl. Fatke/Freitag 2015). Auch wenn die Motivlage für die Nichtbeteiligung unterschiedlich sein kann,

gilt es aus demokratischer Perspektive zu betonen, dass die Wahrnehmung von Abstimmungsrechten wichtig ist

- *für die Legitimation der getroffenen Entscheide,*
- *für die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen.*

Demokratie ist nicht nur Pflicht. In einem Kanton inkl. seinen Gemeinden besteht im wahrsten Sinne des Wortes eine Pflicht. Wer nicht teilnimmt, wird finanziell gebüßt (vgl. Schwegler 2019). Sie ist vor allem ein Privileg, das auf der aktiven Mitwirkung ihrer Bürgerinnen und Bürger beruht. Wer sich engagiert – sei es im Amt, in einer Partei, an Veranstaltungen, im Wahlbüro oder eben an den Abstimmungen – übernimmt Verantwortung für das Gemeinwesen (vgl. Strebel 2026b).

(Halb-)Demokratie lebt von Menschen, die sich beteiligen, nicht nur, wenn sie subjektiv betroffen sind, sondern auch, wenn sie Kompromisse und Mitbestimmung als Teil eines größeren Ganzen wollen.

Literatur und Quellen

Appenzell Innerrhoden [AI] (o. J.): Landsgemeinde. Unter: https://www.ai.ch/politik/landsgemeinde (abgerufen am 31.12.2025).

Auer, Andreas (2016): Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Bern.

Bundesamt für Statistik (2019): VoteInfo. Unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen/voteinfo.html (abgerufen am 31.12.2025).

Bundeskanzlei BK (2025): Blanko-Abstimmungstermine. Unter: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_1_3_3_1.html (abgerufen am 31.12.2025).

Emmenegger, Patrick/Leemann, Lucas/Thoma, Andreina/Walter, André (2025): Municipality-Level Outcomes of Direct-Democratic Votes in Switzerland. In: Swiss Political Science Review. 4: 593-862.

Ezzaini, Juri/Wüthrich, Jonas/Brüggemann, Salim/Koelewijn, Kymani/Sorrentino, Gianluca/Gut, Robin/Serdült, Uwe (2024): "The World of Referendums: 2024 Edition". Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 30. Aarau.

Fatke, Matthias/Freitag, Markus (2015): Wollen sie nicht, können sie nicht oder werden sie nicht gefragt? Nichtwählertypen in der Schweiz. In: Vatter, Adrian/Freitag, Markus (Hg.): Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz. Zürich: 95-119.

Flick Witzig, Martina/Vatter, Adrian (2023): Direkte Demokratie in den Gemeinden. Basel.

Gesetz über die politischen Rechte (GPR) Kanton Zürich vom 01.09.2003 (Stand: 01.01.2005).

Gross, Andreas (2016): Die unvollendete Direkte Demokratie. Thun/Gwatt.

Gschwind, Eva (2022): Auf zur Urne! Direkte Demokratie in Basel von den Anfängen bis heute. Basel.

Kanton Bern (o. J.): Initiativen seit 2003. Unter: https://www.sta.be.ch/de/start/themen/wahlen-und-abstimmungen/initiative-referendum-und-volksvorschlag/initiative/initiativen-seit-2003.html (abgerufen am 31.12.2025).

Kanton Zürich (o. J.): Initiativen, Referenden und Anfragerecht. Unter: https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/initiativen-referenden-anfragerecht.html (abgerufen am 31.12.2025).

Lüthi, Ruth (2024): Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz. In: Graf, Martin/Caroni, Andrea (Hg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG). 2. Auflage. Basel: 3-20.

Milic, Thomas/Rousselot, Bianca/Vatter, Adrian (2014): Handbuch der Abstimmungsforschung. Zürich.

Scherrer, Giorgio (2026): Mehr Geld für Zürcher Lehrerlöhne: Zwei Stimmen entscheiden über 52 Millionen Franken – es droht ein Referendum. Unter: https://www.nzz.ch/zuerich/lehrer-loehne-in-zuerich-referendum-droht-nach-knapper-entscheidung-ld.1920852 (abgerufen am 31.12.2025).

Schwegler, Eveline (2009): Motivstrukturen unter Stimmzwang: Sind die Schaffhauser die Schweizerischen Musterschüler? Working Paper.

Stadler, Hans (2021): Landsgemeinde. Unter: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010239/2021-01-18 (abgerufen am 31.12.2025).

Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Kaiser, Claire/Haus, Alexander/Amsellem, Ada/Keuffer, Nicolas (2020): Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings. Glarus/Chur.

Strebel, Michael (2019): Soll das Parlament ein Exekutivmitglied abwählen können? Eine Frage mit Brisanz im politischen System der Schweiz. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 50/3: 613-629.

Strebel, Michael (2023a): Das schweizerische Parlamentslexikon. Basel.

Strebel, Michael (2023b): Die kommunalen Parlamente in der Schweiz. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 54/4: 873-888.

Strebel, Michael (2026a): Gemeindeversammlung oder Urne: Wo gehört die letzte Entscheidung hin? Unter: https://www.schweizer-gemeinde.ch/artikel/gemeindeversammlung-oder-urne-wo-gehoert-die-letzte-entscheidung-hin (abgerufen am 14.01.2026).

Strebel, Michael (2026b): Die leise Kraft der Demokratie. In: Solothurner Zeitung. 8.

Swissvotes (o. J.): Startseite. Unter: https://swissvotes.ch/page/home (abgerufen am 31.12.2025).

Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. vom 24.11.1872 (Stand: 01.05.2022).

Verfassung des Kantons Glarus vom 01.05.1988 (Stand: 21.10.2025).

Verfassung des Kantons Luzern vom 17.06.2007 (Stand: 01.07.2014).

Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 08.06.1986 (Stand: 01.08.2025).

Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (Stand: 08. 06. 2010).

Vincenz, Curdin (2023): Volksabstimmungen weltweit - Schweiz ist Abstimmungsweltmeisterin – auch punkto Vielfalt. Unter: https://www.srf.ch/news/schweiz/volksabstimmungen-weltweit-schweiz-ist-abstimmungsweltmeisterin-auch-punkto-vielfalt (abgerufen am 31.12.2025).

VOX (o. J.): VOX-Abstimmungsanalysen. Unter: https://vox.gfsbern.ch/de (abgerufen am 31.12.2025).

Wagschal, Uwe (2023): Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit. In: dms - der moderne Staat. 16/1: 72-94.

Schlusskapitel: Direkte Demokratie als infrastrukturelle und legitimatorische Herausforderung – Der Einfluss von Nimbyismus, Rechtspopulismus und politischer Exklusion

Lars Holtkamp/Frederik Müller

Im Abschlusskapitel sollen nicht alle Untersuchungsergebnisse wiederholt, sondern ausgewählte Befunde präsentiert und in drei wesentliche Entwicklungen der Gesellschaft und politischen Kultur eingebettet werden, die durch qualitative und quantitative Studien kurz skizziert werden.

Die Trends des Nimbyismus, Rechtspopulismus und der politischen Exklusion sind kaum vereinbar mit dem Menschenbild der partizipativen Demokratietheorie, die am klarsten für Forderungen nach mehr direkter Demokratie steht. Die These ist, dass diese Trends die direkte Demokratie noch mehr herausfordern als die repräsentative. Die Vorstellung der partizipativen Demokratie, dass Partizipationsangebote ‚Schulen der Demokratie' sind, in denen Einwohner ihre staatsbürgerlichen Fähigkeiten und politisches Wissen erwerben (vgl. Asenbaum et al. 2025: 362), ist angesichts dieser Trends schwerer nachvollziehbar, wenn nicht gar gefährlich, weil sie Bürger und Politik systematisch überfordern könnten.

Zudem bietet die direktdemokratische Arena zusätzliche Einflussmöglichkeiten für Nimbyisten und Rechtspopulisten, die die Outputlegitimation und die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems (bisher in Deutschland vor allem auf lokaler Ebene) bereits heute gefährden, wenn man die zusätzlichen Vetopositionen berücksichtigt (Abwahlverfahren BM, Verwaltungsgerichte, Kandidatur als BM oder Wählergemeinschaft), die von diesen Gruppen ausgelöst werden können.

1. Nimbyismus und Vertrauensverlust

Zumeist wird davon ausgegangen, dass die direkte Demokratie am besten in der Kommune realisiert werden kann. Nicht selten argumentieren politische Kommentatoren, dass jetzt lange genug praktische

Erfahrungen mit der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene gesammelt wurden, dass diese doch gut funktioniere und dass deshalb jetzt auch auf den höheren Ebenen des politischen Systems mehr direkte Demokratie gewagt werden könne.

Dabei gibt es aber ein gravierendes kommunalspezifisches Problem: Widerstände nach dem NIMBY-Prinzip sind fast nur auf der kommunalen Ebene durchsetzungsstark, während sie weitgehend erfolglos auf der Landesebene sind – wie nicht zuletzt die Abstimmungen zu Stuttgart 21 gezeigt haben.

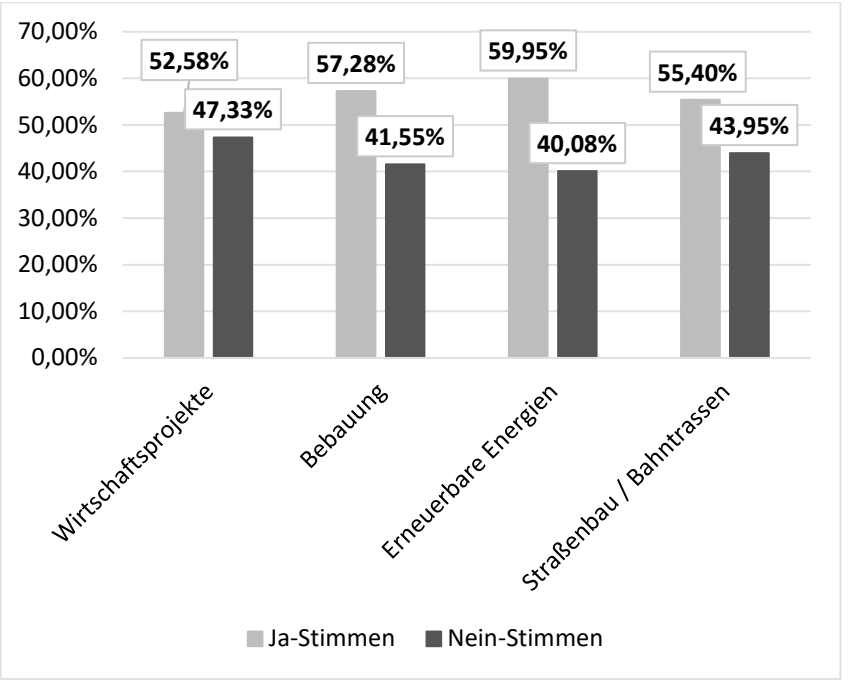
Anwohner und Bürgerinitiativen verfolgen nach dem NIMBY-Prinzip (‚Not in my backyard') in erster Linie ihre eigenen Interessen. Dabei fällt die persönliche Nutzenbilanz der protestierenden Anwohner positiv aus, weil sie ihre individuellen Kosten im Fall der Realisierung einer geplanten Maßnahme viel höher gewichten als deren Nutzen, der (möglicherweise) allen Bürgern zufließt. Relativ unabhängig davon, ob sich die Proteste gegen Asylbewerberheime, Windkraftanlagen oder neue Wohngebiete richten, tauchen dabei mindestens sechs Ängste und Befürchtungen auf:

> *„Befürchteter Wertverlust; die Angst, dass die Stadt nicht verhindern kann, dass weitere unerwünschte Landnutzungen stattfinden; die Befürchtung, durch Lärm, Verkehr, Gestank und ähnlichem werde die Lebensqualität sinken; Sorgen vor einem Imageverlust der betroffenen Wohngegend; erwartete Überbelastung der Stadt und der kommunalen Finanzen und die ästhetische Verschandelung" (Eckardt 2018: 47).*

Auch in unseren Daten zeigt sich, dass Bürgerbegehren gegen Infrastrukturvorhaben mehrheitlich erfolgreich sind. Das gilt insbesondere für erneuerbare Energieanlagen und Wohnungsbebauung (vgl. *Abbildung 1*), bei denen zugleich der Bedarf zur Umsetzung auch zukünftig besonders hoch sein dürfte.

Dies deutet darauf hin, dass es Bürgerinitiativen gelingt über den engeren Kreis der direkt negativ von einem Vorhaben betroffenen hinaus zu mobilisieren. Sie werden häufiger von der Bevölkerung als ‚David' (gegen ‚Goliath') geframet, was zu einer größeren Sympathie gegenüber Bürgerinitiativen als gegenüber Entscheidungs- und Vorhabenträgern führt. Letztere werden oftmals als mächtig und korrupt angesehen, während Bürgerinitiativen von den Bürgern eher als authentische Repräsentanten der Mehrheit wahrgenommen werden (vgl. Butzlaff 2020: 260).

Abbildung 1: Anteilige Ja- und Nein-Stimmen in Verfahren GEGEN Infrastrukturprojekte zu NIMBY-Phänomenen



Quelle: Eigene Erhebung

Zudem Scheitern weniger NIMBY-Entscheide unecht, weil diese Themen mobilisieren und zu signifikant höherer Abstimmungsbeteiligung und damit zum häufigeren Erreichen der Quoren führen, wie wir in unserer

Untersuchung gezeigt haben. NIMBY-Entscheide sind also häufiger direkt erfolgreich.

Problematisch ist perspektivisch insbesondere, dass sich – aufgrund der weiter alternden Wählerschaft (mit überdurchschnittlicher Wahlbeteiligung) – diese NIMBY-Präferenzen vermutlich noch verstärken dürften. Damit verschlechtern sich insgesamt die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Politik gerade in Bürgerentscheiden deutlich (vgl. Ahlfeldt et al. 2023: 24).

Ein nicht unwahrscheinliches Szenario für die politische Partizipation in stark alternden Gesellschaften ist, dass die Gruppe der sog. ‚Wutbürger' deutlich wachsen wird:

> *„die sich (…) in einer Mischung aus Empörung, Trotz, Widerstand und Besserwisserei in allen politischen Anliegen lautstark und zornig zu Wort melden. Der Typus des Wutbürgers gilt als politisch interessiert, aber rechthaberisch, als engagiert, aber ungeduldig und aufbrausend" (Richter 2022: 50).*

Die mit zunehmenden Alter ausgeprägteren NIMBY-Interessen lasen sich aus der Rational-Choice-Perspektive damit erklären, dass der persönliche Nutzen eines ruhig gelegenen Eigenheims – welches im fortgeschrittenen Alter auch eher leistbar ist – durch mehr Freizeit und weniger Mobilität steigt. Der persönliche Nutzen neuer Wirtschaftsprojekte und damit zusätzlicher Arbeitsplätze etc. wird hingegen als eher geringer wahrgenommen. Zudem zeigt die Engagementforschung, dass mit zunehmendem Alter das Motiv der Gemeinwohlorientierung abnimmt und sich stärker auf die individuellen Interessen fokussiert wird (vgl. Butzlaff 2015: 272).

Häufiger wird die Demokratie von Bürgerinitiativen, in denen über 50-Jährige eine zentrale Gruppe bilden, als bloße ‚Scheindemokratie' bezeichnet. Entsprechend ihres meist hohen Bildungsstands und der verfügbaren Zeitressourcen eignen sich die dominierenden Eliten in Bürgerinitiativen oftmals so ausgeprägtes Wissen zu einem Standortkonflikt an,

dass sie sich der ehrenamtlichen Kommunalpolitik überlegen fühlen (vgl. Zilles 2021).

Die aktiven Initiativmitglieder erwarten aufgrund ihres gesellschaftlichen Status, dass man ihnen zuhört und entsprechend der eigenen Präferenz handelt (vgl. Butzlaff 2015: 272). Auch das mindert die Wahrscheinlichkeit, dass diese Anwohner getroffene Standortentscheidungen der Kommunalpolitik akzeptieren. Zugleich haben sie ein tiefes Misstrauen gegenüber den Entscheidungsträgern (vgl. Butzlaff 2020), was die Akzeptanz der getroffenen Beschlüsse noch weiter reduziert.

Sicherlich ließe sich in Bezug auf das Alter argumentieren, dass mit der zunehmenden Zahl der Senioren diese – auch mit Blick auf ihre Enkel – ihre eigenen Interessen weniger stark verfolgen, um zum Beispiel neue Vorhaben zur Arbeitsplatzschaffung zu ermöglichen. Aber auch hier deutet die Abstimmungsforschung – jenseits von sozialer Erwünschtheit – darauf hin, dass vielmehr das zunehmende Stimmengewicht älterer Menschen zugunsten der eigenen Interessen genutzt wird. Dies wurde insbesondere bei der Analyse der Schweizer Volksentscheide zu Rentenreformen deutlich, hier erschwerte der zunehmende Widerstand Älterer die Rentenreformen erheblich (vgl. Bello/Galasso 2021: 14).

Der in der Energiewende zu konstatierende elektorale Backlash bei den Grünen, die weitergehende Überalterung der deutschen Wählerschaft und die Passfähigkeit rechtspopulistischer Erzählungen zum Erhalt der ländlichen Idylle sowie das Vorrücken der AfD auch in die Kommunalpolitik kleinerer westdeutscher Kommunen sprechen für eine zukünftig noch stärker am NIMBY-Prinzip ausgerichtete Politik und Wählerschaft, die die Blockaden in der Energiewende weiter forcieren werden, wenn nicht einige bestehende institutionelle Vetopositionen abgebaut werden.

Dies wird sich auch noch stärker auf die durchschnittliche Kommune (mittlerer und kleiner Größe) ausbreiten, während die Sozialwissenschaft und die kritische Stadtforschung bisher vor allem auf die

Metropolen und Stadtstaaten fokussiert sind und von den dortigen (vermeintlichen) Erfolgen der sozialen Bewegungen mit direktdemokratischen Vetopositionen bei sehr wenigen Rekommunalisierungsprojekten zu berichten wissen. Zudem gilt, gerade für NRW und das Ruhrgebiet, dass größere Flächen mit erheblichem Abstand zur Wohnbebauung knapp werden, sodass noch konfliktreichere Standorte in Erwägung gezogen werden müssen. Zumeist bleiben dafür lediglich landwirtschaftliche Flächen, die nur sehr selten in öffentlichem Besitz sind und das geltende Recht gibt der öffentlichen Hand in Deutschland nur wenig Möglichkeiten diese privaten Flächen zu mobilisieren.

Die Widerstände der Bauern, dieses Land umzuwidmen, sind mit insgesamt zunehmender Versiegelung von Flächen größer geworden. Zudem verfügen sie über erhebliche Vetopositionen, die nur bei Megaprojekten nicht immer effektiv sind, wie wir am Beispiel des Kreises Recklinghausens verdeutlicht haben. Dahinter stehen nicht nur finanzielle Interessen (z. B. mangelnde Effizienz von Resthöfen), sondern auch lange Familientraditionen:

> *„Vielmehr wird an der breit gestreuten und lokal verwurzelten Eigentumsstruktur deutlich, dass landwirtschaftliche Flächen oft über Generationen vererbt werden und damit ideelle Werte und Traditionen verbunden sind, weshalb diese nur selten veräußert werden“ (Tietz/Bockelmann 2025: 317).*

Diese Entwicklungen dürften auch in der Sozialpolitik einen sozial exkludierenden Nimbyismus forcieren (vgl. Silver 2015), durch den mit Bürgerbegehren und anderen Vetopositionen in den durchschnittlich relativ homogenen Kommunen sozialer Wohnungsbau und Asylbewerberunterkünfte noch schwerer durchsetzbar werden dürften, wie es schon früh allgemein für die reicheren Münchener Stadtteile gezeigt wurde (vgl. Eckardt 2012). Auch der große Nachholbedarf bei Investitionen und Infrastruktur wird so allein durch Bundesförderung kaum gelingen. Das muss aber nicht unbedingt zu einer steigenden Zahl von Bürgerbegehren

führen, weil bereits die Androhung von Vetopositionen unter den skizzierten Rahmenbedingungen noch effektiver werden dürfte.

Zudem gelingt es heute in den durchschnittlichen Kommunen auch nicht mehr – wohl auch aufgrund von elitefeindlichen Positionierungen des Populismus – durch Ratsbürgerentscheide und positive Formulierungen, mehr Akzeptanz bei Standortkonflikten zu generieren als bei Bürgerentscheiden ‚von unten'. Mit zunehmendem Anteil der Ratsmitglieder, der für einen Ratsbürgerentscheid benötigt wird, scheint die Akzeptanz in der Bevölkerung sogar weiter abzunehmen.

Gegen den zunehmenden Nimbyismus könnten zwar ein stärkeres politisches Vertrauen und gemeinschaftliche Orientierungen wirken, um die Bereitschaft zum Kompromiss bei Anwohnern zu stärken. Dabei sind aber die Ausgangsbedingungen beim aktiven Kern der Bürgerinitiativen denkbar schwierig, weil sie auch aufgrund schlechter Erfahrungen mit runden Tischen als ‚eingeladene Partizipation' daran kaum noch teilnehmen, was die Präferenz für die selbstbestimmte Auslösung von Vetopositionen weiter erhöhen wird:

> *„(…) the readiness to engage in open-ended dialogue is low and those who do not completely share their position are perceived as 'enemies' rather than 'opponents' … A possible explanation might be that the more radical group's members have opposed multiple power grid extension projects all over Germany, and for many years" (Drewing/Zilles 2025: 21).*

Diese Netzwerke haben sich bereits Mitte der 2010-Jahre entwickelt, häufiger radikalisiert und professionalisiert und sie können auch bei neuen Standortentscheidungen zur Mobilisierung und Beratung von Nimbyisten beitragen (vgl. Neukirch 2016: 14). In Bayern sind verschiedene Protestformen schon als eine landesweite Bewegung einzuordnen, „wodurch sich eine neue gesellschaftliche Protestkultur der NIABYs (‚Not in anybody's backyard') etablierte" (Lauer 2025: 252).

Es gibt auch keine gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen in Deutschland, die auf mehr Vertrauen und brückenbildendes Sozialkapital hinweisen. Im Gegenteil: Der zunehmenden Digitalisierung, Selbstinszenierung und Individualisierung unterliegen nicht nur Städte, „sondern auch jedes einzelne Individuum in seiner ‚Bastelbiographie'. Die Individuen müssen sich als einzigartig und attraktiv inszenieren, und zwar auch noch glaubhaft, denn nur wer als ‚authentisch' erlebt und beurteilt wird, vermag in diesem Wettbewerb zu bestehen" (Frey 2025: 134; vgl. ähnlich Staab 2022: 50).

In Zeiten der „Hyperindividualisierung der Gesellschaft" (Straßner/Bein 2025: 433). ist es unwahrscheinlich, dass durch stärkere gemeinschaftliche Orientierungen der Nimbyismus zurückgeht. Ähnlich ist die Entwicklung des politischen Vertrauens einzuschätzen:

> *„Dabei hat sich auf institutioneller Ebene gezeigt, dass die zunehmende Distanz zwischen demokratischen Institutionen und der Bevölkerung Zweifel auf Seiten der Bürger:innen nähren kann, ob diese (bzw. die jeweiligen Amtsträger:innen) in ihrem Interesse handeln. Das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger:innen und ihren Repräsentant:innen ist durch Korruptionsskandale beschädigt worden und lässt sich auch nicht allein durch ein höheres Maß an Kontrolle und Transparenz einfach wiederherstellen. Und auf der horizontalen Ebene der Zivilgesellschaft tragen Dynamiken der Polarisierung und wachsenden Ungleichheit dazu bei, dass es Bürger:innen immer schwerer fällt, generalisiertes Vertrauen auch über ihr eigenes Milieu hinaus aufzubringen" (Huber 2024: 117).*

Dieses abnehmende politische Vertrauen zeigt sich beispielsweise deutlich in den Leipziger Autoritarismus-Studien (vgl. Decker et al. 2024: 74). Die Zustimmung dazu, dass die Demokratie, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland dominiert, funktioniert, ist in den letzten Jahren eingebrochen. Stimmten diesem Item in Westdeutschland 2020 noch 61,8%

der Befragten zu, waren es 2024 nur noch 45,5%. In Ostdeutschland sank die Zustimmung allein zwischen 2022 und 2024 von 53,5% auf 29,4%.

Das Vertrauen in lokale demokratische Institutionen ist nicht viel größer (vgl. Egner 2025: 302). Zudem werden zunehmend Kommunalpolitiker angegriffen: Die Kriminalstatistik zeigt, dass sich die Straftaten gegen kommunale „Amts- und Mandatsträger*innen von dem Jahr 2019 auf 2023 mehr als verdreifacht [haben]“ (Kemmesies et al. 2025: 214). Bei den 2023 ausgewiesenen 6500 Straftaten ist von einer noch viel größeren Dunkelziffer auszugehen.

Das seit den 2010er-Jahren sinkende politische Vertrauen hat nachweislich die Protestbereitschaft der Zivilgesellschaft in Deutschland erhöht. Zugleich fordern Unzufriedene immer mehr beteiligt zu werden (vgl. Grande 2024), wobei dies nicht nur auf rechtspopulistische Wähler zutrifft, sondern gerade auch solche miteinschließt, die sich aus demokratischer Wertorientierung mehr direkte Demokratie wünschen (vgl. Rose/Weßels 2021). Bei ihnen allen steht die direkte Demokratie hoch im Kurs, die aber – auch aufgrund dieser Wertorientierungen und des Nimbyismus – nicht in der Lage ist, die gravierenden Outputprobleme zu lösen.

Forderungen nach mehr direkter Demokratie und der Wunsch nach besserer Infrastruktur sind so kaum kompatibel und verweisen auf ein weiteres Problem der direkten Demokratie: Inkonsistente Wünsche der Wählerschaft und Einzelentscheidungen erschweren es zu akzeptablen Gesamtkonzepten oder zumindest Verhandlungspaketen zu gelangen. In der repräsentativen Demokratie ist dies hingegen, insbesondere auf kommunaler Ebene, durch Abwägungsprozesse prinzipiell eher möglich. Vielmehr werden diese Verhandlungspakete durch Bürgerbegehren wieder aufgeschnürt (vgl. Burgi 2024) bzw. durch die ausgeprägte Status-Quo-Orientierung der Wähler blockiert.

2. Zunehmender Rechtspopulismus und Polarisierung

Die AfD konnte bei der letzten Bundestagswahl ihre Stimmen verdoppeln und sie bei den Kommunalwahlen 2025 in NRW sogar nahezu verdreifachen. Die Hochburgen der AfD liegen im Westen mittlerweile im Ruhrgebiet – in Hagen und Gelsenkirchen. Damit ist die AfD auch in Westdeutschland voll angekommen. Zudem wurde sie bei den Kommunalwahlen in Ostdeutschland 2024 stärkste Kraft (vgl. Dietze 2025).

Es dürfte den anderen Parteien schwerfallen, diese Wähler kurz- und mittelfristig wieder zurückzugewinnen. Die populistische Grundhaltung und das verbreitete Misstrauen gegenüber einer vermeintlich korrupten Elite führt dazu, dass die Politikangebote der anderen Parteien bereits als egoistisch oder gemeinwohlunverträglich eingeordnet werden, bevor man sich inhaltlich genauer damit befassen könnte (vgl. Lengfeld/Dilger 2023: 446).

Zwar kommen in Deutschland Rechtspopulisten noch selten in kommunale Spitzenpositionen der größeren Kommunen, aber das Spielfeld der direkten Demokratie ermöglicht ihnen viele Einflussmöglichkeiten, selbst wenn sie in Bürgerbegehren und Volksentscheiden keine Mehrheit erzielen sollten:

> *„The campaigns already can deepen cleavages in society, promote hate speech, create an illiberal political climate" (Merli 2020: 201).*

Die AfD profiliert sich vor Ort nicht mehr nur mit überwiegend nationalen Themen, sondern mobilisiert zunehmend gegen neue Infrastrukturprojekte. Dabei spielen auch ideologische Gründe eine starke Rolle. So ist man nicht nur gegen Windkraftanlagen, um im Parteienwettbewerb zu punkten, sondern häufiger wird auch der menschengemachte Klimawandel geleugnet.

Tabelle 1 zeigt die ganze Bandbreite des Infrastrukturpopulismus, der auf alle beschriebenen Vetopositionen zurückgreifen kann. Dabei bedient

sich der Rechtspopulismus häufiger auch wirtschaftlicher Argumente, um noch größere Wählerkreise (und nicht nur die Nimbyisten) anzusprechen. Ein dominantes nationalistisches Narrativ ist dabei die Energiewende als „Bedrohung für die nationale Ökonomie“ (Sommer/Schad 2023: 20) darzustellen.

Tabelle 1: Rechtspopulistisches Engagement bzgl. urbaner Infrastruktur

Technische Infrastruktur	Ablehnung urbaner Energiewenden von fossilen hin zu erneuerbaren Quellen Förderung von Autoinfrastruktur statt öffentlichem Nahverkehr und Radverkehr
Soziale Infrastruktur	Proteste gegen Unterkünfte für Geflüchtete Exklusive Zugangsrechte für ‚einheimische‘ Bevölkerung
Institutionelle Infrastruktur	Proteste gegen Diversitäts- und Genderbewusstsein in öffentlichen Dienstleistungen Widerstand gegen demokratische Steuerung und nachhaltige Planung von Infrastrukturen

Quelle: Beveridge et al. 2024

Der Rechtspopulismus wendet sich europaweit konsequent gegen linke Veränderungspolitiken und profitiert dabei von der Status-Quo-Orientierung beim Abstimmungsverhalten (vgl. Vierus/Ziller 2025: 5), welches gerade bei rechtspopulistischen Wählern besonders stark ausgeprägt ist (vgl. Morisi et al. 2021: 323).

> *„Any risk of value-destruction is controlled by the ultimate means: through preventing change altogether“ (Dunn: 2024: 626).*

Damit überschneiden sich die Präferenzen von Rechtspopulisten und Nimbyisten beim Ausbau der lokalen Infrastruktur sehr stark. Zudem überlagern sich häufiger Rassismus und NIMBY-Präferenzen, sicherlich nicht nur bei neuen Standorten für Asylbewerberheime (vgl. Eckardt

2020), sondern wahrscheinlich auch bei neuen Wohngebieten, die diverser ausfallen könnten als die alten angrenzenden Wohngebiete, deren Bewohner einen Imageverlust ihres Gebiets befürchten.

In dieser Status-Quo-Orientierung der direkten Demokratie mag somit ein weiterer Grund liegen, warum die AfD diese (zumindest in der Opposition) ausweiten will.

Auch wenn häufiger noch eine gewisse Distanz der Bürgerinitiativen zur AfD konstatiert wird, zeigt sich in ostdeutschen Fallstudien bereits, dass eine lange und starke Repräsentanz der AfD in allen lokalen Institutionen zu einer Normalisierung führt, die es der Partei ermöglicht, sich an der Spitze von gesellschaftlichen Initiativen zu profilieren. Bei Protesten vor Ort gegen Bund und Land muss sie – anders als andere Parteien – keine Rücksicht auf höhere Parteigliederungen nehmen, weil diese nicht in Regierungsverantwortung stehen oder standen (vgl. Autorenkollektiv 2025: 144).

Aktuell macht die AfD bundesweite Veranstaltungen gegen Windkraft mit Beteiligung von Bürgerinitiativen, um, wie die FAZ berichtet, „vom Unmut in Teilen der Bevölkerung zu profitieren. Und je weniger das Thema Migration oder die Pandemie ziehen, desto dringender braucht die Partei andere Themen, die zur Polarisierung nützlich sind“ (Decker 2026: o. S.). Parallel dazu hat die AfD im Bundestag den Antrag gestellt „Vogel- und Fledermaussterben beenden – Ausbau von Windindustrieanlagen stoppen“ (Deutscher Bundestag 2026: o. S.), und erschließt sich mit dem Artenschutz ein für die Partei doch eher neues Politikfeld.

Die Überschneidung der Präferenzen von Rechtspopulisten und Nimbyisten und die Normalisierung der AfD mit immer größeren Wahlerfolgen, macht partielle Bündnisse zwischen Bürgerinitiativen und AfD wahrscheinlicher. Wenn so viele Wähler für die AfD votieren, dann ist es für nicht wenige Bürger unwahrscheinlich, dass es sich hierbei tatsächlich um Rechtsextreme handelt, mit denen einige auch vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte wohl eher nicht kooperieren wollen.

Zugleich profitiert die AfD von Infrastrukturabbau insbesondere im ländlichen Raum, weil dadurch der Eindruck entsteht, dass einzelne Regionen von der nationalen Entwicklung abgehängt werden, was die AfD in Stimmen ummünzen kann:

> *„Rechtsextreme nutzen diese Lücken gezielt, indem sie sich als „Kümmerer" und vermeintliche Interessenvertreter:innen der verbliebenen Bevölkerung inszenieren und damit häufig langfristigen Einfluss auf lokale Machtverhältnisse gewinnen" (Freiheit et al. 2026: 15).*

Eine zentrale Rolle spielen dabei die digitalen Medien, in denen – ohne den Filter journalistischer Berichterstattung – schnell mobilisiert werden kann:

> *„Mit den sozialen Medien erhielten rassistische Akteure nicht nur eine (lang ersehnte) Plattform, über die sie vernetzter auftreten und effektiver mit der (potenziellen) Anhängerschaft kommunizieren können. Wiederholt ließ sich nachvollziehen, wie sich aus Online-Communitys auch politische Protestgruppen auf der Straße formierten. Die meisten der lokalen PEGIDA-Ableger entwickelten sich beispielsweise aus Facebook-Gruppen" (Fielitz/Schwanke 2025: 44).*

Wie sich die AfD nach den großen Erfolgen mit größeren Fraktionen in die Kommunalparlamente einbringen wird, ist bisher allerdings noch nicht ganz sicher. Während das Verhalten der AfD-Opposition in Landtagen und im Bundestag bereits detailliert untersucht wurde, liegen nur wenige Arbeiten zum Verhalten der AfD in Kommunalparlamenten vor: Für Großstädte lässt sich wohl annehmen, dass sich die AfD ähnlich als Opposition geriert wie in den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene (vgl. Heinze 2021; Heinze/Hermes 2021).

In den meisten Kommunen aber, die deutlich kleiner sind, dominieren eher konkordanzdemokratische Strukturen und Personenwahlen. Wie das Verhältnis zwischen AfD und konkordanzdemokratischen Strukturen

aussieht, wurde bisher nur wenig untersucht. Erste qualitative Analysen in kleineren ostdeutschen Kommunen deuten eher auf konkordanzdemokratische Nominierungsmuster hin. Die Ratsmitglieder sind teilweise stark im Vereinswesen verankert und verfügen „über eine gewisse Reputation vor Ort“ (Domann/Nuissl 2022: 209). Demensprechend sind sie bemüht, sich neben der Profilierung als Opposition auch als verantwortungsvolle Gestaltungskraft zu präsentieren. Somit sorgen sie zwar für eine etwas polarisierende Kritik, ohne aber das Konfliktniveau in den Landtagen zu erreichen.

Andere Studien bestätigen das eher nicht. Die AfD würde so stark mit Beiträgen und Zwischenrufen provozieren, dass kaum eine sachliche Debatte möglich wäre. Sie würde auch die Sitzungen in die Länge ziehen, was die ehrenamtlichen Ratsmitglieder der anderen Parteien stark belastet. Die Verwaltung wird durch viele Anfragen zeitlich gebunden: Das führe zu der „Verhinderung einer produktiven Ratsarbeit, z. B. durch Fake-Anträge oder eine hohe Zahl an Anfragen“ (Körber-Stiftung 2022: 25).

Wie wir zuvor bereits gezeigt haben, ist normativ aber gerade das Zusammenspiel von Konkurrenz- und Direktdemokratie besonders problematisch. Durch den starken Parteienwettbewerb werden noch mehr Bürgerbegehren initiiert und die Mehrheitsfraktionen reagieren darauf nicht selten mit Demobilisierung, um die Bürgerentscheide unecht scheitern zu lassen, was sicherlich wenig geeignet dazu ist, die verbreitete Politikerverdrossenheit abzubauen.

3. Politisches Desinteresse und politische Exklusion

Die bisher beschriebene Mobilisierung durch Nimbyismus und Rechtspopulismus kann aber nicht überdecken, dass das grundsätzliche Interesse bei großen Anteilen der Bevölkerung an kommunaler Politik eher zurückgegangen ist. Gleichzeitig haben wir somit Trends der Mobilisierung und der Demobilisierung. Letzteres kann als politische Exklusion erfasst werden, die nicht den Entzug politischer Rechte meint, „sondern die

wahrgenommene Nicht-Berücksichtigung ihrer Interessen und Bedürfnisse“ (Velimsky 2024: 58), was zunehmend der Fall in unteren sozialen Schichten in Deutschland ist:

> *„Tatsächlich lässt sich gegenwärtig eine auffallende Gleichzeitigkeit beobachten: Auf der einen Seite die abnehmenden Wähler:innenzahlen, zunehmendes Desinteresse an der institutionalisierten Politik und der rasante Aufstieg autoritär-populistischer Parteien und Bewegungen in den letzten zwei Jahrzehnten…und darüber hinaus eine zunehmende Politisierung durch aktive soziale Bewegungen in sozialen Medien zu so unterschiedlichen Themen wie Wohnungspolitik, Rassismus oder konsequente Klimapolitik“ (Reinhardt et al. 2022: 9).*

Beginnen wir mit dem politischen Desinteresse auf kommunaler Ebene. Das politische Interesse der Wählerschaft auf kommunaler Ebene ist im Zeitablauf schwierig zu erheben, weil es kaum vergleichbare Daten gibt. Orientiert man sich deshalb zunächst an der kommunalen Wahlbeteiligung, zu der noch recht viele Daten erfasst wurden, muss man davon ausgehen, dass das Interesse an lokaler Politik stark nachgelassen hat. Auch das Wissen über die Politik in der eigenen Stadt dürfte eher abgenommen haben, was stark mit der Wahlteilnahme zusammenhängt. Kommunalwahlen werden im Vergleich zu nationalen Wahlen häufiger als Nebenwahlen (gerade in größeren Kommunen) wahrgenommen (vgl. Graeb/Bernhagen 2024: 492f.).

Allerdings ist der Rückgang der kommunalen Wahlbeteiligung vor allem in den 1980er-Jahren zu verorten. Von Mitte der 1970er-Jahre, bei knapp 80%-Beteiligung, ging sie auf 60% zurück, um dann seit den 2000er-Jahren meist bei ca. 50% zu liegen (vgl. Völkl 2025: 70f.). Leichte Zugewinne seit den 2020er-Jahren in Richtung 55 bis 57 Prozent sind auch ein Hinweis auf rechtspopulistische Mobilisierung, bei der es der AfD gelang, auch Nichtwähler zu mobilisieren.

Als Ursache für den Absturz der kommunalen Wahlbeteiligung in den 1980er-Jahren kann vor allem die umfassende Gebietsreform angeführt werden. Die gesetzlich forcierte Zusammenführung vieler Kommunen und die damit steigende Gemeindegröße hat die Identifikation mit der Heimatgemeinde stark reduziert. Eine zweite Ursache ist für die aktuelle Debatte aber noch interessanter: Das Vorrücken des Fernsehens und das ‚Zeitungssterben' vor Ort hat erheblich zur Einordnung als Nebenwahlen beigetragen und in der Konsequenz zu größerer Abstinenz geführt Seitdem haben die Kenntnisse über Kommunalpolitik weiter abgenommen (vgl. Vetter/Haug 2019: 39f., 56).

Dies könnte auch auf die weiter zunehmende Ausdünnung der Presselandschaft vor Ort zurückzuführen sein. Neben veränderten Lesegewohnheiten sind hierfür vor allem die Verlagerung der Werbeeinnahmen auf digitale Medien mitverantwortlich. Soziale Medien können hierfür kaum einen Ersatz bieten, weil das durchschnittliche Niveau und der oberflächliche Konsum kaum zu vertieften inhaltlichen Auseinandersetzungen führen bzw. durch die damit verbundenen unzivilen Äußerungen (auch wegen der fehlenden Filterfunktion der Presse) andere Diskutanten exkludiert werden (vgl. Fischer 2024: 120).

Für die Schweiz wurde neuerdings auch eine stark zunehmende Digitalisierung der Abstimmungskampagnen festgestellt, die zu einer stärkeren Personalisierung der Kommunikation führt und die Kosten der Kampagnen steigert (neues Personal, Outsourcing an Unternehmen etc.), sodass die Machtgefälle offline auch online reproduziert werden. Besorgniserregend ist insbesondere die damit verbundene inhaltliche Entleerung und Polarisierung der Abstimmungskampagnen, die weiter die Kenntnisse der Wähler über den Abstimmungsgegenstand reduzieren dürften. Interviews zeigten:

> *„dass politische Akteure teilweise einen aufmerksamkeitsgenerierenden Kommunikationsstil (z. B. provokante und emotionalisierende Sprache, zugespitzte Inhalte) übernehmen, um in einem gesättigten Medienumfeld*

> *Aufmerksamkeit für ihre Positionen zu erhalten und die Weiterverbreitung ihrer Inhalte zu fördern. Aus Sicht einiger Interviewpartner:innen stehe diese Form der Kommunikation zwar in Konflikt mit dem Ideal, Inhalte sachlich und in umfassender Form zu vermitteln, sei aber unerlässlich, um Menschen zu erreichen" (Fischer 2025: 78).*

Zudem führt das lokale Zeitungssterben indirekt zu einer weiteren politischen Polarisierung, weil es die Leser zu einem verstärkten Konsum nationaler Zeitungsformate bringt:

> *„We show that both absolute and relative consumption of national newspapers increases after local newspapers exit. Specifically, the exits lead readers to consume the tabloid Bild, which arguably exhibits the strongest emphasis on conflict and partisan differences among all major German national newspapers" (Ellger et al. 2024: 1172).*

Hinzu kommt eine deutlich höhere räumliche Mobilität und die zunehmende Multilokalität des Alltagslebens. Das führt dazu, dass viele Bürger sich weniger vor Ort engagieren, auch weil ihnen durch die Transaktionskosten dieses Alltagslebens (z. B. durch das Pendeln) häufiger die Zeit für ein solches Engagement fehlt (vgl. Rüger et al. 2022: 492).

So wird auch in aktuellen Bevölkerungsumfragen deutlich, dass das Interesse an der Lokalpolitik unter dem allgemeinen politischen Interesse liegt (vgl. Egner 2025: 289). Die Kommunen können zwar aufgrund ihrer Nähe zu den Bürgern und der theoretisch geringeren Komplexität der Entscheidungen weiter potenziell als ‚Schulen der Demokratie' bezeichnet werden, aber die Hälfte der Bürger will daran nicht mehr teilnehmen, was in einem noch stärkeren Maße für direktdemokratische Verfahren gilt.

Zur Frage der politischen Exklusion kann zunächst festgehalten werden, dass die zunehmende soziale Ungleichheit auch zum Ausschluss größerer Bevölkerungsgruppen geführt hat. In einer Untersuchung mit vielen

Fokusgruppen in Deutschland wurde deutlich, dass diese Ungleichheiten zunehmend auch für die Partizipation gelten. Einerseits berichten NIMBY-Aktivisten von:

> *„much higher levels of political self-confidence, self-efficacy, and political knowledge which they could even increase through their engagement. Non-voters and non-participants in turn are much less convinced that they could make themselves heard through democratic participation or that their personal interests could be subject to democratic deliberation (…). They expressed serious doubts about the democratic reality… but in turn considered themselves as (a) excluded and (b) lacking the capabilities to demand participation" (Butzlaff/Messinger-Zimmer 2020: 257ff.).*

Das verweist auch darauf, dass nicht nur die Gruppe der Nimbyisten und Rechtspopulisten erhebliche Überschneidungen aufweisen, sondern auch politisch Exkludierte und Rechtspopulisten, die zum Teil ähnlich die demokratische Legitimität des politischen Systems in Frage stellen. Demgegenüber gibt es aus sozialstrukturellen Gründen kaum Überlappungen zwischen Nimbyisten und politisch Exkludierten.

In Studien zur britischen Arbeiterklasse wurde anschaulich gezeigt, dass diese sich zunehmend von Parteien weder personell noch substanziell vertreten fühlt, mit der Konsequenz eines stark wachsenden Nichtwähleranteils. Dabei wird auch deutlich, dass dies nicht ein Dauerzustand sein muss, weil sie zugleich ein großes Reservoir für populistische Mobilisierung sein kann (vgl. Heath 2016: 18). So wählen auch in Deutschland zum Beispiel die Arbeiter die AfD zu sehr hohen Anteilen (36 bis 38 Prozent; vgl. Hövermann 2025: 51). Die Grenze zwischen Wahlenthaltung und rechtpopulistischem Support sind offensichtlich – gerade bei politisch Exkludierten – fließend.

Dabei ist davon auszugehen, dass die zunehmende soziale Ungleichheit in Kombination mit der Individualisierung zur politischen Exklusion großer Teile der unteren sozialen Schichten geführt hat. Ihre früheren

Milieus, die politische Positionen vorgaben und auch durch soziale Kontrolle zur Wahlteilnahme motivierten, sind weitgehend erodiert, womit sich die Informationskosten und der Nutzen reduziert haben (vgl. Armingeon/Schädel 2015: 20) und die Unsicherheit, wie man sich in die Politik wirkungsvoll noch einbringen kann, zugenommen hat. Demgegenüber tendieren Eliten mit formal hohen Bildungsabschlüssen, wie gezeigt, dazu, alle Partizipationskanäle und Vetopositionen zu kombinieren und damit die Politikergebnisse in ihrem eigenen Sinne zu optimieren, was auch das Gefühl der Selbstwirksamkeit weiter steigert.

Die Einführung der direkten Demokratie in Deutschland hat unfraglich dazu geführt, dass „die Einflusschancen weiter zugunsten der ohnehin aktiven und durchsetzungsfähigen Gruppen verschoben" (Schäfer/Schoen 2013: 115) wurden. Das kann auch darauf zurückgeführt werden, dass die Interessen der unteren Schichten auch in Deutschland kaum von den Parlamenten repräsentiert werden, was „Gefühle des Abgehängtseins" (Reinhardt et al. 2022: 9) forciert und zur rationalen Nichtwahl führen kann (vgl. Jörke 2017).

Niedrigere Wahlbeteiligung kann dann wiederum dazu führen, dass die betroffenen Stadtteile noch weniger in der Lokalpolitik berücksichtigt werden, zumal hier sehr viele Erwachsene gar nicht wahlberechtigt sind und somit beispielsweise in der Dortmunder Nordstadt nur noch 13% der Bevölkerung gewählt haben (vgl. Gesemann/Höfler 2021: 6). Die mangelnde Responsivität kann wiederum zu einer noch niedrigen Wahlbeteiligung führen. Der Kreis schließt sich somit in einem Unterrepräsentanzzyklus (vgl. Holtkamp 2018).

Da von diesen Stadtteilen noch weniger zu erwarten ist, dass von Ihnen Bürgerbegehren ausgehen, führt der Nimbyismus reicherer Stadtteile auch noch zu einer weiteren Häufung der Problemlagen in den Armutsquartieren. Da in jenen Quartieren mittlerweile selten die beiden Volksparteien gewählt werden, bietet es sich für die Entscheidungsträger dieser Parteien an, ungewollte Infrastruktur in die Bezirke der Oppositionsparteien zu verschieben, um die NIMBY-Interessen in den eigenen

Hochburgen zu befriedigen (vgl. zur parteipolitisch motivierten Verteilung von Flüchtlingsheimen auf der Landesebene Ferwerda/Riaz 2025).

Wenn, wie in der Schweiz, die Wähler in den Kommunen über einzelne Einbürgerungen entscheiden können, dann kann das auch zu einem gesamtgesellschaftlichen Problem mutieren: Denn auch heute gilt noch, wie wir es bereits in der Einleitung angerissen haben:

> *„In particular, Swiss voters have exhibited a notable tendency to discriminate against minorities… ‚More democratic' has frequently meant ‚more abusive of minorities'" (Achen 2022: 32).*

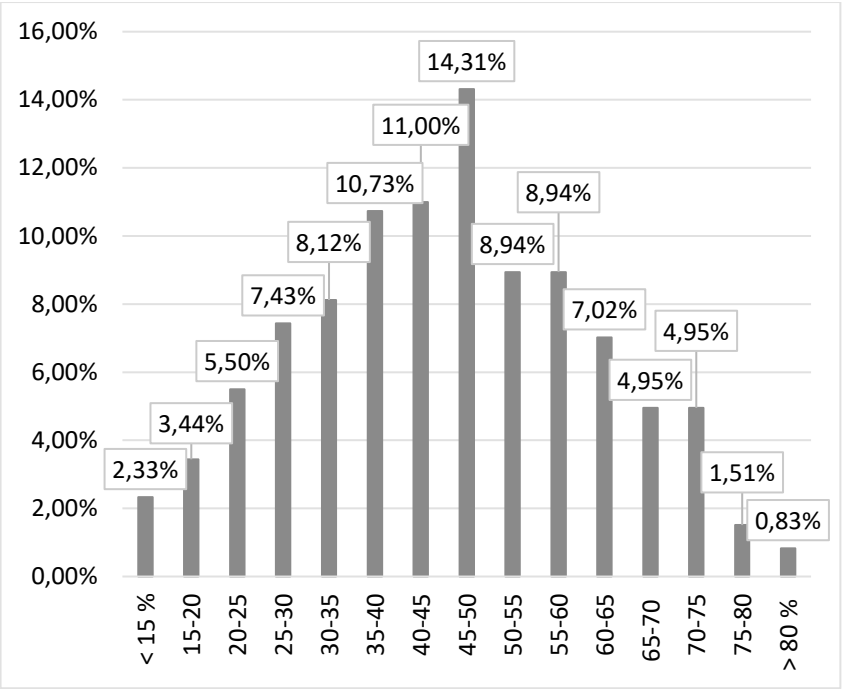
Wenn die Bürger selbst über die Einbürgerung entscheiden, dann können auch deutlich größere Minderheiten mit der Zeit diskriminiert werden, die bereits rechtlich gesehen nicht an späteren Abstimmungen teilnehmen können (vgl. allgemein Blatter 2015). Probleme können so im erheblichen Maße auf nicht stimmberechtigte Minderheiten abgewälzt werden, die politischen Anreize zur Integration sind gering und Diskriminierung kann so pfadabhängig fortgeschrieben werden.

Zentral für viele dieser Argumente gegen eine Ausweitung der direkten Demokratie ist der empirische Fakt, dass sich in vielen Fällen weniger Bürger an Abstimmungen beteiligen als an Wahlen und mit der geringeren Beteiligung auch eine höhere soziale Selektivität einhergeht. Im Durchschnitt bleibt die Abstimmungsbeteiligung unter 50% und steht dann eher für eine geringere Inputlegitimität (vgl. Vatter et al. 2019: 370). Für die Schweiz weist Michael Strebel in diesem Band darauf hin, dass sogar schon die Stimmpflicht mit Sanktionen diskutiert wird und in einem Fall bereits umgesetzt wurde, was die soziale Selektivität der direkten Demokratie als wichtiges Problem noch einmal unterstreicht.

Für Deutschland konnten Angelika Vetter und Kollegen nachweisen, dass erst über einer Abstimmungsbeteiligung von 50% die soziale Selektivität stärker abnimmt (vgl. Velimsky et al. 2024: 586). Das ist allerdings nicht

sehr häufig der Fall, wie unsere Untersuchung der Abstimmungsbeteiligung in bundesdeutschen Kommunen zeigt (vgl. *Abbildung 2*).

Abbildung 2: Abstimmungsbeteiligung an Bürgerentscheiden 2010-2020 (gruppiert)



Quelle: Eigene Erhebung

4. Krise der direkten Demokratie?

Die Rede von der Krise der Demokratie gehört mittlerweile zum Allgemeingut in der bundesdeutschen Politikwissenschaft (vgl. Eberl et al. 2022). Mit Ausnahme einiger kritischer Beiträge aus der Europawissenschaft werden unter diesem Label aber kaum mögliche krisenhaften Erscheinungen der direkten Demokratie diskutiert.

Welche neuen Antworten insbesondere die partizipative Demokratietheorie auf den zunehmenden Nimbyismus, Rechtspopulismus und die politische Exklusion geben will, ist in der bundesdeutschen

Diskussion unklar. Das verwundert schon deshalb, weil die partizipative Demokratietheorie deutlich höhere Ansprüche hinsichtlich der Kenntnisse, der Urteilsfähigkeit und der Gemeinwohlorientierung an die Bürger formuliert. Die ökonomische Theorie der Demokratie und die komplexe Demokratietheorie sind hier bescheidener und plädieren eher für eine Stärkung der repräsentativen Demokratie und schätzen damit die Partizipationsbereitschaft und -fähigkeit der Bürger realistischer ein.

Das Menschenbild der partizipativen Demokratietheorie war immer schon „überoptimistisch" (Schmidt 2025: 197), auch weil theorieimmanent die Kosten der Partizipation für den Bürger systematisch vernachlässigt werden (vgl. Seabrook 2014: 298).

Allerdings führen die hier skizzierten Trends des Nimbyismus, Rechtspopulismus und Desinteresses bereits heute auf lokaler Ebene zu einem stärkeren Auseinanderdriften von Norm (der partizipativen Demokratietheorie) und Realität. Daraus ergibt sich damit eher der Schluss, dass eine Selbstregierung des Volkes kaum normativ befriedigend realisiert werden kann (vgl. Innerarity 2021).

Auch aus der Rational-Choice-Perspektive bleibt weiterhin unklar, warum viele Bürger sich stark inhaltlich auf ein Thema von Bürgerbegehren und -Entscheiden vorbereiten sollten (mit Ausnahme der NIMBY-Initiativen), wenn die eigene Stimme kaum ins Gewicht fällt:

> *„Most people are interested only occasionally in issues of government. Individuals have much greater incentives to invest thought and care in important personal decisions over which they can have greater influence. Consider a choice to get married or divorced, to buy a home, to purchase a new car or to change jobs. Incentives for thoughtful investigation and prudence are here much greater because the direct outcomes for the individual can be substantial… So why spend hours researching the topic of the vote?" (Hodgson 2022: 80).*

In einer zunächst optimistischeren Sicht kann man schon feststellen, dass die empirische Demokratieforschung für die Schweiz häufiger belegt hat, dass die Kenntnisse der Abstimmenden doch relativ groß sind und durch Lernprozesse in den Verfahren sich noch vergrößern können. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass die sehr langen Erfahrungen der Schweizer Bürger mit Direktdemokratie auf allen föderalen Ebenen bei positiver Bildungs- und Wirtschaftsentwicklung schon solitär sind, und dass ein solcher positiver Lernprozess der Direktdemokratie, bei ebenfalls relativ hoher Anwendungsquote, für die USA gerade nicht nachgewiesen werden konnte (vgl. Seabrook 2014: 297).

Aktuelle Sekundäranalysen konstatieren eher eine zunehmende Skepsis gegenüber Erwartungen, dass durch mehr Partizipation in der direkten Demokratie solche positiven Lernprozesse häufig einsetzen würden (vgl. Bernhard 2024: 7).

Partizipative Demokratietheoretiker halten aber trotz dieser Evidenz immer weiter daran fest, dass mit mehr direkter Demokratie ein umfassender Kulturwandel stattfindet:

> *„Wenn alle Bürger*innen darüber diskutieren und entscheiden, wie sie sich selbst regieren wollen, wird der demokratische Geist zurückkehren" (Geißel 2024: 54).*

Ob man diesen ‚Geist' gänzlich ‚aus der Flasche lassen' sollte – angesichts von gut 20 Prozent rechtspopulistischen Wählern und vielen potenziellen Nimbyisten – dürfte aber wohl eher fraglich sein.

Noch wichtiger ist allerdings, dass der relativ hohe Kenntnisstand bei Schweizer Abstimmungen vorwiegend dadurch erreicht wird, um auf die politische Exklusion zurückzukommen, dass untere Schichten durch Selbstselektion häufiger nicht an Abstimmungen teilnehmen, womit sich die soziale Selektivität erheblich erhöht (vgl. Schünemann 2017: 36): „Damit singt der Chor der schweizerischen direkten Demokratie mit

einem eindeutigen Mittel- und Oberschichtsakzent“ (Linder/Mueller 2025: 362).

Diese Probleme verschärfen sich in der Schweiz noch dadurch, dass die Bürger viel häufiger an die Urnen gerufen werden als in Deutschland und durch stärkere Polarisierung und rechtspopulistische Mobilisierung, die die konkordanzdemokratischen Strukturen reduzieren, eine regelrechte ‚Initiativenflut‘ einsetzt. Damit werden viele Wähler auch kognitiv überfordert, oder wie es in Fokusgruppen in der Schweiz alltagssprachlich ausgedrückt wurde:

> *„I see a problem in this flood that we have. That we are asked to vote so much and often on topics we don't know anything about. And the initiative text is also written so ambiguously that we don't even know anymore what "yes" and what "no" means. And I think that also discourages a lot of people from voting. That's why many people don't vote at all anymore, because it takes so much effort to even find out what I'm voting on" (Rojon/Rijken 2019: 13).*

Aber auch für einzelne Volksabstimmungen gilt, dass sie die Bürger überfordern können. Diese reagieren dann auf den wahrgenommenen ‚information overload‘ mit Vermeidung weiterer Informationen über den Abstimmungsgegenstand (vgl. Dähler 2023: 657), was wiederum der Konzeption der partizipativen Demokratietheorie widerspricht, wonach die Direktdemokratie zu erheblichen Lerneffekten führt und der ‚Geschmack‘ nach mehr Partizipation erst mit der Partizipation kommt. Auch hier gibt es wiederum kognitive und zeitliche Grenzen.

Die soziale Selektivität kann noch dadurch verschärft werden, dass die Abstimmungskampagnen häufig sehr teuer sind, was zu einer ‚Kaperung‘ der direktdemokratischen Instrumente durch finanzstarke Organisationen und Parteien führt (vgl. Metag/Gurr 2023: 821):

> *„In US-Bundesstaaten, z. B. Kalifornien, und in der Schweiz ergeben Forschungen, dass solche finanziellen*

Ungleichgewichte durchaus relevante Einflüsse auf Abstimmungsergebnisse haben können" (Braun Binder et al. 2014: 106).

Weiter ist zu bedenken, dass die oben benannte Selbstselektion bei rechtspopulistischen Wählern gerade weniger einsetzt. Sie überschätzen häufiger ihr Wissen bei komplexen Entscheidungen, wie beispielsweise beim Brexit, informieren sich deshalb auch noch weniger während der Abstimmungskampagnen und stimmen dann mit weniger Wissen ab (vgl. van Prooijen/Krouwel 2020: 361).

Auf diese klaren Herausforderungen der direkten Demokratie reagieren die Vertreter der partizipativen Demokratietheorie in Deutschland nahezu ausschließlich mit Leugnen und Schweigen.

So solle man den Begriff Nimbyist nicht benutzen, weil er ehrenamtliches Engagement „diskreditiert" (Eichenauer 2018: 317). Es mag durchaus sein, dass der NIMBY-Begriff manchmal benutzt wird, um Bürgerinitiativen abzuwerten und damit nicht alle Motive des Widerstands erfasst werden (vgl. so auch Töller et al. 2024: 276 aus der Perspektive der Policy-Analyse), aber die zentrale Message der Abstimmungsforschung ist, wie bereits skizziert, dass mit zunehmender Nähe zu Bauvorhaben die Widerstände der Bürger wachsen. Insofern ist es wenig hilfreich den NIMBY-Effekt zu leugnen oder zu relativieren, zumal er gut theoretisch begründbar und leicht erhebbar ist.

Dass der NIMBY-Effekt häufiger einhergeht mit offenem Rassismus, als weiteres Abstimmungsmotiv, wird eine höhere Akzeptanz von neuen Wohngebieten in direktdemokratischen Verfahren zudem nicht einfacher machen.

Partizipative Demokratietheoretiker leugnen weiterhin die sozial selektiven Politikergebnisse der direkten Demokratie: Abseits von abweichenden Einzelfällen führen danach „Abstimmungsergebnisse von Volksentscheiden in der Gesamtschau eher zu gleichheitsfördernden Entscheidungen" (Geißel/Hoffmann 2024: 24; vgl. ähnlich della Porta 2020: 135)

und es wird behauptet, dass in Ländern mit direktdemokratischen Elementen „die Politikergebnisse näher an den Einstellungen und Wünschen der Bevölkerung als in anderen politischen Systemen“ (Geißel/Hoffmann 2024: 25) liegen.

Von den Herausforderungen durch Nimbyisten und Rechtspopulismus ist hier selbstverständlich keine Rede. Aktuell wird sogar ausdrücklich Bezug genommen auf die großen Wahlerfolge der AfD bei den Kommunalwahlen in NRW und es wird daraus gefolgert, dass die Bürger noch mehr in die Mitbestimmung bei der Daseinsvorsorge einbezogen werden sollten. Man will damit offenbar demonstrieren, dass sich „kommunale Daseinsvorsorge durch Mitsprache und Beratung der Betroffenen im positiven Sinne ändert“ (Sack et al. 2025: 650).

Daran werden sich dann wohl auch die rechtspopulistischen Wähler und Nimbyisten beteiligen wollen, um beispielsweise die erneuerbaren Energien oder Asylbewerberheime zu stoppen. Dieser naheliegende Gedanke wird aber offensichtlich ausgeblendet, weil man aktuell – bezogen auf die direkte Demokratie – von einem positiven Meinungstrend für Windkraft ausgeht, während sich tatsächlich schon in ganz Deutschland mehr als 600 Bürgerinitiativen dagegen gegründet haben (vgl. Winkelmann/Birner 2022: 435) und die AfD durch ihren Widerstand gegen die Energiewende zunehmend neue Wähler angesprochen hat (vgl. Coffé et al. 2026: 21).

Dem wird plausibel entgegengehalten, dass der Glaubenssatz, dass direkte Demokratie die ökologische Transformation automatisch fördere „gerade im Zeichen der rechtspopulistischen Revolte nicht mehr tragfähig“ (Blühdorn/Dannemann 2019: 127) sei und somit das Narrativ von der ökologischen partizipativen Modernisierung brüchig wird – bis hin zum Streichen der Volksbegehren auf Bundesebene aus der grünen Grundsatzprogrammatik.

Das aufgrund der stark sozialen Selektivität bei der Abstimmungsbeteiligung sicher nicht erwartet werden kann, dass die Politikergebnisse den

Präferenzen der gesamten Bevölkerung entsprechen und diese auch noch gleichheitsfördernd sind, wird dabei zu wenig reflektiert. Der Forschungsstand der Demokratietheorie und Policy-Analyse belegt eher das Gegenteil: „Das Profil vieler direktdemokratischer Entscheidungen ist eher wirtschaftsliberal, kulturkonservativ und am Status quo ausgerichtet" (Schmidt 2025: 308), was wohl seltener im Interesse der rechtlich und politisch Exkludierten sein dürfte. Vor dem Hintergrund der Schweizer Erfahrungen wird klar gefolgert:

> *„direct democracy does harm minorities more often than representative democracy. Moreover, the evidence suggests that direct democracy is most harmful for the most marginalized minorities" (Hainmueller/Hangartner 2019: 545).*

Äußerst diskutabel ist es, wenn behauptet wird, dass die direkte Demokratie für die Energiewende in der Bilanz (zumindest in Deutschland) positiv gewirkt habe. Selbst für die Schweiz, als doch eher positives internationales Beispiel, wurde immer wieder gezeigt, dass, wie es auch der Vetospieleransatz erwarten lässt, progressive und weitgehende umweltpolitische Maßnahmen überwiegend im Volksentscheid abgelehnt werden (vgl. Stadelmann-Steffen/Ruprecht 2022: 196). Auch im direkten Vergleich zwischen Parlamentsbeschlüssen und Volksabstimmungen in der Schweiz zeigt sich das Volk, „egal welche Dimension der Nachhaltigkeit betrachtet wird, deutlich reservierter, den Interessen zukünftiger Generationen ein bedeutendes Gewicht bei der Entscheidung einzuräumen" (Rohm/Wurster 2016: 206).

Als genereller Mechanismus, der hinter der Ablehnung konkreter Maßnahmen der Energiewende in direktdemokratischen Verfahren weit über Deutschland hinaus steht, kann aus Sicht von Rational-Choice-Ansätzen vor allem das immer wieder auch empirisch belegte Status-quo-orientierte Abstimmungsverhalten der Bürger gelten:

> *„The incentives for acquiring political information are, if anything, weaker in direct democracy settings. Initiatives*

> *typically require citizens to choose between an uncertain policy outcome and the status quo. Citizens may see little benefit to investing in information about initiatives because they can simply allow a tolerable status quo to prevail" (Boudreau/MacKenzie 2021: 512).*

Wir haben uns auch deshalb die empirischen Grundlagen der scheinbar positiven Effekte von Bürgerentscheiden für die Energiewende in Deutschland, am Beispiel der Daten des Interessenverbands Mehr Demokratie e. V. und der Wuppertaler Politikwissenschaft, eingehend angeschaut, die mangelnde Transparenz und Einseitigkeit kritisiert und bereits auf die hohe Erfolgsquote von NIMBY-Verfahren im Zuge der Energiewende hingewiesen.

So wurden hier v. a. die indirekten Wirkungen von Bürgerbegehren und -Entscheiden ausgeblendet, die Wirkungen nicht in den Kontext mit anderen Vetopositionen eingeordnet (siehe ‚Leiter des Protests') und stattdessen häufiger eher symbolischen Radentscheide gegen reale Standortkonflikte ‚aufgerechnet'. Selbst Befürworter der Radentscheide fragen sich mittlerweile, wann diese nach vielen Jahren denn tatsächlich umgesetzt werden (vgl. Kirchner 2023). Mit Blick auf die extreme Haushaltskrise in den NRW-Kommunen (vgl. Holtkamp 2026) kann man davon ausgehen, dass bei diesen Radentscheiden die Enttäuschung schon vorprogrammiert ist.

Auch wenn viele Mitglieder von Mehr Demokratie e. V. die Grünen präferieren (vgl. Walter 2025: 40), haben sie den Schwenk der Grünen weg von der direkten Demokratie auf Bundesebene nicht nachvollzogen. Entsprechend der Vereinsziele wird die direkte Demokratie unisono als ‚bestes Modell' verteidigt und, möglicherweise wegen dieser Nähe zu den Grünen, wird kontrafaktisch behauptet, das Bürgerbegehren mehrheitlich positiv für die Energiewende sind. Zudem gibt es unter den Mitgliedern linkspopulistische Positionen, die sich wohl kaum durch empirische Erkenntnisse grundlegend verändern lassen:

> *„Die direktdemokratische Partizipation (…) ist nicht nur die zentrale Forderung des Vereins, sondern gerade in populistischen Kontexten ein zentraler Aspekt. Der Populismus der "Neuen Linken" bezieht sich auf ein aktives, selbstbewusstes, gut gebildetes, progressives Volk, welches im Kontrast zum Populismus als „Rebellion der schweigenden Mehrheit" steht" (Walter 2025: 89).*

Diese ideologische Positionierung der Mitglieder von Mehr Demokratie e. V. steht wohl eher im Gegensatz zu den Standards der empirischen Sozialforschung oder Politikberatung und sollte auch für die Innenministerien Anlass sein, die Daten von Bürgerbegehren und -Entscheiden wieder eigenständig zu erheben, um zu realistischeren Einschätzungen des politischen Handlungsbedarfs zu kommen.

Mit der Einschätzung von Radentscheiden als eher symbolische Politik soll übrigens nicht behauptet werden, dass Initiativen ‚von unten' nichts Positives für die Legitimität erbringen können. Zurecht weist Michael Strebel anhand der Schweizer Demokratie in diesem Band darauf hin, dass so wichtige Diskussionen angeregt und die politische Agenda erweitert werden kann. Einen größeren Mehrwert hat das aber nur, wenn die Kommunen, wie in der Schweiz, gut finanziell ausgestattet sind und nicht Austeritätspolitik, wie in NRW, die Umsetzung der Diskussionsergebnisse systematisch be- bzw. gänzlich verhindert.

Diese schwierigen Haushaltsbedingungen werden von partizipativen Demokratietheoretikern häufiger ausgeblendet – wie bei der Forderung regelmäßig Bürgerräte als Vorbereitung für Bürgerentscheide zu nutzen (vgl. Geißel/Hoffmann 2024). Bereits das Abstimmungsverfahren ist mit erheblichen Kosten verbunden, zu dem dann noch der Bürgerrat als Luxusvariante der kooperativen Demokratie hinzukommen würde. Es ist unwahrscheinlich, dass viele Kommunen sich das dann noch leisten können, zumal die kooperative Demokratie zu den freiwilligen Aufgaben der Kommunen gehört, bei denen als erstes der ‚Rotstift' angesetzt wird.

Abschließend bleibt zu diesem Themenkomplex festzuhalten, dass die selektive Sichtweise und intransparente Methodik von Mehr Demokratie e. V. in Zusammenarbeit mit der Wuppertaler Politikwissenschaft mit dazu beitragen, dass die Demokratie nun nicht nur gegen ihre rechtspopulistischen Feinde, sondern auch gegen ihre Freunde verteidigt werden muss (vgl. Hodgson 2022), die mit einer Maximierung des demokratischen Inputs Politik und Wähler überfordern.

Gerade im Hinblick auf die Outputlegitimation und die drei skizzierten Trends ist wohl eher ein inkrementeller Abbau als eine Erweiterung der direkten Demokratie für die kommunale Ebene angezeigt, um die politischen Institutionen ‚wetterfest' zu machen (vgl. Burgi 2024).

Dem werden von Anhängern der partizipativen Demokratietheorie Glaubensätze ohne empirische Belege entgegengehalten. Wie schon in den Kommunalverfassungsreformdebatten in den 1990er-Jahren wird auch heute noch beharrlich behauptet, dass…:

> *„…Elemente kommunaler Bürgerbeteiligung oder direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid das politische System entlasten. Input- als auch Output-Seite des politischen Systems erfahren mit diesen Instrumenten auf jeden Fall ein Mehr an politischer Legitimation" (Frech/Kost 2025: 320).*

Der skeptischeren Sichtweise schließen sich eher die demokratischen Parteieliten an. Der Brexit, der Rechtspopulismus und die Blockaden der Energiewende durch Bürgerbegehren haben zu einem Wendepunkt geführt, in dem sogar die Grünen ihren Markenkern aufgegeben haben. Die AfD inszeniert sich jetzt als die Partei für direkte Demokratie, was im Parteienwettbewerb dazu führt, dass die Parteien der Mitte vor allem die repräsentative Demokratie verteidigen (vgl. Bonin et al. 2025: 133), sowie es auch für die Landesgesetzgeber konstatiert wurde. Das Beispiel zeigt zugleich, dass unter Protesten die Hürden für Bürgerbegehren auch

wieder leicht erhöht werden können – also die Pfadabhängigkeit der direkten Demokratie teilweise überwunden werden kann.

Als höhere Hürden für Bürgerbegehren und -Entscheide dürfte sich eher die Ausweitung des Negativkatalogs auf alle Phasen des Bauplanungsprozesses anbieten, wie es auch von der Mehrheit der Bürgermeister gefordert wird (vgl. Wagschal et al. 2023: 114). Zudem könnte die Erhöhung der Unterschriftenquoren sich eher eignen, als die Abstimmungsquoren – wie im Fall von Schleswig-Holstein – heraufzusetzen. Letzteres würde tendenziell dazu führen, dass deutlich mehr Bürgerbegehren unecht scheitern und damit der Eindruck entsteht, dass die kommunalen Entscheidungsträger nicht nach den Regeln der direkten Demokratie spielen bzw. Bürgerbegehren bewusst durch Demobilisierung ‚sabotieren'.

Das könnte auch den Rechtspopulismus forcieren, dessen Wähler direktdemokratische Elemente stark befürworten, aber diese in der Praxis häufiger als einflusslos ansehen (vgl. Bowler/Donovan 2019: 237). Aus dieser Perspektive dürfte das häufige unechte Scheitern von Bürgerbegehren ein weiterer Beleg dafür sein, dass ‚die abgehobene Elite' durch Tricks versucht den Volkswillen wieder einmal nicht umzusetzen.

Insofern wäre es besser, eher an höheren Unterschriftenquoren anzusetzen. Zur Begrenzung der Outputprobleme wären dann immerhin deutlich weniger Bürgerbegehren ‚im System' und Schweizer Erfahrungen zeigen, dass dadurch die Abstimmungsbeteiligung erhöht werden kann (vgl. Barankay et al. 2003: 191), was die Gefahr des unechten Scheitern reduziert.

Das geht auch aus unseren Daten hervor: Ein höheres Unterschriftenquorum führt in hochsignifikantem Maße dazu, dass weniger Bürgerentscheide unecht scheitern, auch unter Kontrolle des Abstimmungsquorums und des Konkordanzindex. Wie erwartet, führen zudem ein hohes Abstimmungsquorum und konkurrenzdemokratische Strukturen dazu, dass in hochsignifikantem Maße die unecht gescheiterten Bürgerentscheide zunehmen.

Tabelle 2: Regressionsanalyse bzgl. Anteil unecht gescheiterter Entscheide

Variable	Regressionskoeffizient	T	Sig.
(Konstante)	37,868	14,999	< 0,001**
Konkordanzindex	-3,423	-15,840	< 0,001**
Unterschriftenquorum	-2,901	-11,580	< 0,001**
Zustimmungsquorum	1,411	10,520	< 0,001**

Quelle: Eigene Auswertung
Korr. R^2: 0,351
** Die Ergebnisse sind im 95%-Konfidenzintervall signifikant und damit gegen den Zufall abgesichert.

Aus Sicht der komplexen Demokratietheorie muss man diesen Abbau der direkten Demokratie nicht als Krise deuten, sondern direkte Demokratie ist ein Partizipationsinstrument neben vielen anderen, das im Rahmen der repräsentativen Demokratie pragmatisch und schrittweise etwas angepasst wird, auch um die Outputlegitimation des politischen Systems zu stärken. Bereits Scharpf wies darauf hin, dass Bürgerbeteiligung zu einer geringeren Innovationsfähigkeit und zu einem ausgeprägten Strukturkonservatismus führen kann (vgl. Scharpf 1993, 1998). Zudem plädierte er dafür, die Unterschicht durch eine Aufwertung der Wählerstimme in der repräsentativen Demokratie für die Inputlegitimation stärker zu beteiligen (vgl. Scharpf 1970).

Im Gegensatz zur partizipativen Demokratietheorie, die einen umfassenden sozialen Wandel durch mehr direkte Demokratie erwartet, der den ‚demokratischen Geist' wieder ‚erweckt', geht die komplexe Demokratietheorie vom realen derzeitigen Partizipationsverhalten aus, das durch steigenden Rechtspopulismus, Nimbyismus und politische Exklusion eher noch problematischer wird. Sie kann sich in zugespitzter Form auf

den Gegendiskurs zur partizipativen Demokratietheorie stützen und ist damit wohl besser für die Zukunft gerüstet:

> *„Indeed, citizens are seen as lacking interest in public matters… Finally, and maybe most importantly, citizens are considered as lacking solidarity bonds in favor of defense of only partial interests“ (Raytcheva 2023: 22).*

Abschließend bleibt festzuhalten, dass es mit dem inkrementellen Abbau der direkten Demokratie auch möglich sein sollte, Volksentscheide auf Landesebene dagegen zu vermeiden und nicht stärker den Wählerzuspruch für populistische Parteien zu erhöhen, die mit ihren einfachen direktdemokratischen Modellen bei Wahlen durchaus zu punkten wissen (vgl. Gonthier 2026). Für einen eher inkrementellen Abbau sprechen aber nicht nur pragmatische Gründe, sondern in bundesdeutschen Kommunen sind, aufgrund restriktiverer Bestimmungen, viele besonders kritische Bürgerbegehren zur Schwächung kleinerer ethnischer Minderheiten noch kaum rechtlich möglich (z. B. bei der Einbürgerung oder der Realisierung von Asylbewerberheimen).

Zu einer ‚Initiativenflut' wie in der Schweiz – bei komplett ausgebauten Volksrechten auf allen föderalen Ebenen – kommt es bisher in bundesdeutschen Kommunen auch kaum, sodass lediglich kleinere Einschnitte aus unserer Sicht verhältnismäßig erscheinen.

Literatur und Quellen

Achen, Christopher H. (2022): The Crisis of Democracy: A Self-Inflicted Wound. In: Economou, Emmanouil M.L./Kyriazis, Nicholas C./Platias, Athanasios (Hg.): Democracy in Times of Crises. Challenges, Problems and Policy Proposals. Cham: 21-39.

Ahlfeldt, Gabriel M./Mueller, Steffen Q./Maennig, Wolfgang (2023): Population ageing and intergenerational conflicts in direct democracy: Separating age from cohort effects. In: American Journal of Aging Science and Research. 3/1: 22-26.

Armingeon, Klaus/Schädel, Lisa (2015): Social Inequality in Political Participation: The Dark Sides of Individualisation. In: West European Politics. 38/1: 1-27.

Asenbaum, Hans/Bussu, Sonia/Escobar, Oliver/Harris, Clodagh (2025): Participatory democracy and participatory research. In: European Political Science Review. 17/3: 359-377.

Autor*innenkollektiv Terra-R (2025): Das Ende rechter Räume: Zu Territorialisierungen der radikalen Rechten. Münster.

Barankay, Iwan/Sciarini, Pascal/Trechsel, Alexander H. (2003): Institutional Openness and the Use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons. In: Swiss Political Science Review. 9/1: 169-199.

Bello, Piera/Galasso, Vincenzo (2021): The politics of ageing and retirement: Evidence from Swiss referenda. In: Population Studies. 75/1: 3-18.

Bernhard, Laurent (2024): Does direct democracy increase civic virtues? A systematic literature review. In: Frontiers in Political Science. Peace and Democracy. 6/1287330: o. S.

Beveridge, Rose/Naumann, Matthias/Rudolph, David (2024): The rise of 'infrastructural populism': Urban infrastructure and right-wing politics. In: Geography Compass. 18/2: o. S.

Blatter, Joachim (2015): Kritik der Schweizer Demokratie. Working Paper Series „Glocal Governance and Democracy" 09. Luzern.

Blühdorn, Ingolfur/Dannemann, Hauke (2019): Der post-ökologische Verteidigungskonsens. Nachhaltigkeitsforschung im Verdacht der Komplizenschaft. In: Bohn, Carolin/Fuchs, Doris/Kerkhoff, Antonius/Müller, Christian (Hg.): Gegenwart und Zukunft sozial-ökologischer Transformation. Baden-Baden: 113-134.

Bonin, Hugo/Ihalainen, Pasi/Haaparinne, Zachris (2025): From Greater Participation to Reinforced Representation : on UK, French and German Parliamentarians Debating 'Democracy', 2000-2019. In: Redescriptions. 28/2: 117-136.

Boudreau, Cheryl/MacKenzie Scott A. (2021): TRENDS: Following the Money? How Donor Information Affects Public Opinion about Initiatives. In: Political Research Quarterly. 74/3: 511-525.

Bowler, Shaun/Donovan, Todd (2019): Perceptions of Referendums and Democracy: The Referendum Disappointment Gap. In: Politics and Governance. 7/2: 227-241.

Braun Binder, Nadja/Heußner, Hermann K./Schiller, Theo (2014): Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie. Berlin.

Burgi, Martin (2024): Mehr Wetterfestigkeit wagen. In: Henneke, Hans-Günther (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren. Stuttgart: 249-258.

Butzlaff, Felix (2015): Die neuen Bürgerproteste in Deutschland. Organisatoren – Erwartungen – Demokratiebilder. Bielefeld.

Butzlaff, Felix (2020): Transformation durch Demokratisierung? Wertewandel und neue Konfliktlinien. In: Blühdorn, Ingolfur/Butzlaff, Felix/Deflorian, Michael/Hausknost, Daniel/Mock, Mirijam (Hg.): Nachhaltige Nicht-Nachhaltigkeit. Warum die ökologische Transformation der Gesellschaft nicht stattfindet. Bielefeld: 255-285.

Butzlaff, Felix/Messinger-Zimmer, Sören (2020): Undermining or defending democracy? The consequences of distrust for democratic attitudes and participation. In: Critical Policy Studies. 14/3: 249-266.

Coffé, Hilde/Crawley, Sam/Givens, Josh (2026): Growing polarisation: ideology and attitudes towards climate change. In: West European Politics. 49/1: 1-29.

Dähler, Thomas (2023): Besonderheiten des schweizerischen Parlamentarismus, des Parteien- und Wahlsystems. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 54/4: 817-834.

Decker, Hanna (2026): AfD-Veranstaltung: Der Wind weht von rechts. Unter: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-nachhaltigkeit/afd-zur-windkraft-wie-die-partei-fakten-verdreht-accg-110829819.html (abgerufen am 22.02.2026).

Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Heller, Ayline/Brähler, Elmar (2024): Vereint im Ressentiment: Autoritäre Dynamiken und rechtsextreme Einstellungen. Leipziger Autoritarismus Studie 2024. Leipzig.

della Porta, Donatella (2020): Die schöne neue Demokratie. Über das Potenzial sozialer Bewegungen. Frankfurt a. M./New York.

Deutscher Bundestag (2025): Breiter Widerstand gegen AfD-Vorstöße gegen die Energiewende. Unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw03-de-windkraft-1134370 (abgerufen am 22.02.2026).

Dietze, Nikolas (2025): Lokale Repräsentationsspezifika der AfD im Vergleich: Klassenfragen im Kontext der sachsen-anhaltinischen Kommunalwahl 2024. In: ZRex – Zeitschrift für Rechtsextremismusforschung. 5/2: 163-179.

Domann, Valentin/Nuissl, Henning (2022): Gelegenheitsstrukturen für populistische Kommunalpolitik der radikalen Rechten. In: Mullis, Daniel/Miggelbrink, Judith (Hg.): Lokal extrem Rechts. Analysen alltäglicher Vergesellschaftungen. Bielefeld: 201-217.

Drewing, Emily/Zilles, Julia (2025): 'We want to have this debate.' Exploring intersections of participation and polarization in the Energiewende. In: Political Research Exchange. 7/1.

Dunn, Harriet (2024): Populism, Planning, and the Politics of Discontent. In: Planning Theory & Practice. 25/5: 615-631.

Eberl, Oliver/Jörke, Dirk/Salomon, David (2022): Die Krise der Demokratie und der »Blick nach unten«. In: Leviathan. 50/1: 12-28.

Eckardt, Frank (2012): Participation at any price? the ambivalence of the renaissance of direct democracy in German municipalities. In: Social Space. 3/1: 51-72.

Eckardt, Frank (2018): Anti-Asyl-Proteste als NIMBY-Phänomen. In: Eckardt, Frank (Hg.): Ungeliebte Nachbarn. Anti-Asyl-Proteste in Thüringen. 1. Auflage. Bielefeld.

Eckardt, Frank (2020): Welcomed Refugees, Unloved Neighbours? Local anti-asylum protest and NIMBYism in East-Germany. In: Planum Magazine. 40/I-2020.

Eichenauer, Eva (2018): Energiekonflikte – Proteste gegen Windkraftanlagen als Spiegel demokratischer Defizite. In Radtke, Jörg/Kersting, Norbert (Hg.): Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: 315-341.

Egner, Björn (2025): Politisches Interesse und Institutionenvertrauen auf kommunaler und nationaler Ebene im Vergleich. In: Völkl, Kerstin/Jankowski, Michael (Hg.): Gemeinderatswahlen im deutschen Mehrebenensystem. Wählerverhalten und politische Einstellungen auf kommunaler Ebene. Wiesbaden: 279-304.

Ellger, Fabio/Hilbig, Hanno/Riaz, Sascha/Tillmann, Philipp (2024): Local Newspaper Decline and Political Polarization – Evidence from a Multi-Party Setting. In: British Journal of Political Science. 54/4: 1256-1275.

Ferwerda, Jeremy/Riaz, Sascha (2025): Shielding Voters: How Partisanship Influences the Placement of Refugee Housing Facilities In: The Journal of Politics. o. Nr.: o. S.

Fielitz, Maik/Schwanke, Enno (2025): Rassistische und antirassistische Proteste in Deutschland seit 1990: Ein Überblick über Praktiken, Interaktionen und gesellschaftliche Einbindungen. In: Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (Hg.): Rassismusforschung II. Rassismen, Communitys und antirassistische Bewegungen. Bielefeld: 33-72.

Fischer, Renate (2024): Öffentlichkeit im Umbruch. Chancen und Risiken der digitalen Transformation von Öffentlichkeit für die (lokale) Demokratie. Dissertationsschrift. Zürich.

Fischer, Michaela (2025): „Let's go digital" – Abstimmungskampagnen in der Schweiz im digitalen Zeitalter. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 32. Aarau.

Frech, Siegfried/Kost, Andreas (2025): Die Bedeutung der kommunalen Ebene für die Demokratie. In: Frech, Siegfried/Kost, Andreas (Hg.): Kommunalpolitik verstehen. Wie Kommunalpolitik in den deutschen Ländern funktioniert. Stuttgart: 319-325.

Freiheit, Manuela/Weitzel, Gerrit/Zick, Andreas (2026): Rechtsextremismus, Raum und Stadt. In: Eckardt, Frank (Hg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden: 1-28.

Frey, Oliver (2025): Raum und Gesellschaft. Soziale Dimension der Planung. Wiesbaden.

Geißel, Brigitte (2024): Demokratie als Selbst-Regieren. Demokratische Innovationen von und mit Bürgerinnen und Bürgern. 1. Auflage. Opladen/Berlin/Toronto.

Geißel, Brigitte/Hoffmann, Felix (2024): Demokratische Innovationen. Beteiligungsformen in Deutschland. Bonn.

Gesemann, Frank/Höfler, Leif Jannis (2021): Wachsende sozialräumliche Spaltungen erfordern neue Wege der Beteiligung. Ergebnisse eines Forschungsprojekts zu Potenzialen von Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie. Unter: https://www.b-b-e.de/fileadmin/Redaktion/05_Newsletter/01_BBE_Newsletter/2021/05/Newsletter-9-Gesemann-Hoefler.pdf (abgerufen am 22.02.2026).

Gonthier, Frédéric (2026): How party polarisation exacerbates the link between democratic deficit and populist voting: evidence from Europe. In: West European Politics. 49/1: 60-92.

Graeb, Frederic/Bernhagen, Patrick (2024): Lokale Hauptwahl oder nationale Nebenwahl? Der Einfluss von Gemeindegröße, Wahlsystem und

Parteiensystem auf die Beteiligung an Kommunalwahlen. In: Politische Vierteljahresschrift. 65/3: 475-504.

Grande, Edgar/Saldivia Gonzatti, Daniel (2024): Die Vertrauenslücke: Wachsendes Misstrauen als Gefahr für die Demokratie. WZB-Mitteilungen: Quartalsheft für Sozialforschung. 183/1: 10-14.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik (2019): Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland. In: American Journal of Political Science. 63/3: 530-547.

Heath, Oliver (2016): Policy Alienation, Social Alienation and Working-Class Abstention in Britain, 1964–2010. In: British Journal of Political Science. 48/4: 1053-1073.

Heinze, Anna-Sophie (2021): Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten: Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. 31/1: 133-150.

Heinze, Anna-Sophie/Hermes, Annina (2021): All politics is local? Der Umgang mit der AfD in den Stadtraten von Chemnitz, Dresden und Leipzig im Vergleich. Dresden.

Hodgson, Geoffrey M. (2022): On the Limits of Democracy. In: Economou, Emmanouil M.L./Kyriazis, Nicholas C./Platias, Athanasios (Hg.): Democracy in Times of Crises. Challenges, Problems and Policy Proposals. Cham: 71-91.

Holtkamp, Lars (2018): Der Parteienstreit. Probleme und Reformen der Parteiendemokratie. Baden-Baden.

Holtkamp, Lars (2026): Die aktuelle Krise der Kommunen: Handlungsunfähig und überschuldet? Wiesbaden.

Hövermann, Andreas (2025): Die Verdopplung des AfD-Elektorats - Erkenntnisse aus dem WSI-Erwerbspersonenpanel 2020-2025. WSI Study Nr. 42. Düsseldorf.

Huber, Jakob (2024): Vertrauenskrise der Demokratie. In: Nida-Rümelin, Julia/Greger, Timo/Oldenbourg, Andreas (Hg.): Normative Konstituenzien der Demokratie. Berlin/Boston: 105-118.

Innerarity, Daniel (2021): No Democracy Without Comprehension: Political Unintelligibility as A Democratic Problem. In: Polity. 53/2: 264-287.

Jörke, Dirk (2017): I prefer not to vote, oder vom Sinn und Unsinn des Wählens in der Postdemokratie. In: Richter, Hedwig/Buchstein, Hubertus (Hg.): Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der modernen Demokratie. Wiesbaden: 101-119.

Kemmesies, Uwe/Wetzels, Peter/Austin, Beatrix/Büscher, Christian/Dessecker, Axel/Hutter, Swen/Rieger, Diana (2025, Hg.): MOTRA-Monitor 2023/24. Wiesbaden.

Kirchner, Jens-Holger (2023): Legitimizing Public Mobility: The Berlin Mobility Act. In: Schwedes, Oliver (Hg.): Public Mobility. Prerequisites for human-oriented transport planning. Cham: 179-190.

Körber-Stiftung (2022, Hg.): Mehr Respekt bitte! Diskussionskultur in der deutschen Kommunalpolitik. Hamburg.

Lauer, Céline (2025): Energiewende in Bayern. Ursachen der Divergenzen zwischen Zielen und Umsetzungen. Wiesbaden.

Lengfeld, Holger/Dilger, Clara (2023): Kann man AfD-Wähler*innen zurückgewinnen? Eher nicht – eine Analyse mit Daten des neuen Social Cohesion Panel 2021. In: GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. 72/4: 433-450.

Linder, Wolf/Mueller, Sean (2025): Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven. 5., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern.

Merli, Franz (2020): Illiberal Direct Democracy. In: ICL Journal. Vienna Journal on International Constitutional Law. 14/2: 199-210.

Metag, Julia/Gurr, Gwendolin (2023): Too Much Information? A Longitudinal Analysis of Information Overload and Avoidance of Referendum Information Prior to Voting Day. In: Journalism & Mass Communication Quarterly. 100/3: 646-667.

Morisi, Davide/Colombo, Céline/De Angelis, Andrea (2021): Who is afraid of a change? Ideological differences in support for the status quo in direct

democracy. In: Journal of Elections, Public Opinion and Parties. 31/3: 309-328.

Neukirch, Mario (2016): Protests against German electricity grid extension as a new social movement? A journey into the areas of conflict. In: Energy, Sustainability and Society. 6/1: o. S.

Raytcheva, Stela (2023): Participatory Democracy as Practice: Actors and Discourses. In: Rouet, Gilles/Côme, Thiery (Hg.): Participatory and Digital Democracy at the Local Level. European Discourses and Practices. Cham: 13-29.

Reinhardt, Darius/Friedrich, Hannah/Mullis, Daniel (2022): Fragiles Vertrauen – Zwischen sozialen Bewegungen und Politikverdrossenheit. Jugend und Demokratie in Zeiten der Corona-Krise. PRIF Report. 5. Frankfurt a. M.

Richter, Emanuel (2022): Die Überallterung der Gesellschaft und die neuen Generationenkonflikte. Über die Notwendigkeit eines neuen Generationenvertrags. In: Familien-Prisma mit Jahresbericht ZFG. 14/o. Nr.: 47-56.

Rohm, Christian/Wurster, Stefan (2016): Volk oder Parlament: Wer entscheidet nachhaltiger? Eine vergleichende Untersuchung von Nachhaltigkeitsabstimmungen in der Schweiz. In: Swiss Political Science Review. 22/2: 185-212.

Rojon, Sebastien/Rijken, Arieke J. (2019): Disillusioned Brits and Overwhelmed Swiss: Comparing Citizens' Talk about Politics and Participatory Decision-Making in a Pure Representative Democracy and Semi-Direct Democracy. Konferenzpapier. Warschau.

Rose, Richard/Weßels, Bernhard (2021): Do populist values or civic values drive support for referendums in Europe? In: European Journal of Political Research. 60/2: 359-375.

Rüger, Heiko/Greinke, Lena/Skora, Thomas (2022): Does work-related multi-locality reduce civic involvement? Evidence for Germany based on quantitative and qualitative data. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. 80/4: 479-496.

Sack, Detlef/Karabotsos-Galonski, Jannos/Kurp, Lea-Marie/Müller, Joel Werner (2025): Demokratieinnovationen in der kommunalen Daseinsvorsorge:

Varianten des Policy- und Organisationswandels. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. 35/4: 627-654.

Scharpf, Fritz W. (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz.

Scharpf, Fritz W. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen: 25-49.

Scharpf, Fritz W. (1998): Demokratie in der transnationalen Politik. In: Streeck, Wolfgang (Hg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie. Frankfurt a. M.: 151-174.

Schäfer, Armin/Schoen, Harald (2013): Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In: Leviathan. 41/1: 94-120.

Schmidt, Manfred G. (2025): Demokratietheorien. 7. Auflage. Wiesbaden.

Schünemann, Wolf J. (2017): In Vielfalt verneint. Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit. Wiesbaden.

Seabrook, Nicholas R./Dyck, Joshua J./Lascher Jr., Edward L. (2014): Do Ballot Initiatives Increase General Political Knowledge? In: Political Behavior. 37/2: 279-307.

Silver, Hilary (2015): The Contexts of Social Inclusion. DESA Working Paper No. 144. New York.

Sommer, Bernd/Schad, Martin (2023): Rechtspopulismus, das Klima und die Umwelt. In: Ökologisches Wirtschaften. 38/01: 19–21.

Staab, Philipp (2022): Anpassung. Leitmotiv der nächsten Gesellschaft. Berlin.

Stadelmann-Steffen, Isabelle/Ruprecht, Sophie (2022): In: Schaub, Hans-Peter/Bühlmann, Marc (Hg.): Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zürich/Genf: 179-202.

Straßner, Alexander/Bein, Simon (2025): Gesellschaftliche Verankerung, intermediäre Steuerung und Output westlicher Demokratien: Ein Fazit. In: Straßner, Alexander/Bein, Simon (Hg.): Demokratie zwischen

normativem Postulat und empirischer Realität. Herausforderungen und Krisen in der Debatte. Wiesbaden: 421-436.

Tietz, Andreas/Bockelmann, Leo (2025): Untersuchung von Landeigentumsstrukturen in Deutschland: Wem gehört die Landwirtschaftsfläche? In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. 83/4: 302-320.

Töller, Annette Elisabeth/Garske, Benjamin/Rasch, Daniel/Weigel, Alix/Hahn, Hanno (2024): Failing successfully? Local referendums and ENGOs' lawsuits as challenges to wind energy expansion in Germany. In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft. 18/2: 273-301.

van Prooijen, Jan-Willem/Krouwel, André P. M. (2020): Overclaiming Knowledge Predicts Anti-establishment Voting. In: Social Psychology and Personality Science. 11/3: 356-363.

Vatter, Adrian/Milic, Thomas/Rousselot, Bianca (2019): Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren. In: Faas, Thorsten/Gabriel, Oscar W./Maier, Jürgen (Hg.): Politikwissenschaftliche Einstellungs- und Verhaltensforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium. Baden-Baden: 348-375.

Velimsky, Jan A. (2024): Repräsentationsvorstellungen von Menschen in prekären Lebenslagen: Die Auswirkungen von politischer und sozialer Exklusion am Beispiel Langzeiterwerbsloser. Dissertationsschrift. Stuttgart.

Velimsky, Jan A./Vetter, Angelika/Bächtinger, Andre (2024): Reducing Social Stratification Bias in Referendum Participation: Evidence from the German Local Level. In: Political Research Quarterly. 77/2: 577-591.

Vetter, Angelika/Haug, Volker M. (2019): Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie. Wiesbaden.

Vierus, Paul/Ziller, Conrad (2025): Political support in times of progressive policychange and radical-right populist party success. In: West European Politics. o. Nr.: o. S.

Völkl, Kerstin (2025): Die Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen: Kommunal-, Bundes- oder Kontexteffekt? In: Völkl, Kerstin/Jankowski, Michael (Hg.): Gemeinderatswahlen im deutschen Mehrebenensystem.

Wählerverhalten und politische Einstellungen auf kommunaler Ebene. Wiesbaden: 63-108.

Wagschal, Uwe/Ruf, Florian/Krummenauer, Eva (2023): Einstellungen und Vorbehalte kommunaler Entscheidungsträger*innen gegenüber der Beteiligung von Bürger*innen in Baden-Württemberg. In: Vetter, Angelika/Remmer, Uwe (Hg.): Dialogische Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg. Wiesbaden: 97-121.

Walter, Manuel (2025): Was wollen unzufriedene Bürgerinnen und Bürger von der Politik? Forderungen und Wünsche von „Enttäuschten" und „Aktiven" an das politische System in Deutschland – ein Vergleich. Dissertationsschrift. Stuttgart.

Winkelmann, Thorsten/Birner, Sophia Charlotte (2022): Vom Winde verweht? Zu den Widerständen gegen den Windenergieanlagenausbau in Deutschland. In: Zeitschrift für Politik. 69/4: 431-450.

Zilles, Julia (2021): Sehnsucht nach direkter Demokratie? Demokratievorstellungen von Bürgerinitiativen. In: Kurswechsel. 1/2021: 49-58.