

Christopher A. Schmidt | Peter Neumann [Hrsg.]

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Ludwigsburg – 1981 bis 2020



Nomos

Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid
Band 7

Herausgegeben von Dr. Peter Neumann
Direktor des Deutschen Instituts für
Sachunmittelbare Demokratie (DISUD)



Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie

Christopher A. Schmidt | Peter Neumann [Hrsg.]

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Ludwigsburg – 1981 bis 2020



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-8800-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-3441-7 (ePDF)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Grußwort des Oberbürgermeisters der Kreisstadt Ludwigsburg



Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind in kommunalpolitischen Fragen wichtige Instrumente, die neben weiteren formellen und informellen Formen der Partizipation die repräsentative Demokratie produktiv ergänzen können. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide können hierbei in besonders strittigen Fragen der kommunalen Entwicklung zu mehr Klarheit und der Gangbarkeit nächster Schritte beitragen. In Ludwigsburg kam das Instrument des Bürgerentscheides im Zeitraum zwischen 1972 und heute zweimal zum Einsatz, zum einen bei der Entscheidung über den Bau des Forums am Schlosspark, zum anderen bei der Frage der Gestaltung der Wilhelmstraße.

Der intensive „Trialog“ zwischen der Stadtverwaltung, dem Gemeinderat und der Stadtgesellschaft stellt für unsere nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung in Ludwigsburg bereits seit 2015 eine wesentliche Basis dar. Hierfür nutzen wir zusätzlich zu gesetzlich vorgeschriebenen formellen Instrumenten der Beteiligung eine große Vielfalt an informellen Beteiligungsmöglichkeiten. In unseren kontinuierlichen Stadt(teil)entwicklungsprozessen oder der Kinder- und Jugendbeteiligung spielen hier neben anlassbezogenen Formaten anlassfreie Angebote eine nicht zu unterschätzende Rolle für den fortwährenden Trialog.

Zentraler Ankerpunkt ist für uns dabei unsere Beteiligungsplattform MeinLB. Hier können sich Bürgerinnen und Bürger über aktuelle Beteiligungsangebote und Projekte der Stadtentwicklung informieren und im Falle von Online-Beteiligungsmöglichkeiten direkt einbringen. Gerade in Pandemiezeiten und der steigenden Bedeutung von Online-Angeboten hat sich die Plattform als wichtiges „Kommunikations-Werkzeug“ erwiesen, den Zugang zu Beteiligungsangeboten auszubauen und die Erprobung neuer Formate zu unterstützen. So arbeiten wir etwa daran, zufällig per Losverfahren ausgewählte Bürgerinnen und Bürger in die Stadtentwicklung miteinzubeziehen und planen beispielsweise für 2022 einen Bürgerworkshop in Anlehnung an die Methode Zukunftswerkstatt.

Grußwort des Oberbürgermeisters

Als nächstes ist es mir ein großes Anliegen, unsere vielfältigen Aktivitäten in Leitlinien für die Bürgerbeteiligung zu bündeln.

Die Dokumentation der Ludwigsburger Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Schriftenreihe „Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid“ ehrt uns. Hierfür danke ich herzlich dem Direktor des „Deutschen Institut für Sachunmittelbare Demokratie“ an der Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD) *Dr. Peter Neumann* sowie dem stellvertretenden Direktor *Prof. Dr. Christopher Schmidt*. Ebenso gilt mein Dank unserem Stadtarchiv und dessen Leiter *Simon Karzel* für die Unterstützung der Studierenden aus Esslingen bei den Recherchen.

Ihr

Dr. Matthias Knecht

Vorwort zur Reihe

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind Elemente der unmittelbaren bzw. direkten Demokratie.

Im Gegensatz zu den unmittelbaren Wahlen, bei denen das personelle Moment überwiegt, steht bei unmittelbaren Abstimmungen - wie bei Bürgerentscheiden - die Sachentscheidung im Vordergrund.

Seit Anfang bzw. Mitte der 90er Jahre haben Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der kommunalen Praxis der Bundesrepublik Deutschland eine enorme Bedeutung für die Entwicklung in den Kommunen erhalten.¹

Dies ist nicht verwunderlich, da sich der Normenbestand in den Kommunalverfassungen der Bundesländer sehr verändert hat. Folge dieser Entwicklung war bzw. ist die gestiegene Anzahl angestrebter, initiiert und durchgeführter Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

Das Deutsche Institut für Sachunmittelbare Demokratie (DISUD) betreibt eine Datensammlung und trägt immer umfangreichere Daten zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in einem Archiv zusammen. Diese werden ergänzt durch eine Sammlung von Urteilen deutscher Gerichte zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Zwar wird eine umfangreiche und möglichst vollständige Erfassung angestrebt, zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine vollständige Darstellung aber noch nicht möglich.

Dieser unbefriedigende Befund und die Tatsache, dass dennoch bereits Material in enormem Umfang bereitsteht, war Motivation genug, jungen Wissenschaftlern die Darstellung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden anzuvertrauen, die in einem bestimmten regionalen Raum erörtert, begonnen und bzw. oder durchgeführt wurden.

Mit den „*Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid*“ (DSB) werden diese Darstellungen der breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig wird die Datensammlung des DISUD durch neue Informationen zu den Bürgerbegehren ergänzt, die in der Schriftenreihe dargestellt werden.

Die Reihe wendet sich nicht nur an Wissenschaftler, sondern vermittelt zugleich dem der jeweiligen Region verbundenen Leser einen Eindruck über die örtlichen Initiativen. So darf jeder Band der Schriftenreihe auch den jeweiligen Kommunen und all jenen, die an deren Geschichte interessiert sind, als Dokumentation dienen.

1 Vgl. dazu Neumann, in: Hdb.d.komm.WuP, S. 253 ff.

Vorwort zur Reihe

Mittelbar wird man die Nutzung der Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aufgrund der vorgelegten Dokumentationen vergleichen können. So wird das oben skizzierte Defizit zwar nicht beseitigt, aber Eindrücke über die Praxis in den Kommunen der Bundesrepublik lassen sich gewinnen. Zumindest werden die örtlichen Konflikte und Fragestellungen bei Durchsicht der Schriften wieder lebendig und mögen den geneigten - vor allem aber den ortskundigen - Lesern in der Rücksicht eine Einschätzung erlauben, ob die getroffenen bzw. nicht getroffenen Entscheidungen für die Kommune fruchtbringend waren oder nicht.

Unser Dank gilt insoweit auch der Nomos-Verlagsgesellschaft, die dieses Konzept mitträgt und nunmehr zwei Schriftenreihen in Zusammenarbeit mit dem DISUD veröffentlicht.

Dresden, im März 2022

Dr. Peter Neumann
Institutsdirektor

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrradclub
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
Bb.	Bürgerbegehren
Bek.	Bekanntmachung
Best.	Bestand
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
d.	des, der
d.h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
Drs.	Drucksache
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
f.	folgend(e)
FDP/F.D.P.	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgend(e)
GBL	Gesetzblatt
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen (bis 1993: Die Grünen)
Hs.	Halbsatz

Abkürzungsverzeichnis

i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
IHK	Industrie- und Handelskammer
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.v.	im Sinne von
KomWG	Kommunalwahlgesetz
LT	Landtag
lt.	laut
m	Meter
Mio.	Million(en)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Rb.	Ratsbegehren
REP	Die Republikaner
Rn.	Randnummer
S.	Satz, Seite
s.	siehe
sog.	sogenannt(e/er/es)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TOP	Tagesordnungspunkt
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter

Abkürzungsverzeichnis

v.	vom, von
v.a.	vor allem
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v.H.	vom Hundert
Vorb.	Vorbemerkung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	15
2. Sachunmittelbare Demokratie im Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württembergs	17
2.1 Terminologie	17
2.2 Vorläuferregelungen	19
2.3 Gemeindeordnung 1955	20
2.3.1 Sachlicher Anwendungsbereich	21
2.3.1.1 Positivkatalog	21
2.3.1.2 Öffnungsklausel	22
2.3.1.3 Negativkatalog	22
2.3.2 Bürgerbegehren	23
2.3.2.1 Form und Unterstützungsquorum	23
2.3.2.2 Frist	24
2.3.2.3 Zulässigkeitsprüfung	24
2.3.2.4 Abhilfemöglichkeit	25
2.3.3 Ratsbegehren	25
2.3.4 Bürgerentscheid	26
2.3.4.1 Information der Bürgerschaft	26
2.3.4.2 Abstimmungsmehrheit	26
2.3.4.3 Wirkung	27
2.4 Wichtige Änderungen bis 2015	27
2.4.1 Gemeindeordnung 1975	27
2.4.2 Gemeindeordnung 2005	28
2.4.3 Gemeindeordnung 2015	29
3. Bürger- und Ratsbegehren zum Bau der Stadthalle (1981-1983)	31
3.1 Hintergrund	31
3.2 Inhalt des Bürgerbegehrens	36
3.3 Unterschriftensammlung	36
3.4 Ratsbegehren	39
	13

Inhaltsverzeichnis

3.5	Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	40
3.6	Abstimmungskampf	41
3.7	Erfolg	42
4.	Bürger- und Ratsbegehren zur Umgestaltung der innerstädtischen Verkehrsachsen (1998/99)	45
4.1	Hintergrund	45
4.2	Inhalt des Bürgerbegehrens	48
4.3	Unterschriftensammlung	50
4.4	Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	50
4.5	Ratsbegehren	53
4.6	Abstimmungskampf	55
4.7	Erfolg	58
5.	Bürgerbegehren zur Sandskulpturenausstellung (2013)	61
6.	Bürgerbegehren „Radentscheid Ludwigsburg“ (2020)	63
	Anhang: Übersicht: Bürger- und Ratsbegehren in Ludwigsburg	67
	Literaturverzeichnis	69