

Christopher A. Schmidt [Hrsg.]

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Tübingen – 1972 bis 2020



Nomos

Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid

Band 5

Herausgegeben von Dr. Peter Neumann

Direktor des Deutschen Instituts für
Sachunmittelbare Demokratie an der
Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD)

DISUD



**Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie
an der Technischen Universität Dresden**

Christopher A. Schmidt [Hrsg.]

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Tübingen – 1972 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 978-3-8487-6837-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-0936-1 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Grußwort des Oberbürgermeisters der Universitätsstadt Tübingen



Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Leserinnen und Leser,

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind bei Entscheidungen, von besonderer Bedeutung und Tragweite, ein wichtiges Mittel der kommunalen Demokratie. Neben anderen, nicht gesetzlich vorgeschriebenen und geregelten Teilnehmungsformaten haben Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eine besonders hohe Akzeptanz in der Bürgerschaft.

In Tübingen gab es zwischen 1972 und heute zwei Bürgerentscheide. Der Bürgerentscheid zur Nordtangente 1979 war der erste Bürgerentscheid auf Basis eines Bürgerbegehrens, der mit großer Mehrheit das geplante Verkehrsprojekt abgelehnt hatte.

In allen Belangen der Stadtentwicklung und anstehender kommunalpolitischer Entscheidungen ist es wichtig, dass die Stadtverwaltung mit den Einwohnerinnen und Einwohnern im Gespräch ist. Dafür haben wir in Tübingen vielfältige Formate der Bürgerbeteiligung entwickelt, die inzwischen zum festen Bestandteil der politischen Willensbildung geworden sind.

Ein Format, das ich zwischen der informellen Bürgerbeteiligung und dem Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid angesiedelt sehe, ist die 2019 eingeführte Tübinger BürgerApp. Bundesweit ist Tübingen die erste Kommune, die Bürgerbefragungen per Smartphone oder Tablet möglich macht. Alle Einwohnerinnen und Einwohner ab 16 Jahren können sich bei ein bis zwei Befragungen im Jahr zu besonders strittigen Themen beteiligen. Die Ergebnisse dienen dem Gemeinderat als Dokumentation des Bürgerwillens und Entscheidungshilfe bei Beschlüssen. Im Vergleich mit allen anderen Formaten konnten mit der BürgerApp sowohl die Erreichbarkeit der Bürgerschaft als auch die Beteiligung wesentlich erhöht werden.

Um entscheiden zu können, braucht es eine gute Informationsgrundlage. Alle Formate der Bürgerbeteiligung dienen der Vermittlung von Wissen, dem Dialog und Austausch über wichtige Sachverhalte sowie dem Aushandeln von Lösungen. Damit sind sie auch ein gutes Mittel zur Vorbereitung eines Bürgerentscheids als Instrument der direkten Demokratie.

Grußwort des Oberbürgermeisters

Bürgerentscheide haben einen langen Vorlauf. Die nächste wichtige Entscheidung, die per Bürgerentscheid in Tübingen ansteht, ist die Innenstadtstrecke der Regional-Stadtbahn Neckar-Alb. Schon 2018 gab es dazu erste Informationen und Workshops. Die Vorbereitungen laufen zweigleisig: Planung der Innenstadtstrecke und Prüfung von Alternativen. Ein Bürgerentscheid war für 2020 geplant. Voraussichtlich wird er 2021 durchgeführt werden.

Ich freue mich, dass die Tübinger Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Schriftenreihe „Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid“ ausführlich dokumentiert werden. Mein herzlicher Dank geht an den Direktor des „Deutschen Institut für Sachunmittelbare Demokratie“ an der Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD) *Dr. Peter Neumann*.

Tübingen, im Mai 2020

Boris Palmer
Oberbürgermeister

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, initiiertes und durchgeführter Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

Das Deutsche Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD)² 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.

Es kann nicht der Anspruch dieser Reihe sein, sämtliche Bürgerbegehren darzustellen. Man wird sich auf Gemeinden mit mehreren durchgeführten Bürgerbegehren konzentrieren müssen.

Ebenso wenig werden Anforderungen, wie sie an die Schriftenreihe des Instituts, die „*Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie*“ (StSD), gestellt werden, erfüllt werden können, da dort regelmäßig Habilitationsschriften,

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

2 [Http://www.disud.de](http://www.disud.de).

Vorwort zur Reihe

besonders ausgezeichnete Dissertationsschriften bzw. Forschungsarbeiten oder Tagungsbände des Instituts veröffentlicht werden. So liegt der Schwerpunkt auf der Darstellung der durchgeführten bzw. begonnenen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Städten und Gemeinden, die bereits mehrfach diese Rechtsinstitute praktiziert haben.

Dennoch vermittelt die neue Reihe dem der jeweiligen Region verbundenen Leser einen Eindruck über die örtlichen Initiativen und es darf jeder Band der Schriftenreihe durchaus auch den Geschichtsschreibern und örtlichen historischen Vereinen in den jeweiligen Kommunen als ergänzende Dokumentation dienen.

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 Deutschen Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD) veröffentlicht.

Dresden, im Mai 2020

Dr. Peter Neumann
Institutsdirektor

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V.
AK	Arbeitskreis
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
BaWüVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
Bb.	Bürgerbegehren
BBauG	Bundesbaugesetz
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
Bek.	Bekanntmachung
Best.	Bestand
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BI	Bürgerinitiative
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVV	Bürger- und Verkehrsverein
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
d.	des, der
d.h.	das heißt
DIY	Do It Yourself
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DM	Deutsche Mark
d.M.	des Monats
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)

Abkürzungsverzeichnis

e.V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
f.	folgend(e)
FDP/F.D.P.	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgend(e)
FL	Freie Liste
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung
GRDrs.	Gemeinderatsdrucksache
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen (bis 1993: Die Grünen)
ha	Hektar
Hs.	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.v.	im Sinne von
i.Ü.	im Übrigen
KomWG	Kommunalwahlgesetz
Linke	Die Linke
LT	Landtag
lt.	laut
LV	Landesverfassung
m	Meter

Abkürzungsverzeichnis

Mio., Mill.	Million(en)
MittDStT	Mitteilungen des Deutschen Städtetags (Zeitschrift)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
OBM	Oberbürgermeister
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PKW	Personenkraftwagen
qm	Quadratmeter
Rb.	Ratsbegehren
Ref.	Referendar(e)
Rn.	Randnummer
RV	Regionalverband
S.	Satz, Seite
s.	siehe
sog.	sogenannt(e/er/es)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StR	Stadtrat
TÜL	Tübinger Linke
u.a.	unter anderem
UFW	Unabhängige Freie Wählergemeinschaft Tübingen e.V.
usw.	und so weiter
v.	vom, von
v.a.	vor allem
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)

Abkürzungsverzeichnis

VCD	Verkehrsclub Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v.H.	vom Hundert
Vorb.	Vorbemerkung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WUT	Wählerinitiative unabhängiger Tübinger
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 zur Errichtung eines kommunalen Zentrums auf dem Gelände von Neckarmüllerei und Schwabenhaus (1972)	31
3.1 Hintergrund	31
3.2 Inhalt	32
3.3 Unterschriftensammlung	35
3.4 Zulässigkeit	36
3.5 Erfolg	39
4. Bürgerbegehren über die Nutzung des Gasthofs zum König (1975)	41
4.1 Hintergrund	41
4.2 Inhalt	41
4.3 Unterschriftensammlung	43
4.4 Zulässigkeit und Erfolg	44

Inhaltsverzeichnis

5. Bürgerbegehren zur Nordtangente (1977)	47
5.1 Hintergrund	47
5.2 Inhalt	50
5.3 Unterschriftensammlung	50
5.4 Zulässigkeit	51
5.5 Erfolg	52
6. Ratsbegehren zur Nordtangente (1978)	53
7. Bürgerbegehren zur Nordtangente (1979)	55
7.1 Hintergrund	55
7.2 Inhalt	56
7.3 Unterschriftensammlung	56
7.4 Zulässigkeit	57
7.5 Abstimmungskampf	58
7.6 Erfolg	59
8. Bürger- und Ratsbegehren zur Hinteren Grabenstraße (1980/81)	61
8.1 Hintergrund	61
8.2 Inhalt	63
8.3 Unterschriftensammlung	65
8.4 Zulässigkeit und Erfolg	67
9. Rats- und Bürgerbegehren zur Sperrung der Mühlstraße (1993)	71
9.1 Hintergrund	71
9.2 Inhalt	72
9.3 Unterschriftensammlung	73
9.4 Zulässigkeit	74
9.5 Erfolg	74
10. Bürgerbegehren „Unten bleiben!“ (2011)	77
10.1 Hintergrund	77
10.2 Inhalt	80
10.3 Unterschriftensammlung	82
10.4 Zulässigkeit und Erfolg	82
11. Ratsbegehren zur Sperrung der Mühlstraße (2011)	85
11.1 Hintergrund	85
11.2 Inhalt	86
11.3 Erfolg	87
12. Ratsbegehren über die Ausweisung neuer Gewerbeflächen (2017)	89
13. Ratsbegehren zur Regionalstadtbahn (2020)	93
14. Bürgerbegehren „Radentscheid Tübingen“ (2020)	95
15. Übersicht: Bürger- und Ratsbegehren in Tübingen	97
Literaturverzeichnis	99