



Heidelberg, 25. Januar 2023

**Dr. Edgar Wunder**

edgar.wunder@uni-heidelberg.de  
Tel.: 0157-37859073

## Erste Befunde der Begleitstudie zum Bürgerentscheid Nußloch vom 22.1.2023

Am 22. Januar 2023 fand in Nußloch ein Bürgerentscheid zu der Frage statt, ob eine am nördlichen Ortsrand lokalisierte Grünfläche mit einem Lebensmittelmarkt und ergänzender Wohnbebauung überplant werden solle. Bei einer Abstimmungseteiligung von 57 % lehnten die Stimmberechtigten dieses Vorhaben des Gemeinderats (lediglich die Fraktion der Grünen hatte im Gemeinderat dagegen gestimmt) mit großer Mehrheit (70 %) ab.

Um die Dynamik und die Motive des Abstimmungsverhaltens beim Bürgerentscheid besser zu verstehen, wurde unter Leitung von Dr. Edgar Wunder vom Geographischen Institut der Universität Heidelberg eine begleitende Exit-Poll-Befragung der Abstimmenden in drei Wahllokalen durchgeführt, an der sich insgesamt 690 Abstimmende beteiligten. 20 Studierende der Universität Heidelberg, die im Wintersemester 2022/23 am Forschungsseminar „*Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide zu Fragen der Stadtentwicklung*“ teilnahmen, baten die Abstimmenden unmittelbar nach Verlassen des Wahllokals, einen standardisierten Fragebogen selbst anonym auszufüllen. Die Teilnahmequote war mit 77 % aller Abstimmenden bemerkenswert hoch. In den drei ausgewählten Wahllokalen stimmten 72,5 % bei der realen Stimmabgabe gegen eine Bebauung, in unserer Stichprobe waren es 74 %. Weitere Datenabgleiche sprechen dafür, dass unsere Ergebnisse nicht nur repräsentativ für die drei untersuchten Wahllokale sind, sondern auch repräsentativ für ganz Nußloch.

Nachfolgend werden einige interessante Befunde nach einer ersten schnellen Auswertung zusammengestellt. In einigen Wochen wird eine noch ausführlichere Analyse als wissenschaftliche Publikation erscheinen.

### **Bürgerentscheid aktiviert auch Nicht-Wähler zu demokratischer Partizipation**

Die Beteiligung beim Bürgerentscheid (57 %) lag in der gleichen Größenordnung wie die Beteiligung bei Gemeinderatswahlen in Nußloch (2014: 54,3 %; 2019: 64,6 %). Das ist auch für die meisten anderen Bürgerentscheide typisch. Nicht systematisch untersucht wurde bis jetzt allerdings die Frage, ob die an Bürgerentscheiden Teilnehmenden weitgehend mit den an Wahlen teilnehmenden Personen identisch sind. Unsere Nußlocher Studie zeigt, dass etwa 20 % der beim Bürgerentscheid Abstimmenden nicht an der letzten Gemeinderatswahl teilnahmen, obwohl sie damals stimmberechtigt waren. In der gleichen Größenordnung liegt der Anteil der Personen, die an der letzten Gemeinderatswahl teilgenommen haben, aber nicht am Bürgerentscheid. Der bei Wahlen bzw. Bürgerentscheiden sich beteiligende Personenkreis ist also nicht identisch. Der Bürgerentscheid in Nußloch hat einen erheblichen Bevölkerungsanteil zur Teilnahme an einem demokratischen Partizipationsprozess motiviert, der an Wahlen nicht (mehr) teilnimmt.

Die Studie von Vetter & Velimsky (2019)<sup>1</sup> zeigte, dass eine problematische Verzerrung der Teilnahme zu Ungunsten von sozial schlechter gestellten Menschen bei Wahlen tendenziell stärker ist als bei Bürgerentscheiden. Insofern sind Bürgerentscheide repräsentativer als Wahlen, im Hinblick auf eine sozial ausgewogene Zusammensetzung der abstimmenden Personen. Es ist deshalb ein erfreulicher Befund, dass zumindest im Fall Nußloch ein nennenswerter Anteil der Nicht-Wähler (bei der Gemeinderatswahl) beim Bürgerentscheid wieder mit integriert werden konnte.

### **Fraktionen im Gemeinderat repräsentieren nicht diejenigen, die sie gewählt haben**

Im Gemeinderat hatten die Fraktionen von CDU, FDP und SPD das Bauprojekt befürwortet und ein entsprechendes Abstimmungsverhalten beim Bürgerentscheid empfohlen. Unsere Auswertung zeigt nun, dass auch die Wähler:innen der CDU (bei der letzten Gemeinderatswahl) beim Bürgerentscheid mit deutlicher Mehrheit (64 %) gegen das Bauprojekt stimmten, ebenso die Wähler:innen der FDP (63 %) und der SPD (70 %). Es gelang den Gemeinderatsfraktionen von CDU, FDP und SPD also noch nicht einmal, ihre eigene Parteianhängerschaft zu überzeugen. Von einer Repräsentation der jeweiligen Wählergruppen im Gemeinderat durch diese Fraktionen kann insofern keine Rede sein. Unter den Wähler:innen der Grünen stimmten 90 % gegen die Bebauung und 10 % dafür.

### **Bebauung der Wiese wird grundsätzlich abgelehnt, nicht lediglich eine bestimmte Art der Bebauung**

Durch den Bürgerentscheid wurde – formal gesehen – lediglich die Bebauung mit dem Konzept „Lebensmittelmarkt mit ergänzender Wohnbebauung“ abgelehnt. In der öffentlichen Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, ob sich die Ablehnung lediglich auf dieses Konzept beziehe oder grundsätzlich gegen eine Bebauung des Grundstücks richte, ob also die Bürgerschaft z.B. mit einer Bebauung nur mit Wohnungen einverstanden gewesen wäre. Diese Frage kann durch unsere Studie beantwortet werden: 90 % derjenigen, die beim Bürgerentscheid gegen das Bauprojekt stimmten, gaben an, dass sie grundsätzlich für den Erhalt dieser Grünfläche seien, also auch eine Bebauung nur mit Wohnungen ablehnen würden. Insofern ist offensichtlich, dass ein eventueller weiterer Bürgerentscheid zu einer Bebauung nur mit Wohnungen ebenfalls zu einem ablehnenden Ergebnis führen würde. Ein solcher zweiter Bürgerentscheid wäre durch ein Bürgerbegehren herbeiführbar, falls der Gemeinderat eine Bebauungsabsicht (dann nur mit Wohnungen) weiterverfolgen sollte. Unter den beim Bürgerentscheid für die Bebauung Stimmenden gaben zwei Drittel den Supermarkt als das entscheidende Motiv an, nur ein Drittel den Wohnungsbau. Insofern wäre bei einem eventuellen weiteren Bürgerentscheid zur Frage einer Bebauung nur mit Wohnungen sogar noch eine eher höhere Ablehnung als jetzt zu prognostizieren.

### **„Partikularinteressen“ vs. „Gemeinwohl“**

Die Befragten hatten die Gelegenheit, das Hauptmotiv für ihr Abstimmungsverhalten in einer offenen Eintragung (also ohne standardisierte Vorgaben) zu vermerken. Man kann diese Eintragungen u.a. dergestalt klassifizieren, dass sich manche davon auf „Partikularinteressen“ beziehen (d.h. eigene Vor- oder Nachteile), andere auf das „Gemeinwohl“ ohne erkennbare Bezüge zur eigenen Person oder persönliche Vor- oder Nachteil. Die gemeinwohlbezogenen Eintragungen dominierten stark, sowohl bei Gegnern wie Befürwortern der Bebauung. Insofern ist festzuhalten, dass „Partikularinteressen“ den Ausgang dieses Bürgerentscheids nicht wesentlich beeinflusst haben – ein empirischer Befund, der auch für andere von uns untersuchte Bürgerentscheide typisch ist. Beim Nußlocher Bürgerentscheid fiel jedoch auf: Die Befürworter der Bebauung haben deutlich häufiger als die Bebauungsgegner Eintragungen vorgenommen, die nicht auf das Gemeinwohl, sondern auf persönliche Vor/Nachteile abhoben (z.B. „mein Fußweg zum neuen Supermarkt wäre kürzer“). Insofern waren unter den Bebauungsbefürwortern, die den Bürgerentscheid verloren haben, Partikularinteressen deutlich stärker verbreitet als unter Bebauungsgegnern. Auch das bestätigt

---

<sup>1</sup> Vetter, Angelika & Velimsky, Jan (2019): Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift 60, 487-512.

einen Befund, der sich schon bei früheren Untersuchungen zu vier anderen Bürgerentscheiden herausgeschält hat: Partikularinteressen setzen sich bei Bürgerentscheiden so gut wie nie durch. Vielmehr gewinnen meist diejenigen den Bürgerentscheid, die auf eine gemeinwohlorientierte Argumentation setzen und nicht auf Partikularinteressen.

### **Frauen waren deutlicher gegen die Bebauung als Männer**

Es gab keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen der Abstimmungsentscheidung der Befragten und deren Alter oder Schulbildung. Alle Alters- und Bildungsgruppen haben also einheitlich und mit großer Mehrheit gegen eine Bebauung gestimmt. Hinsichtlich des Geschlechts gibt es einen kleinen aber statistisch signifikanten Unterschied (6 Prozentpunkte Differenz): Frauen haben die Bebauung noch deutlicher abgelehnt als Männer.

### **Keine Protestabstimmung, sondern eine sachliche Abwägung**

In unserer Befragung konnten die Abstimmenden auch angeben, ob sie allgemein mit der Art und Weise, wie in Nußloch in der Vergangenheit wichtige kommunalpolitische Entscheidungen getroffen wurden, zufrieden oder unzufrieden sind. 73 % zeigten sich dabei tendenziell zufrieden. Zudem bestand nur eine sehr schwache, praktisch nicht relevante Korrelation mit dieser allgemeinen (Un)Zufriedenheit und dem Abstimmungsverhalten beim Bürgerentscheid. Insofern hat es sich bei diesem Bürgerentscheid definitiv nicht um eine „Denkzettel“-Abstimmung gehandelt, bei der generelle Unzufriedenheit sich in einer Abstrafung des Gemeinderats manifestierte. Unsere Befunde laufen vielmehr darauf hinaus, dass die große Mehrheit der Abstimmenden in sachlicher Weise Argumente abgewogen hat.

### **Sachliche und faire Auseinandersetzung**

Es konnte bewertet werden, ob sich die Hauptakteure in der Kontroverse um die Bebauung dieses Gebiets *„bei diesem Bürgerentscheid sachlich und fair verhalten“* haben. Das Verhalten der Bürgerinitiative gegen die Bebauung bewerteten 78 % als sachlich und fair, das Verhalten des Gemeinderats 85 % als sachlich und fair und das Verhalten des Bürgermeisters und der Gemeindeverwaltung sogar 95 % als sachlich und fair. Insgesamt wurde also bei diesem Bürgerentscheid eine überwiegend sachlich und fair geprägte Diskussionsatmosphäre wahrgenommen.

### **Abstimmungsfrage war verständlich formuliert**

95 % der Befragten erklärten, dass „die Formulierung der Abstimmungsfrage bei diesem Bürgerentscheid allgemein verständlich war“. Zuweilen wird zu Bürgerentscheiden behauptet (stets ohne Belege), viele Bürger:innen wüssten nicht oder würden verwechseln, wofür das „Ja“ bzw. „Nein“ bei der Abstimmung stünde, weil keine inhaltliche Position logisch zwangsläufig einem „Ja“ oder „Nein“ zugeordnet ist. Im vorliegenden Fall hätte ein „Ja“ für eine Zustimmung zum Erhalt der Grünfläche stehen können oder für eine Zustimmung zur Aufstellung des Bebauungsplans. Unsere Untersuchung belegt, dass der Anteil der Bürger:innen, die hier etwas durcheinander brachte, vernachlässigbar gering ist. Im Fragebogen hatten wir dazu zunächst – ohne jeden inhaltlichen Bezug – gefragt, ob soeben im Wahllokal mit „Ja“ oder „Nein“ gestimmt wurde. Erst an einer späteren Stelle im Fragebogen kam die inhaltliche Nachfrage, ob man für oder gegen die Bebauung gestimmt habe. Durch den Vergleich beider Angaben konnte ermittelt werden: Nur 8 von 690 Abstimmenden (d.h. 1 %) haben offenbar verwechselt, wofür „Ja“ und „Nein“ inhaltlich standen. Das ist eine vernachlässigbar geringe Fehlerquote, gerade im Vergleich zum wesentlich höheren Prozentsatz unbeabsichtigt ungültiger Stimmen bei Gemeinderatswahlen. Unsere früheren Untersuchungen zu anderen Bürgerentscheiden deuten in die gleiche Richtung. Ein Reformbedarf zu gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Verständlichkeit der Abstimmungsfrage besteht insofern nicht. Es drängt sich vielmehr der Eindruck auf, dass die zuweilen verbreitete Behauptung, Abstimmende würden die Abstimmungsfrage nicht verstehen, lediglich einen Versuch der Delegitimierung von

Bürgerentscheiden darstellt, wohingegen sich so gut wie keine tragfähigen Belege dafür finden, dass Abstimmungsfragen tatsächlich von Abstimmenden falsch verstanden werden. Abstimmende informieren sich in der Regel vor der Stimmabgabe gründlich und sind durchaus in der Lage, die gestellten Fragen zu verstehen.

### **Bürgerentscheide genießen breite Akzeptanz**

94 % der Befragten stimmten allgemein zu, dass *„Volksabstimmungen eine gute Methode sind, um wichtige politische Fragen zu entscheiden“*. In Bezug auf den konkreten Nußlocher Bürgerentscheid erklärten sogar 98 % ihre Zustimmung zu der Aussage *„Es ist gut, dass dieser Bürgerentscheid stattgefunden hat“*. Insofern genießt das Instrument „Bürgerentscheid“ in der Bürgerschaft eine sehr hohe Zustimmung – und zwar sowohl bei Befürwortern wie Gegnern des konkreten Bauvorhabens. Das ist die entscheidende Voraussetzung für die befriedigende Wirkung von Bürgerentscheiden, wie sie auch bei anderen von uns untersuchten Fallbeispielen zu konstatieren ist.

### **Die Bürger wollen keine Bürgerräte, sondern Bürgerentscheide**

Da die Landesregierung von Baden-Württemberg zunehmend sog. „Bürgerräte“ oder „Bürgerforen“ zur Lösung kommunalpolitischer Fragen empfiehlt (dies sind kleine Gruppen zufällig ausgeloster Bürger:innen, die ein Problem diskutieren und dem Gemeinderat eine nicht verbindliche Empfehlung geben), haben wir auch dazu eine Frage in unseren Fragebogen mit integriert. Die Befragten wurden gebeten, folgende Aussage zu bewerten: *„Ich hätte es besser gefunden, wenn statt dem Bürgerentscheid 20 zufällig ausgeloste Bürger über die Frage diskutiert und dem Gemeinderat eine unverbindliche Empfehlung gegeben hätten.“* 98 % der Befragten lehnten das ab, nur 2 % stimmten zu. Angesichts eines so deutlichen Befunds ist die Schlussfolgerung unausweichlich: Die Bürger wollen keine Bürgerräte, sie wollen Bürgerentscheide. Das bedeutet, sie wollen selbst mitentscheiden und sehen sich durch wenige zufällig ausgeloste Personen offenbar nicht repräsentiert bzw. nicht zureichend beteiligt. Zumindest wird man dies für eine Fallkonstellation wie in Nußloch sagen können (die aber für viele andere Gemeinden – sowohl thematisch wie vom Verfahrensablauf her – typisch ist). Bürgerentscheide können deshalb nicht durch Bürgerräte ersetzt werden, und es muss vorsichtig und empirisch begründet abgewogen werden, ob und in welchen Kontexten bzw. unter welchen Voraussetzungen das Instrument „Bürgerrat“ ggf. funktional oder auch dysfunktional sein kann. Dazu trägt eine Studie wie diese mit bei.

Unser Dank gilt Herrn Bürgermeister Förster und den Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung für die sehr gute Kooperation bei der Durchführung der Datenerhebung für diese Studie.