



Runder Tisch
der Bayer. Staatsregierung
zur Weiterentwicklung
von Bürgerentscheiden

Bericht des Vorsitzenden

Dr. Günther Beckstein
Ministerpräsident a. D.

29. Juli 2025

1. Einsetzung, Format, Ausgangsüberlegungen

Mit der Regierungserklärung vom 13. Juni 2024 wurde ein Runder Tisch zur Weiterentwicklung von Bürgerentscheiden unter dem Vorsitz von Ministerpräsident a. D. Dr. Günther Beckstein eingesetzt. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass manch für das Gemeinwohl wichtige Vorhaben nicht durch die Bürokratie, sondern auch von den Bürgern selbst gebremst wird. Bürgerentscheide sind ein wichtiges Instrument der direkten Demokratie, die in Bayern ein hohes Gut ist. Sie können befrieden, werden aber immer wieder auch zur Blockade eingesetzt. Das zeigt sich etwa bei Solar- und Windparks, Energieanlagen oder wichtigen Projekten der Daseinsvorsorge wie zum Beispiel Krankenhäusern. Vor diesem Hintergrund wurde der Runde Tisch beauftragt, sich insbesondere folgenden Fragen zu widmen: Ist die Balance von Einzelinteressen und Gemeinwohl richtig austariert? Wo besteht Veränderungs- und Verbesserungsbedarf?

Auf der Grundlage dieses Auftrags fanden zwischen Juli 2024 und Juli 2025 insgesamt sechs Sitzungen des Runden Tisches in der Bayerischen Staatskanzlei statt. Ein breites Spektrum an Teilnehmern, darunter Vertreter der Bayerischen Staatsregierung, des Bayerischen Landtags, der kommunalen Spitzenverbände, der Wirtschafts-, Umwelt- und weiterer Verbände befasste sich in ebenso intensiven wie konstruktiven Diskussionen mit den aufgeworfenen Fragen.

Alle Beteiligten stimmten darin überein, dass sich das Instrument der Bürgerentscheide seit seiner Einführung vor 30 Jahren insgesamt grundsätzlich bewährt hat und als solches unverzichtbares Element der Mitwirkung der Bürger in ihrem Gemeinwesen ist. Ungeachtet dessen wurde es als sinnvoll erachtet zu überprüfen, ob und gegebenenfalls welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten bestehen, damit bei diesem zentralen Element der direkten Demokratie gerade vor dem Hintergrund der immer drängender werdenden Investitionsnotwendigkeit in öffentliche Infrastruktur ein besserer Ausgleich zwischen Partikularinteressen auf der einen Seite und den für das Gemeinwohl essenziellen (Infrastruktur-)Vorhaben auf der anderen Seite gefunden werden kann. Dabei war auch zu berücksichtigen, dass die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung wesentliche Aufgabe des Staates und der Kommunen ist und nicht durch sich formierende Einzelinteressen beeinträchtigt werden darf.

2. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen

a) Bürgerdialog

Konsens unter allen Teilnehmern war, dass Bürgerdialog wichtig ist. Vor dem Hintergrund des in Baden-Württemberg eingeführten Modells wurde diskutiert, welche Möglichkeiten für eine frühzeitige Bürgerbeteiligung bestehen.¹ Diese kann alle Beteiligten

¹ Für eine gesetzliche Regelung: MdL Schulze, BN, LBV, Mehr Demokratie e. V.

zusammenbringen, gegebenenfalls vorliegende Fragestellungen sowie Differenzen konzentrieren und dadurch die Chance bieten, letztlich die Verfahrensdauer zu beschleunigen. Schon jetzt engagieren sich die kommunalen Repräsentativorgane für eine offene Beteiligung und transparente Kommunikation mit den Bürgern, sodass potentielle Konflikte aufgelöst werden können und ein Bürgerentscheid nicht erforderlich wird. Einige Teilnehmer können sich darüber hinaus vorstellen, die Einrichtung von staatlichen Beratungsstellen zu prüfen (z. B. bei den Regierungen oder den Ämtern für ländliche Entwicklung²). Diese könnten bei Bedarf Bürgermeister kleiner Gemeinden bei Fragen zu Bürgerentscheiden unterstützen.³ Dagegen spricht, dass gegenwärtig eher ein Abbau denn ein Aufbau staatlicher Leistungen geboten erscheint, die Regierungen keine Personalkapazitäten für neue Aufgaben haben und die Ämter für ländliche Entwicklung generell keinen Bezug zu Bürgerbegehren aufweisen.⁴

Allgemeine Aufgeschlossenheit bestand dagegen für die Idee, dem Gemeinderat die Möglichkeit zu geben, die bisherige Frist zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid um drei Monate zu verlängern, wenn dies aus Sicht der Gemeinde zur Durchführung eines Bürgerdialogs – gegebenenfalls durch eine externe Moderation – erforderlich ist.⁵

b) Bürgerentscheide zu überörtlichen Infrastrukturprojekten

Infrastrukturprojekte sind zwingend notwendig, um die Basis unseres Wohlstands zukunftsfähig zu halten und Fortschritt zu ermöglichen. Insbesondere bei Fragen rund um die naturgemäß größeren Infrastrukturprojekte mit überörtlicher Bedeutung – sei es der Bau neuer oder die kostenbedingte Aufgabe bisheriger Einrichtungen – regt sich aber nicht selten Widerstand in Teilen der örtlichen Bevölkerung. Immer wieder werden solche für das Gemeinwohl aus überörtlicher Sicht zentralen Vorhaben oder Veränderungen durch örtliche Bürgerentscheide verunmöglicht.⁶ Während für die örtliche Stimme Bürgerentscheide möglich sind, kann sich die überörtliche Stimme des Gemeinwohls nicht gleichwertig einbringen. Soweit sich bei solchen Projekten die örtlichen Partikularinteressen bisher häufig⁷ durchsetzen können, wird dadurch letztlich die nötige Gemeinwohlientwicklung gehemmt oder sogar blockiert.

² Für Letztere: MPr a. D. Dr. Beckstein, LBV; für die Einbindung qualifizierter (privater) Dienstleister: Mehr Demokratie e. V.

³ Gegen eine Beratung nur für Bürgermeister: BN.

⁴ Staatskanzlei.

⁵ Nach geltender Rechtslage (Art. 18a Abs. 10 Satz 1 GO) kann der Gemeinderat die dreimonatige Frist für die Durchführung des Bürgerentscheids nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nur im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei Monate verlängern.

⁶ A. A.: MdL Schulze, Mehr Demokratie e. V.

⁷ A. A.: MdL Schulze, Mehr Demokratie e. V.

Das gilt namentlich etwa bei Fragen rund um die Vorhaltung von Krankenhäusern und ihrer Leistungen⁸. Darum sprechen sich die Teilnehmer des Runden Tisches nahezu einhellig⁹ für einen Ausschluss von Bürgerentscheiden im Rahmen der Krankenhausplanung und des Rettungsdienstes aus. Dieser Ausschluss ist zielführend, da insbesondere die Kriterien für die Krankenhausplanung nunmehr durch Bundesgesetze vorgegeben werden, die Vorrang gegenüber den eigenständigen Wünschen einzelner Ortschaften haben.

Der Runde Tisch hat darüber hinaus auch einen umfassenden Ausschluss von Bürgerentscheiden für sämtliche überörtliche Infrastrukturvorhaben diskutiert, der von mehreren Teilnehmern¹⁰ für durchaus erwägenswert befunden wurde. Ein allgemeiner Konsens hierzu ließ sich beim Runden Tisch allerdings nicht erzielen, insbesondere da der Begriff der „Überörtlichkeit“ einzelnen Teilnehmern¹¹ zu unbestimmt erschien. Ein Teil der Teilnehmer¹² lehnt eine generelle Abschaffung von Bürgerentscheiden bei überörtlichen Infrastrukturprojekten ab. Zu weitgehend sei die damit einhergehende Beschneidung der Rechte der Bürger. Es werde aber darauf hingewiesen, dass in vielen Fällen für die zuständigen Behörden (z. B. Planfeststellungsbehörden, Bergämter) keine Bindung an ablehnende Stellungnahmen der Gemeinden bestehe, auch wenn diese durch Bürgerentscheide zustande gekommen seien. Alternativ wurde von einigen Teilnehmern angeregt, überörtliche Infrastrukturprojekte im Zusammenhang mit Erneuerbaren Energien¹³, verteidigungswichtiger Infrastruktur und sonstigen Vorhaben im Gemeinwohlinteresse, insbesondere in Sektoren der kritischen Infrastruktur, von Bürgerentscheiden auszunehmen.¹⁴ Ebenso wurde teils ein Ausschluss von Bürgerentscheiden bei Planfeststellungsverfahren oder förmlichen Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen¹⁵ und Niedersachsen¹⁶ befürwortet.¹⁷ Hier brauche es die Möglichkeit für Bürgerentscheide nicht, denn die Belange der örtlichen Gemeinschaft würden bereits im vorgesehenen Verwaltungsverfahren berücksichtigt.

Diskutiert wurde auch der Vorschlag, ein überörtliches Infrastrukturprojekt einem Bürgerentscheid zu entziehen, sofern der Gemeinderat das Projekt mit einer Mehrheit von

⁸ Es geht dabei z. B. um die Zielrichtung, die Schließung unwirtschaftlich gewordener Krankenhäuser oder Teile davon (Stationen) zu verhindern.

⁹ Kritisch lediglich: MdL Streibl, MdL Schulze, Mehr Demokratie e. V.

¹⁰ Staatskanzlei, MdL Nussel, MdL Guttenberger, BIHK, kommunale Spitzenverbände, vbw.

¹¹ MdL Schulze, MdL Arnold, BN, Mehr Demokratie e. V.

¹² MPr a. D. Dr. Beckstein, MdL Streibl, MdL Schulze, MdL Arnold, BN, LBV, Mehr Demokratie e. V.

¹³ Kritisch: LBV.

¹⁴ Staatskanzlei, MdL Nussel, kommunale Spitzenverbände, vbw.

¹⁵ § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen.

¹⁶ § 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

¹⁷ Staatskanzlei, kommunale Spitzenverbände.

zum Beispiel 2/3 (oder auch mehr) befürwortet hat.¹⁸ Wenn auf dem Weg repräsentativ verantwortlicher Demokratie so weitreichende Übereinstimmung zugunsten eines Infrastrukturprojekts besteht und damit die Stimme des Gemeinwohls deutlichen Ausdruck gefunden hat, ist es vertretbar, sich in Bürgerbegehren formierende Einzelinteressen gegen das Projekt hintanzustellen und so Infrastrukturprojekte – gerade auch im Bereich des zeitnah und flächendeckend vorzunehmenden Ausbaus von Erneuerbaren Energien – sinnvoll umzusetzen. Alternativ zu einem pauschalen Ausschluss wurde erwogen, dem Gemeinderat für den Fall, dass ein Projekt mit einer Mehrheit von (mindestens) 2/3 beschlossen wurde auch die Entscheidungshoheit über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens in Bezug auf den Beschlussgegenstand zuzusprechen.¹⁹

c) Bürgerentscheide zur Bauleitplanung

Häufig finden Bürgerentscheide im Zusammenhang mit einer Bauleitplanung statt. Bisher sind sie in allen Planungsstadien möglich, in frühen wie in späten. Gerade dann, wenn Bürgerentscheide ein Projekt bei weit fortgeschrittener Planung und damit in späten Planungsstadien verunmöglichen, führt das insbesondere auch zu erheblichen Kostenfrustrationen. Investoren brauchen aber ab einem bestimmten Stadium ein gewisses Maß an Planungssicherheit.

Ausgehend von der Prämisse, Bürgerentscheide zur Bauleitplanung selbstverständlich weiter zuzulassen, umgekehrt aber auch dem berechtigten Interesse der Investoren an Rechtssicherheit und Kostenplanung Rechnung zu tragen, wird von mehreren Teilnehmern²⁰ befürwortet, Bürgerentscheide künftig nur noch hinsichtlich der Entscheidung über die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens zuzulassen („Ob“), im Übrigen aber auszuschließen. Das geht anderen Teilnehmern²¹ zu weit. Sie bevorzugen eine Regelung, wonach Bürgerentscheide nur noch innerhalb eines bestimmten Zeitraums – beispielsweise binnen drei Monaten – nach Ende der vom Baugesetzbuch vorgeschriebenen Auslegung eingereicht werden können. Sollte es nach der Auslegung zu Änderungen oder Ergänzungen des Bauleitplans gekommen sein, soll sich ein Bürgerentscheid bei der (erneuten) Auslegung nur auf die geänderten bzw. ergänzten Teile des Bauleitplans beziehen können.

Diskutiert wurde auch die Möglichkeit, das „Ob“ der Einleitung der Bauleitplanung ebenso wie die erstmalige konkrete Ausführungsplanung („Wie“) binnen einer kurzen Nachfrist (z. B. ein Monat) nach Ende der Auslegung zuzulassen, spätere Tekturen aber nur bei „erheblicher“ Umplanung, die einer Neuplanung der Ausführung nahekommt. Auf diese Weise ließe sich die direkte Demokratie weitestgehend wahren, ab einer

¹⁸ Kritisch: MdL Schulze, BN, LBV, Mehr Demokratie e. V.

¹⁹ MdL Guttenberger. Kritisch dagegen LBV.

²⁰ Staatskanzlei, MdL Nussel, MdL Guttenberger, kommunale Spitzenverbände, vbw.

²¹ MdL Streibl, MdL Schulze, MdL Arnold, BN, LBV, Mehr Demokratie e. V.

vorangeschrittenen Planungskonkretisierung aber zugleich Planungssicherheit für die Investoren schaffen.²²

d) Befristung der Geltung von Unterschriften

Allgemeine Übereinstimmung bestand beim Runden Tisch, dass es nicht sachgerecht ist, wenn Unterschriften für ein Bürgerbegehren jahrelang gesammelt werden können. Vielmehr sollten die Unterschriften innerhalb einer überschaubaren Zeit eingeworben werden müssen. Damit kann sichergestellt werden, dass sich im folgenden Bürgerentscheid noch der aktuelle Wille aller Unterstützer widerspiegelt, die Aktualität des Themas nicht verblasst ist und zwischen Unterschriftsleistung und Einreichung der Unterschriften ein zumindest mittelfristiger zeitlicher Zusammenhang besteht. Umgesetzt werden kann dies durch eine Befristung der Gültigkeit der Unterschriften für ein Bürgerbegehren. Die Frist sollte nach Auffassung aller Teilnehmer grundsätzlich sechs Monate ab Abgabe der Unterschrift betragen.

Keine Übereinstimmung bestand hinsichtlich der Frage, ob man bei Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern eine längere Frist von z. B. zwölf Monaten vorsehen sollte. Manche Teilnehmer²³ sprechen sich für eine solche längere Frist aus. Die Differenzierung sei notwendig, da der Aufwand zur Information und Unterschriftensammlung in größeren Gemeinden bedeutend höher sei. Andere²⁴ lehnen dies hingegen ab und sind vom Argument erhöhten Sammelaufwands nicht überzeugt. Gerade in großen Gemeinden könne die Unterschriftensammlung aufgrund der strukturellen Gegebenheiten sogar effektiver durchgeführt werden als in kleineren Gemeinden.

e) Kassatorische (Negativ)begehren²⁵

Bürgerbegehren als Form der direkten Demokratie stehen mit den Regelformen der repräsentativen Demokratie in einem gewissen Spannungsverhältnis – hier bedarf es eines sinnvollen Ausgleichs. Wo der Gemeinderat oder der Kreistag Entwicklungen lenken will, muss auch sein Beschluss ab einem bestimmten Zeitpunkt Akzeptanz und Gültigkeit haben, ohne stets aufs Neue hinterfragt zu werden.²⁶

Bürgerentscheide richten sich aber häufig gegen einen Beschluss des Gemeinderats oder Kreistags mit dem Ziel, ihn zu kassieren, volksseitig zu überstimmen und die von

²² Kritisch: MdL Schulze, LBV, Mehr Demokratie e. V.

²³ MPr a. D. Dr. Beckstein, BN, LBV, Mehr Demokratie e. V.

²⁴ Staatskanzlei, MdL Nussel, kommunale Spitzenverbände.

²⁵ Die Thematik weist – soweit es um die rein negative Kassation von Entscheidungen zur Bauleitplanung geht – Überschneidungen zu der oben unter Buchst. c) beschriebenen Thematik auf. Die beiden in diesen Fällen gleichzeitig einschlägigen Argumentationslinien unter Buchst. c) und e) stehen dabei insoweit nebeneinander. Ein Bürgerbegehren müsste in diesen Fällen also beiden Linien entsprechen.

²⁶ Kritisch: LBV, Mehr Demokratie e. V.

ihm an sich entschiedene Thematik neu zu eröffnen. Solche Bürgerentscheide haben oft rein negativen (kassatorischen) Gehalt ohne ihrerseits eine positive Lösung anzubieten. Dies geht für die Gemeinden und Investoren mit großer Rechtsunsicherheit einher und kann auch die Akzeptanz der und das Vertrauen in die Repräsentativorgane beeinträchtigen. Darum sprechen sich die Teilnehmer des Runden Tisches in Fällen eines kassatorischen (Negativ)Begehrens nahezu²⁷ übereinstimmend für die Einführung einer Frist aus, binnen derer ein Bürgerentscheid bei der Gemeinde einzureichen ist. Wird die Frist versäumt, ist ein späterer Bürgerentscheid gegen einen Beschluss des Repräsentativorgans ausgeschlossen.

Beginnend mit der Beschlussfassung durch den Gemeinderat wird teils eine Frist von drei²⁸, teils von sechs²⁹ Monaten für angemessen erachtet. Übereinstimmend halten die Teilnehmer für sachgerecht, nach Ablauf dieser Frist ein Bürgerbegehren jedenfalls für drei Jahre, aber nicht unbefristet auszuschließen. Nach Ablauf von drei Jahren sollten Bürgerbegehren auch in diesen Angelegenheiten wieder möglich sein.

Bei der Frist nach Beschlussfassung des kommunalen Organs will ein kleinerer Teil der Teilnehmer nochmals weiter differenzieren und bei Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern zwölf³⁰ Monate vorsehen. Dagegen wurde aber eingewandt, dass das Interesse an Rechtssicherheit für Investoren bei kleinen Gemeinden das gleiche sei wie bei großen.³¹

Ergänzend wurde von einigen Teilnehmern³² die zusätzliche Idee eingebracht, dass das Vorhaben, einen Bürgerentscheid anstrengen zu wollen, bei der Gemeinde außerdem binnen einer kurzen Frist – beispielsweise vier Wochen nach Entscheidung über die Maßnahme (z. B. Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan) – angezeigt werden müsse. Auch hier solle gelten: bei Fristversäumung Ausschluss eines Bürgerentscheids, um so rasche Rechtssicherheit für Investoren zu erreichen. Nach der Anzeige solle dann – wie oben geschildert – eine weitere Frist für die Einreichung des von ausreichend Unterschriften unterstützten Bürgerbegehrens gesetzt werden. Dagegen wurde argumentiert,³³ es seien dann allerlei bloß vorsorglich eingebrachte Absichtsanzeigen zu erwarten, aus denen keineswegs tatsächliche Bürgerbegehren entstehen müssten. Damit wäre weder der Ernsthaftigkeit der direkten Demokratie noch einer unbürokratisch zu erreichenden Rechtssicherheit gedient.

²⁷ Kritisch: Mehr Demokratie e. V.

²⁸ Kommunale Spitzenverbände.

²⁹ Staatskanzlei, MdL Nussel, MdL Guttenberger, MdL Streibl, vbw.

³⁰ MPr a. D. Dr. Beckstein, StM Joachim Herrmann, MdL Arnold, BN, LBV, Mehr Demokratie e. V.

³¹ MdL Guttenberger, Bayerischer Städtetag.

³² MPr a. D. Dr. Beckstein, StM Joachim Herrmann, MdL Schulze.

³³ MdL Arnold, Mehr Demokratie e. V.

Als weitere Idee wurde diskutiert, der Gemeinde oder einer anderen geeigneten Stelle aufzuerlegen, die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids bereits frühzeitig zu prüfen, ggf. sogar bei der Formulierung eines formal zulässigen Bürgerentscheids zu unterstützen.³⁴ Dagegen regte sich aber aus grundsätzlichen Überlegungen Widerstand.³⁵ Denn es liege in der Verantwortung der Initiatoren des Bürgerentscheids, ihren Belang in zulässiger Art und Weise vorzubringen. Es sei nicht Aufgabe der Gemeinde, einen Bürgerentscheid zu formulieren, der gegen die Beschlüsse ihrer eigenen Organe gerichtet sei.

f) Digitale Unterschriften

Ob Digitalisierung im Bereich demokratischer Willensbildung ein geeignetes Mittel ist, um Partizipation zu eröffnen ohne die Legitimation der Stimmabgabe und die Verifikation des Abstimmenden zu vernachlässigen, ist offen. Daher bitten die Teilnehmer die Bayerische Staatsregierung um ergebnisoffene Prüfung, ob und gegebenenfalls wie die Abgabe von Unterschriften für ein Bürgerbegehren digitalisiert werden kann.

3. Perspektive

Entsprechend dem Auftrag aus der Regierungserklärung vom 13. Juni 2024 wird dieser Abschlussbericht des Vorsitzenden des Runden Tisches der Bayerischen Staatsregierung und dem Bayerischen Landtag vorgelegt mit der Bitte, die Ergebnisse des Runden Tisches im Rahmen etwaiger Überlegungen zur Weiterentwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu berücksichtigen.

³⁴ Mehr Demokratie e. V.

³⁵ Staatskanzlei, StM Joachim Herrmann, MdL Guttenberger, MdL Streibl, kommunale Spitzenverbände, vbw.

Anhang: Teilnehmer

Vorsitzender

Ministerpräsident a. D. Dr. Günther Beckstein

Bayerische Staatsregierung

Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Medien Dr. Florian Herrmann, MdL

Staatsminister des Innern, für Sport und Integration Joachim Herrmann, MdL

Bayerischer Landtag

Fraktionsvorsitzender CSU Klaus Holetschek, MdL

Beauftragter für Bürokratieabbau und Vorsitzender des Bayerischen Normenkontrollrats Walter Nussel, MdL

Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration Petra Guttenberger, MdL

Fraktionsvorsitzender Freie Wähler Florian Streibl, MdL

Fraktionsvorsitzende Bündnis 90/Die Grünen Katharina Schulze, MdL

Fraktionsmitglied SPD Horst Arnold, MdL

Verbände und Organisationen (i. d. R. vertreten durch Vorstände/Präsidenten):

- Bayerischer Bauernverband (BBV)
- Bayerischer Bezirktetag
- Bayerischer Gemeindetag
- Bayerischer Handwerkstags (BHT)
- Bayerischer Industrie und Handelskammertag (BIHK)
- Bayerischer Landkreistag
- Bayerischer Städtetag
- BUND Naturschutz in Bayern e. V. (BN)
- Landesbund für Vogel- und Naturschutz in Bayern e. V. (LBV)
- Mehr Demokratie e. V. Bayern
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw)