

## Direkte Demokratie auf dem Rückzug

### Probleme durch Nimbyisten und rechtspopulistische Parteien bei bundesdeutschen Bürgerentscheiden

Lars Holtkamp<sup>1</sup>/Jörg Radtke<sup>2</sup>

Die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene wurde bisher nur selten in Deutschland quantitativ analysiert. Das verwundert, weil auf dieser Ebene unfraglich die meisten direktdemokratischen Verfahren eingeleitet wurden und es auch viel häufiger zu Abstimmungen kam als auf der Landesebene. Damit ist die kommunale Ebene eigentlich prädestiniert für quantitative Analysen, wenn es nicht so schwierig wäre, flächendeckend qualitativ hochwertige Daten zu erhalten. Ursprünglich waren es vor allem die Innenminister der Länder, die verlässliche Daten erhoben haben. Aus diesem Geschäft haben sich die Bundesländer aber vollumfänglich zurückgezogen und verweisen bei Anfragen nur noch auf die Datenbank des Interessenverbands „Mehr Demokratie“ in Kooperation mit der Wuppertaler Politikwissenschaft. Leider ist aber der Datensatz sehr unvollständig, was den Interessenverband für mehr direkte Demokratie nicht daran hindert, weitgehende Schlüsse aus dem Datensatz zu ziehen, die nicht intersubjektiv nachvollziehbar sind. So wird beispielsweise in Kooperation mit der Wuppertaler Politikwissenschaft im Bürgerbegehrensbericht 2023 behauptet, dass die Energiewende von der direkten Demokratie profitieren würde (Mehr Demokratie e.V. 2023), wobei der Datensatz nicht die Abstimmungen über erneuerbare Energien gesondert ausweist. Diese weitgehenden Aussagen entsprechen kaum dem internationalen Forschungsstand (vgl. z.B. Stadelmann-Steffen et al. 2022: 196), in dem eher von einer bremsenden Wirkung direktdemokratischer Vetopositionen gerade in der Umweltpolitik ausgegangen wird.

Faktisch ist der Verein in den letzten Jahren in seiner Lobbytätigkeit für mehr direktdemokratische Vetopositionen aber etwas ins Hintertreffen geraten, weil durch die Landesregierungen die Hürden nicht, wie bis 2020, immer weiter gesenkt wurden, sondern die Hürden jetzt in zwei Bundesländern (Hessen und

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Lars Holtkamp ist Professor für das Lehrgebiet Politik und Verwaltung an der FernUniversität Hagen mit den Arbeitsschwerpunkten lokale Politikforschung, Parteien, Verwaltungs- und Demokratiereformen.

<sup>2</sup> Dr. Jörg Radtke ist Projektleiter am Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit (RIFS) am GFZ (Helmholtz-Zentrum Potsdam). Schwerpunkte seiner Forschungsarbeiten als Politikwissenschaftler sind Beteiligungsprozesse und Konflikte in der Energiewende und der Klimaanpassung, Policy- und Governance-Analysen der Energie- und Nachhaltigkeitspolitik und die Rolle von demokratischen Innovationen wie Bürgerräten und digitalen Tools in der Nachhaltigkeitstransformation.

Schleswig-Holstein) erhöht wurden. Die direkte Demokratie befindet sich damit erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik auf dem Rückzug, auch wenn es sich eher um inkrementelle Veränderungen handelt.

Begründet wird diese neue Rechtsentwicklung von den Landesregierungen durch die bremsende Veto-Wirkung dieser Verfahren beim Infrastrukturausbau und bei der Implementation der lokalen Energiewende (vgl. ausführlicher Holtkamp/Müller 2026).

Diese sehr unterschiedlichen Aussagen waren für uns ein Grund, ausgehend von der Wuppertaler Datenbank, die Bürgerentscheide in deutschen Kommunen zwischen 2010 bis 2020 nachzuerfassen.<sup>3</sup>

Wir wollen jetzt nicht alle Untersuchungsergebnisse im Detail ausbreiten, sondern ausgewählte Befunde präsentieren und in zwei wesentliche problematische Entwicklungen der Gesellschaft und politischen Kultur einbetten, die durch andere qualitative und quantitative Studien kurz skizziert werden.

Diese Trends des Nimbyismus und rechtspopulistischer Wahlerfolge auf lokaler Ebene werden mit dem Menschenbild der partizipativen Demokratietheorie, die am klarsten für Forderungen nach mehr direkter Demokratie steht, kontrastiert. Die These ist, dass diese Trends die direkte Demokratie stark herausfordern. Somit soll ein kritischerer Blick als bisher auf die direkte Demokratie in Deutschland eröffnet werden und zusätzlich empirische Daten über alle Bürgerentscheide zugespielt werden. Mit diesen zwei Trends soll auch der wesentliche Befund der quantitativen Analysen, dass durch Bürgerentscheide der Infrastrukturausbau massiv gefährdet wird durch das Status-Quo orientierte Abstimmungsverhalten, stärker kontextualisiert und auf die aktuelle empirische Lage in deutschen Kommunen rückbezogen werden. Im Schlusskapitel werden dann die Ergebnisse zusammengefasst und konkrete Politikempfehlungen entwickelt.

## 1. Nimbyismus

Normalerweise wird davon ausgegangen, dass die direkte Demokratie am Besten in der Kommune realisiert werden kann. 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

---

<sup>3</sup> An dieser Stelle gilt unser besonderer Dank Melanie Walter-Rogg, Henrik Scheller und Rosa Seitz, die uns mit der Bereitstellung zusätzlicher umfangreicher Datensätze unterstützten.

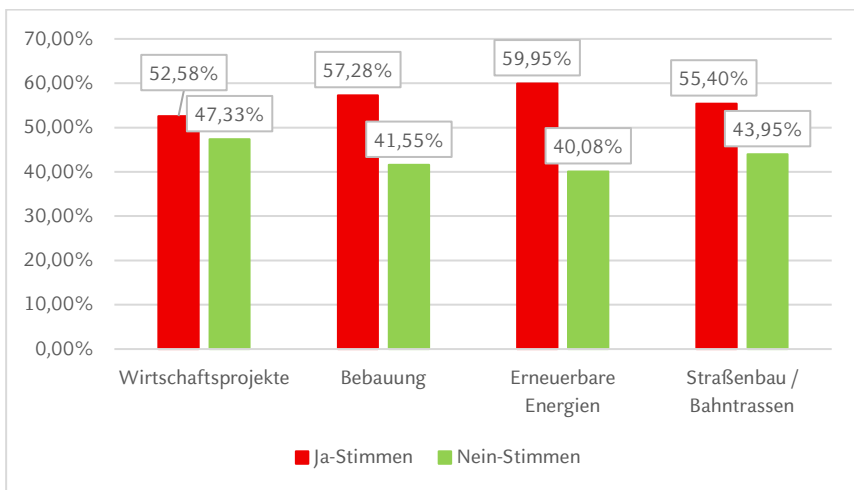
Nutzenbilanz der protestierenden Anwohner positiv aus, weil sie ihre individuellen Kosten im Fall der Realisierung einer geplanten Maßnahme viel höher gewichten als deren Nutzen, der (möglicherweise) allen Bürgern zufließt. Relativ unabhängig davon, ob sich die Proteste gegen Asylbewerberheime, Windkraftanlagen 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 Betroffenen von einem Vorhaben 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 Vorhabensträgern führt. Letztere werden häufiger als mächtig und korrupt angesehen (und hier gibt es damit bereits eine erste Parallele zum rechtspopulistischen Diskurs), während Bürgerinitiativen von den Wählern eher als authentische Repräsentanten der Mehrheit wahrgenommen werden (vgl. Butzlaff 2019: 260).

**Abbildung 1: Anteilige Ja- und Nein-Stimmen in Verfahren GEGEN Infrastrukturprojekte im NIMBY-Bereich**



Quelle: Eigene Erhebung

Zudem scheitern weniger NIMBY-Begehren unecht, weil diese Themen mobilisieren und zu signifikant höherer Abstimmungsbeteiligung und damit zum häufigeren Erreichen der Abstimmungsquoren führen, wie sich in unserer Untersuchung gezeigt hat. NIMBY-Begehren sind also häufiger direkt erfolgreich und scheitern seltener unecht.

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 (Richter 2022: 50). Die ausgeprägteren NIMBY-Interessen mit zunehmendem Alter lassen 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, während der persönliche Nutzen neuer Wirtschaftsprojekte und damit zusätzlicher Arbeitsplätze etc. kurz vor Renteneintritt als eher geringer wahrgenommen wird:

„Elderly people who are in retirement should care less (or not at all) about their employment prospect, as they derive their income from pensions“  
(Vlandas 2018: 519)

Hinzu kommt gerade bei Projekten der Energiewende, dass mit zunehmendem Alter die negativen Wirkungen des Klimawandels als weniger gravierend eingeschätzt werden (Linde 2020), sodass der Nutzen von neuen Standorten für erneuerbare Energien weniger gesehen werden könnte.

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, was wiederum auf Parallelen zum rechtspopulistischen Diskurs hinweist. 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).

Diese 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 2019), was die Akzeptanz der getroffenen Beschlüsse noch weiter reduziert. Im Gegensatz zu früher sind technische Expertisen und vermeintliche Sachzwänge kaum mehr geeignet gesellschaftliche Akzeptanz für neuen Infrastrukturen zu generieren:

„Auf jeden Fall politisiert sich ihre Bereitstellung, was Loyalitäten gegenüber gewählten Repräsentanten und etablierten Verwaltungs- wie Beteiligungsverfahren mindert“ (Winkelmann / Sturm 2025: 479).

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 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.

Dies wird sich auch noch stärker auf die durchschnittliche Kommune (mittlerer und kleiner Größe) ausbreiten, während die Sozialwissenschaft und kritische Stadtforschung bisher vor allem auf die Metropolen und Stadtstaaten fokussiert sind. 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.

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, wie gezeigt, denkbar schwierig.

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).

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 (Huber 2024: 117).

Das 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 Prozent der Befragten zu, waren es 2024 nur noch 45,5 Prozent. In Ostdeutschland sank die Zustimmung allein zwischen 2022 und 2024 von 53,5 Prozent auf 29,4 Prozent. Das Vertrauen in lokale demokratische Institutionen ist auch nicht viel größer (vgl. Egner 2025: 302).

## 2. Rechtspopulistische Parteien und parteipolitische Polarisierung

Die AfD konnte bei der letzten Bundestagswahl ihre Stimmen verdoppeln und sie bei den Kommunalwahlen 2025 in NRW sogar nahezu verdreifachen. 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 als egoistisch oder gemeinwohlunverträglich eingeordnet werden, bevor man sich inhaltlich genauer damit befassen könnte (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).

Darin liegt auch wohl einer der Gründe, warum relativ häufig Unterschriften für Bürgerbegehren gegen Asylbewerberheime gesammelt werden, obwohl sie häufiger gar nicht zulässig sind, wie es auch der Verein Mehr Demokratie durchaus kritisch bemerkt:

„Von 2015 bis 2024 sorgten Bürgerbegehren für Schlagzeilen, die sich gegen die Unterbringung von Flüchtlingen richteten. Hier handelt es sich um 94 Verfahren... Es zeigt sich, dass sich in einigen Fällen Initiativen mittels Bürgerbegehren grundsätzlich gegen die Aufnahme von Flüchtlingen aussprechen wollten, was zu unzulässigen Begehren führte... Daher ist die Frage zu stellen, ob hier bewusst falsch informiert wird um Stimmung zu machen. Die Initiatoren solcher Bürgerbegehren stehen in der Verantwortung, hier die direkte Demokratie nicht zu missbrauchen“ (Mehr Demokratie e. V. 2025).

Die AfD profiliert sich vor Ort nicht mehr nur mit überwiegend nationalen Themen, sondern mobilisiert zunehmend gegen neue Infrastrukturprojekte – und nicht nur gegen Asylbewerberheime vor Ort. 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.

**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

Quelle: Beveridge et al. 2024

Der Rechtspopulismus wendet sich europaweit konsequent gegen linke Veränderungspolitiken und profitiert dabei von der Status-Quo-Orientierung beim Abstimmungsverhalten (Vierus/Ziller 2025: 1046), welches gerade bei rechtspopulistischen Wählern besonders stark ausgeprägt ist (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 (Eckardt 2020):

„In the United States, NIMBYism has a strong racial and class dimension as it tends to be perpetuated by the white middle and upper classes, while minority communities are often the victims“ (McNee/Pojani 2022: 555).

In dieser Status-Quo-Orientierung der direkten Demokratie mag somit ein weiterer Grund liegen, warum die AfD diese (zumindest in der Opposition) ausweiten will. Denn es sind nicht nur rechtspopulistische Wähler, die eine starke Status-Quo-Orientierung aufweisen, sondern deutlich mehr Wähler benutzen den Status-Quo auch als Heuristik, um durchaus rational Informationskosten zu sparen:

„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).

Gerade wenn Entscheidungen komplex sind und die Abstimmenden nicht einschätzen können, was die Entscheidung für sie persönlich bedeutet, machen sie Gebrauch von der Status-Quo-Heuristik und stimmen mit Nein (Hessami 2016).

Eine weitere Ursache für die starke Status-Quo-Orientierung betont die Sozialpsychologie, nachdem die Wähler risikoavers abstimmen und damit Veränderungen eher ablehnen (Morisi et al. 2021: 311):

Wähler versuchen, „den Ist-Zustand zu erhalten und vor Veränderungen zurück[zu]scheuen, was unter anderem aufgrund der Verlustaversion daran liegt, dass sie die möglichen positiven Auswirkungen der Veränderung als weniger attraktiv empfinden als die möglichen negativen Auswirkungen als angsteinflößend. Die Orientierung am Status quo hat jedoch noch weitere Ursachen: So resultiert der Status-quo-Bias auch daraus, dass Menschen implizit davon ausgehen, dass sich der Ist-Zustand nicht zufällig ergeben hat, sondern aufgrund einer bewussten und sorgfältigen Entscheidung [...] Juristen sprechen hier von der ‚normativen Kraft des Faktischen‘“ (Fetchenhauer et al. 2012: 131)

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). Parallel dazu hat die AfD im Bundestag den Antrag gestellt „Vogel- und Fledermaussterben beenden – Ausbau von Windindustrieanlagen stoppen“ (Deutscher Bundestag 2026), und erschließt sich mit dem Artenschutz ein für die Partei doch eher neues Politikfeld.

Das ist wohl nicht zufällig einer der erfolgreichsten Brückennarrative, mit denen Rechtspopulisten in Kommunikation mit Antiwindkraft-Initiativen bereits zuvor überzeugten und zusätzlich eine vermeintliche Gemeinwohlorientierung ihrer Argumentation generieren. Weitere Brückennarrative sind die Nutzung von Ängsten vor einem großen Blackout, weil die erneuerbaren Energien nicht die Versorgungssicherheit gewährleisten würden und die Warnung vor einer korrupten grünen politischen Elite, die zusammen mit der Windkraftbranche nur den eigenen Profit im Auge habe. Die AfD verfolgte dabei schon 2022 die folgende Kommunikationsstrategie:

„Die AfD greift Argumente gegen Windkraft aus allen abgefragten Themenfeldern auf, insbesondere aus den Bereichen Naturschutz und Energiesicherheit, und verknüpft sie zu einer verschwörungsideologischen Erzählung, die sich stark am Narrativ einer angeblich drohenden ‚Klimadiktatur‘ orientiert“ (Patz et al. 2024: 91)

Die Verbindungen zwischen Rechtspopulisten und Bürgerinitiativen sind so insbesondere in Onlineformaten gewachsen. Generell zeigen Zeitreihenanalysen, dass gerade die parteipolitische Polarisierung in der Klimapolitik vorwiegend

zwischen AfD und Grüne deutlich zugenommen hat. Vor allem der AfD ist es dabei gelungen, ihre Stammwähler noch stärker zu einer Ablehnung der Klimapolitik zu mobilisieren und neue Wählerschichten durch diese Ausrichtung anzusprechen (Coffé et al. 2026: 21).

Das umstrittene Heizungsgesetz, das vor allem den Grünen zugeschrieben wurde, erbrachte ebenfalls eine stärkere AfD Unterstützung insbesondere in sozioökonomisch herausgeforderten Städten, in denen wohl auch die erheblichen Kosten der Umrüstung eine Rolle gespielt haben dürften (Kistingner et al. 2025). Die Grünen mussten hingegen bei den Bundestagswahlen und Kommunalwahlen NRW größere Verluste hinnehmen. Das kann auch so interpretiert werden, dass die „große Transformation krachend abgewählt wurde“ (Haupt et al. 2026: 146).

Dieser stimmenmaximierende Anreiz für Rechtspopulisten lässt nicht erwarten, dass die AfD den Kurs ändern wird, sondern dies gerade im Verhältnis zu den Grünen eine dauerhafte Konfliktlinie im Parteiensystem bleiben wird, von der die AfD bisher elektoral stärker profitiert hat.

Die Überschneidung der Präferenzen und Kommunikationsstrategien von Rechtspopulisten und Nimbyisten und die Normalisierung der AfD mit größeren Wahlerfolgen, macht partielle Bündnisse zwischen Bürgerinitiativen und der AfD im Prinzip wahrscheinlicher, was aber in Fallstudien vor Ort noch wenig nachgewiesen wurde (siehe nächstes Kapitel). Gerade die Kerngruppe von Bürgerinitiativen – ältere, meist männliche Hauseigentümer – sind eine der Hauptzielgruppen des Rechtspopulismus in Deutschland und international, deren Interessen sie zumindest rhetorisch nahezu exklusiv vertreten:

„Right-wing populists defend the rights of homeowners against perceived threats to the value of their holdings and protect white privilege through measures like exclusionary zoning and refusal to permit construction of affordable housing or public transit“ (Fainstein/Novy 2023: 5).

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 grundsätzliche Opposition geriert wie in den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene (vgl. Heinze 2021).

Die AfD scheint aber auch jenseits der Großstädte teilweise so stark mit Beiträgen und Zwischenrufen zu 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 produk-

tiven Ratsarbeit, z.B. durch Fake-Anträge oder eine hohe Zahl an Anfragen“ (Körber-Stiftung 2022: 25).

Insgesamt wird dies eher zu einem stärkeren Trend in Richtung kommunale Konkurrenzdemokratie führen, die aus normativer Sicht weniger gut mit der Direktdemokratie kombiniert werden kann, wie wir es anhand vieler qualitativer Fallstudien in bundesdeutschen Kommunen schon vorher nachgewiesen haben (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: 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
Kommunale Konkordanzdemokratie	Keine Trennung in Opposition- und Mehrheitsfraktionen; einstimmige Ratsbeschlüsse, so dass es kaum Interesse an der Auslösung von Vetopositionen der Ratsparteien gibt; geringere Outputprobleme durch weniger Gebrauch von Bürgerbegehren; niedrigere Inputprobleme durch weitgehenden Verzicht auf Sabotagestrategien	

Quelle: Holtkamp 2016

Durch den starken Parteienwettbewerb werden noch mehr Bürgerbegehren initiiert, die zu Lasten der Outputlegitimation insbesondere bei Infrastrukturvorhaben gehen können.

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. Das geht also vorrangig zu Lasten der Inputlegitimität.

In unserer aktuellen Analyse der Bürgerentscheide konnten wir belegen (Holtkamp/Müller 2026), dass hypothesengemäß die Abstimmungsbeteiligung in konkurrenzdemokratischen Kommunen im hoch signifikanten Maße deutlich niedriger ist als in konkordanzdemokratischen Kommunen (Abstimmungsbeteiligung Konkurrenz 36,84%, Konkordanz 46,36%). Folglich scheitern mehr Verfahren in der Konkurrenzdemokratie unecht und es gibt deshalb deutlich weniger erfolgreiche Bürgerentscheide prozentual insbesondere bei hohem Zustimmungsquorum (Konkurrenz sind 38,12% erfolgreich; Konkordanz 52,31%).

Das kann 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“. Dies könnte auch den Rechtspopulismus weiter forcieren, dessen Wähler direktdemokratische Elemente stark befürworten, aber in der Praxis diese Elemente 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. Auch aus wissenschaftlicher Perspektive ist das unechte Scheitern durch Demobilisierung und hohe Abstimmungsquoten 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).

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 zu generieren als bei Bürgerbegehren von unten. Mit zunehmendem Anteil der Ratsmitglieder, der für einen Ratsbürgerentscheid benötigt wird, scheint die Akzeptanz in der Bevölkerung sogar weiter abzunehmen. Die Nein-Stimmen bei Ratsbürgerentscheiden mit hohen Auslösmehrheiten im Stadtrat sind in hoch signifikantem Maße höher als bei Bürgerentscheiden, die von unten initiiert wurden (Ratsbürgerentscheid 50,32%; Bürgerentscheid von unten 43,39%, Holtkamp/Müller 2026). Eine zusätzliche Erklärung könnte sein, dass bei Bürgerentscheiden von oben auch Wähler mit niedrigerem Bildungsniveau mobilisiert werden, die Eliteentscheidungen besonders kritisch gegenüberstehen und diese in Entscheiden eher ablehnen, wie es schon für die Schweiz gezeigt wurde (Sciarini/Walder 2025).

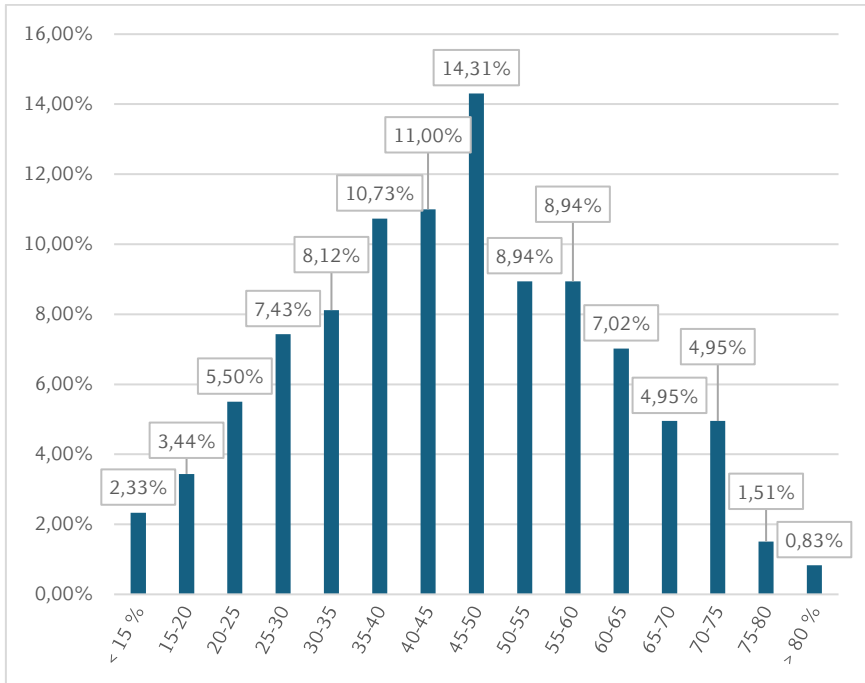
Wie stark das rechtspopulistische Wählen bei Bürgerentscheiden direkt zuzuordnen ist, lässt sich aber letztlich nur Individualdatenanalysen entnehmen, die für Deutschland noch nicht vorliegen.

Zumindest ist mit den Nimbyisten und rechtspopulistischen Parteien schon ein größerer Teil der Wählerschaft abgebildet, weil die Abstimmungsbeteiligung im Durchschnitt relativ niedrig ist, wobei sozial-ökonomisch herausgeforderte Stadtteile noch deutlich weniger an den Abstimmungen teilnehmen. Da aus diesen Stadtteilen noch weniger Bürgerbegehren zu erwarten sind, kann der Nimbyismus reicherer Stadtteile auch noch zu einer weiteren Häufung der Problemlagen in den Armutsquartieren führen.

Für Deutschland konnten Angelika Vetter und Kollegen nachweisen, dass erst über einer Abstimmungsbeteiligung von 50 Prozent die soziale Selektivität bei

Bürgerentscheiden stärker abnimmt (Velimsky et al. 2024: 586). Das ist allerdings nicht sehr häufig der Fall, wie unsere Untersuchung der Abstimmungs-  
beteiligung in bundesdeutschen Kommunen zeigt (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Abstimmungsbeteiligung an Bürgerentscheiden 2010–2020 (gruppiert)



Quelle: Eigene Erhebung

### 3. Jenseits von Nimbyismus und Rechtspopulismus: Verfahrensgerechtigkeit und alternative Beteiligungsformen

Qualitative Studien zu Energiewende-Konflikten sprechen aber zunächst gegen eine zu einfache Gleichsetzung lokaler Widerstände mit bloßem Nimbyismus oder einer geradlinigen rechtspopulistischen Durchdringung. In verschiedenen Fallstudien zeigt sich vielmehr eine hohe Heterogenität der Konflikte: Natur- und Artenschutz, Landschaftsbilder, Gesundheitsorgen, regionale Identität, Misstrauen gegenüber Planungsträgern und Verteilungsfragen überlagern sich und werden lokal sehr unterschiedlich artikuliert (Marg/Radtke 2022; Radtke 2023). Gerade weil diese Konflikte so komplex sind, registrieren Bürgerentscheide am Ende eines langen Eskalationsprozesses häufig nicht nur Präferenzen zum Sachthema selbst, sondern auch aufgestaute Unzufriedenheit mit Verfahren und politischen Institutionen.

Für die Rolle rechtspopulistischer Parteien ist dabei eine wichtige Differenzierung notwendig. Die AfD und verwandte Akteure opponieren zwar lautstark gegen die Energiewende, in lokalen Protesten lässt sich ihr direkter Einfluss aber oft nur begrenzt nachweisen. Populistische Frames entstehen vielfach bottom-up aus lokalen Frustrationen über intransparente Planungen, als unzureichend empfundene Mitsprache und ungleiche Lasten-Nutzen-Verteilungen (Radtke/Low-Beer 2025). Das ist für die direkte Demokratie folgenreich: Wo Referenden oder Bürgerentscheide in einem Klima massiven Misstrauens stattfinden, verdichten sie nicht selten bereits eskalierte Anerkennungs- und Verteilungskonflikte in ein binäres Ja/Nein-Schema.

Damit wird zugleich sichtbar, dass die NIMBY-Interpretation empirisch zu grob ist. Neuere Untersuchungen betonen, dass Nähe zwar relevant bleibt, lokale Ablehnung aber besonders dort zunimmt, wo Bürger nicht nur Belastungen sehen, sondern den Eindruck gewinnen, dass andere entscheiden, andere profitieren und die eigene Lebenswelt nur als Restgröße behandelt wird. Eine vorliegende Re-Analyse einer repräsentativen NRW-Befragung mit 6.284 Befragten zeigt hierzu, dass die politische Orientierung zwar der stärkste Korrelat lokaler Windkraftakzeptanz ist, der direkte Stadt-Land-Effekt unter Kontrolle weiterer Merkmale jedoch deutlich kleiner ausfällt. Stark positiv wirken dagegen Vertrauen in Wissenschaft und Planungsbehörden sowie prozedurale und distributive Fairness; gerade im ländlichen Raum sind diese Faktoren besonders folgenreich (Radtke 2026, unveröffentlichtes Manuskript). Für die Gestaltung von Beteiligung ist das zentral: Es sind nicht nur Sozialstruktur und Ideologie relevant, sondern auch institutionell beeinflussbare Verfahrensqualitäten.

Für die demokratietheoretische Bewertung ist ebenso wichtig, dass „mehr Streit“ offenkundig nicht automatisch zu besseren Lösungen führt. Die Forschung zu Energiewende-Konflikten zeigt eher, dass eskalierte Auseinandersetzungen ohne vermittelnde Intermediäre, klare Rückkopplungsschleifen und belastbare Teilhabemodelle häufig in Blockaden münden. Erfolgversprechender erscheinen frühe, folgenreiche und transparente Beteiligungsformate, in denen Alternativen sichtbar gemacht, lokale Wissensbestände ernst genommen und Nutzen sowie Lasten nachvollziehbar verteilt werden (Marg/Radtke 2022; Radtke 2023). Gerade die Verbindung diskursiver mit finanzieller Beteiligung – also Mitsprache plus lokale Wertschöpfung – scheint konfliktmindernd zu wirken, während rein symbolische Beteiligung weiteres Misstrauen produziert (Radtke 2023).

Besonders instruktiv ist hier der Fall Ebersberg. Dort entwickelte im Projekt „Aktiv BüKE“ eine Bürgerexpert\*innengruppe mit Unterstützung von Visualisierungen, Workshops und öffentlichen Präsentationen ein eigenes Standortkonzept für Wind und Photovoltaik. Leitend waren drei Regeln: eine faire räumliche Verteilung der Beiträge, die Orientierung an der Windhöflichkeit sowie Mindestab-

stände von 3H, möglichst 4H, zu Wohnsiedlungen. Zugleich zeigte sich in begleitenden Befragungen, dass die lokale Akzeptanz häufig unterschätzt wurde. Im parallel durchgeführten Bürgerentscheid votierten 52,7 % bei knapp 62 % Beteiligung für die Windnutzung im Forst; der Entscheid ersetzte zwar kein Genehmigungsverfahren, verlieh dem Projekt aber demokratische Rückendeckung und bremste die Eskalationsspirale (Radtke/Leschinger 2025).

Aus dieser Perspektive ergibt sich für die Debatte um direkte Demokratie ein ambivalenter, aber aufschlussreicher Befund. Die Probleme liegen weniger in Partizipation als solcher, sondern in ihrer Verkürzung auf späte plebiszitäre Vetopositionen. Werden Konflikte erst dann direktdemokratisch entschieden, wenn die Fronten verhärtet, technische Fragen moralisiert und Verteilungsfragen unbearbeitet sind, verstärkt der Bürgerentscheid häufig den Status-quo-Bias. Werden hingegen frühzeitig dialogische, wissensbasierte und fair ausgestaltete Beteiligungsformen angeboten, kann direkte Demokratie – eingebettet in solche Verfahren – ausnahmsweise sogar zur Deeskalation beitragen. Für den kommunalen Infrastrukturausbau spricht dies weniger für eine generelle Ausweitung direktdemokratischer Vetorechte als für eine Neujustierung der Beteiligungsarchitektur: weniger bloße Vetomacht am Ende, mehr ernsthafte Mitsprache, Transparenz und faire Nutzenverteilung zu Beginn. Gerade daran müsste eine realistischere partizipative Demokratietheorie ansetzen.

#### 4. Fazit und Politikempfehlungen

Die Untersuchung der Bürgerentscheide in Deutschland hat als zentralen Befund ergeben, dass es offensichtlich regelmäßig gelingt, Mehrheiten gegen den Ausbau der Infrastruktur in den Kommunen zu mobilisieren. Das wird man häufiger wohl nicht allein mit dem Stimmverhalten von Anwohnern und Nimbyisten erklären können. Deren Präferenzen lassen sich recht gut durch Rational-Choice-Ansätze für quantitative Analysen modellieren, wobei qualitative Analysen schon erwartbar eine deutlich komplexere Motivstruktur aufzeigen:

„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).

Über diesen engeren Kreis der Anwohner hinaus können die vielen Gegenstimmen gegen Infrastrukturprojekte auch auf das große Vertrauen der Wähler in die Bürgerinitiativen zurückgeführt werden. Unbeteiligte Bürger gehen häufig davon aus, dass Bürgerinitiativen zumindest die Mehrheit der Bürger vertreten, während den kommunalen Entscheidungsträgern nur wenig Vertrauen entgegengebracht wird. Deshalb sind auch Versuche der kommunalen Entscheidungsträger, die Bürgerinitiativen als Partikularinteressen zu framen, weniger erfolgsversprechend,

weil sie selbst häufiger nicht von den Bürgern als gemeinwohlorientiert eingeordnet werden (Hoeft et al 2017).

Bedeutend ist weiterhin das Status-Quo-orientierte Abstimmungsverhalten vieler Wähler. Konzipiert man den Wähler „als kognitiven Geizhals“ (Milic 2016: 10), wird er versuchen, die Informationskosten zu reduzieren und auf einfache Heuristiken zurückgreifen, zu denen häufig die Orientierung am Status Quo gehört. Viele Bürger wählen zudem risikoavers und entscheiden sich somit für den bekannten Status Quo, auch weil sie häufiger einer Verlustaversion unterliegen und mögliche Probleme durch Veränderungen höher gewichten als den möglichen Nutzen. Das wird nochmal verstärkt durch die „normative Kraft des Faktischen“:

„studies suggest that mere existence leads to assumptions of goodness; the status quo is seen as good, right, attractive, tasty, and desirable“ (Eidemann et al. 2009: 756).

Hinzu kommt, dass positive Bürgerentscheide zu Infrastrukturvorhaben kaum wieder rücknehmbar sind, denn wenn der Infrastrukturausbau beginnt, werden diese Investitionen in der Regel pfadabhängig fortgesetzt und prägen somit über Jahrzehnte das persönliche Wohnumfeld. Damit dürfte bei Infrastrukturentscheidungen das risikoaverse Abstimmungsverhalten noch häufiger vorkommen.

In den hier nur kurz angerissenen lokalen Akteurskonstellationen, die sich durch die Nimby-Problematik stark von höheren Ebenen unterscheiden, dürfte ein weiterer Grund für diese relativ breite Ablehnung liegen. Die Präferenzen von Nimbyisten und Rechtspopulisten sind in der Infrastrukturpolitik sehr ähnlich. Beide Gruppen von Wählern wollen Veränderungen der „Heimat“ in besonders starkem Maße verhindern und bedienen sich ähnlicher Brückennarrative insbesondere in Bezug auf die Energiewende. Man befürchtet, dass der Natur- und Vogelschutz darunter leiden wird, die Energiesicherheit durch erneuerbare Energien nicht gewährleistet ist und dass – mit verschwörungstheoretischen Anklängen – korrupte grüne Eliten hinter der Zerstörung der Heimat stecken. Diese Akteurskonstellationen dürften auch relativ stabil sein, weil die AfD in erheblichem Maße von ihrer Kritik an der Energiewende elektoral profitiert hat und die weitere Überalterung der Gesellschaft den Nimbyismus noch forcieren dürfte. Dabei gibt es allerdings noch keine klaren Befunde in Fallstudien, dass dies auf lokaler Ebene zu einer starken Kooperation dieser Gruppen führt, was für ein ähnliches Abstimmungsverhalten im Bürgerentscheid aber auch nicht notwendig ist. Erste Auswirkungen der rechtspopulistischen Mobilisierung gegen Klimaschutz auf die kommunalen Entscheidungsträger zeigen sich aber bereits in einer neuen Befragung der Klimaschutzmanager:

„Mehrere Klimaschutzmanager\*innen berichten von einer zunehmend zögerlichen Haltung lokaler Politik gegenüber klimapolitisch sichtbaren Maßnahmen. Dahinter steht oft die Sorge, rechten Angriffen Raum zu bieten und so letztlich den Rechtsruck zu befördern. Diese präventive Zurückhaltung kann

Initiativen bereits im Ansatz ausbremsen: So schildern Klimaschutzmanager\*innen, dass konkrete Maßnahmen, wie öffentlich sichtbare Kampagnen, auf Anordnung von Bürgermeister\*innen mit dem Hinweis auf mögliche Gegenreaktionen von rechts abgelehnt werden“ (Volk/Aykut 2026: 118).

Die AFD profitiert zudem vor Ort davon, dass sie bei regionalen Konflikten – anders als andere Parteien – keine Rücksicht auf höhere Parteigliederungen nehmen muss, weil diese nicht in Regierungsverantwortung stehen oder standen (vgl. Autorenkollektiv Terra-R 2025: 144). In einzelnen Fällen kann sie sich damit bereits an der Spitze von gesellschaftlichen Initiativen profilieren.

In gewissem Maße profitieren Nimbyisten und Rechtspopulisten lokal davon, dass andere Gruppen, wie beispielweise die politisch Exkludierten oder Desinteressierten, im starken Maße Abstimmungen fernbleiben und damit das Stimmverhalten von Nimbyisten ein größeres Gewicht erhält. Wenn es gelingt, die politisch Exkludierten und Uninteressierten zu direktdemokratischen Abstimmungen zu motivieren, verlieren die Nimbyisten an Stimmgewicht und das führt zu weniger Ablehnung von Infrastrukturprojekten, wie es zumindest in Simulationen für Stuttgart 21 empirisch belegt wurde (Thewes 2018).

Diese Selbstselektion von politisch weniger Informierten, die dann nicht an Abstimmungen teilnehmen, gilt übrigens weniger für rechtspopulistische Wähler.

Sie überschätzen häufiger ihr Wissen bei so komplexen Entscheidungen, wie beispielsweise beim Brexit, informieren sich deshalb auch noch weniger während der Abstimmungskampagnen und stimmen dann mit weniger Wissen ab (van Prooijen/Krouwel 2020: 361).

Das könnte auch daran liegen, dass Wähler der AFD häufiger meinen, dass sie klar die gesellschaftliche Mehrheitsmeinung gegenüber einer vermeintlich korrupten Elite präsentieren (Steiner et al. 2026), so dass weitere Informationen und der Austausch von Argumenten aus ihrer Sicht letztlich weniger nötig erscheinen. Im Fall von Nimby-Entscheidungen sind das weniger, wie sonst üblich, falsche Konsensvorstellungen der AFD-Wähler, denn Mehrheiten gegen Infrastrukturprojekte sind auch nach unseren Daten recht wahrscheinlich. Das könnte auch für zukünftige Entscheide noch mehr zur Abstimmungsteilnahme von Rechtspopulisten (und Nimbyisten) führen, zumal es immer wieder auch im Umkreis der jeweiligen Kommune zu solchen Abstimmungsergebnissen kommt und sich so die Konsensvorstellungen noch verfestigen dürften.

Das sind zumindest einige weitere Hypothesen für die breite Ablehnung von Infrastrukturvorhaben, wobei das letztlich nur in individualdatenbasierten Studien in Kommunen mit anstehenden Nimby-Bürgerentscheiden überprüft werden kann, was aber sicherlich recht ressourcenintensiv werden dürfte.

In den Fallstudien hat sich noch eine weitere Ursache für klare Mehrheiten gegen Infrastrukturvorhaben in Bürgerentscheiden gezeigt, die lokalpolitisch durchaus

beeinflussbar ist. Bürgerentscheide stehen häufig am Ende eines langen Eskalationsprozesses, so dass die Bürger nicht nur Präferenzen zum Sachthema abgeben, sondern auch die aufgestaute Unzufriedenheit mit Verfahren und politischen Institutionen eine Rolle spielt. Nicht selten werden die Bürger zu spät beteiligt oder eher mit Alibipartizipation konfrontiert, so dass der Wähler es als legitimer ansehen kann, wenn schon ein offener Dialog kaum ermöglicht wird, mit direktdemokratischen Vetopositionen die „Notbremse“ zu ziehen. Das verweist darauf, dass es zum Teil die kommunalen Entscheidungsträger selbst in der Hand haben, durch gut ausgewählte, frühe Beteiligungsformate die Eskalation bis zu einem Bürgerentscheid zu vermeiden bzw. zumindest nicht den Eindruck zu erwecken, dass eine nachhaltige Beteiligung von den Entscheidungsträgern nicht gewollt ist. Treffen die Entscheidungsträger aber auf ausgeprägten Nimbyismus und starke Vorbehalte gegen finanzielle Kompensationszahlungen („ich verkaufe meine Heimat nicht“) ist es nach wie vor herausfordernd, einen Konsens mit den Anwohnern in Beteiligungsformaten zu erzielen.

Der Rückzug der direkten Demokratie in zwei Bundesländern wird von den Landesregierungen mit dieser Gefährdung des Infrastrukturausbaus begründet und ist vor dem Hintergrund der Ergebnisse unserer Studie durchaus nachvollziehbar. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass es sich bei erfolgreichen Bürgerentscheiden in der Infrastrukturpolitik nur um die Spitze eines Eisbergs handelt. So kann die Androhung von Bürgerbegehren die kommunalen Entscheidungsträger schon dazu motivieren, vom Infrastrukturausbau Abstand zu nehmen, zumal kommunal noch viele andere Vetopositionen zur Verfügung stehen und bereits in der Energiewende genutzt wurden (Verwaltungsgerichte, Verbandsklagerecht, Abwahlverfahren für Bürgermeister oder die eigene Kandidatur als Bürgermeister oder Wählergemeinschaft). Noch weniger aufwändig ist es für die Bürger, Amtsinhaber abzuwählen oder der AfD die Stimme zu geben und das den kommunalen Entscheidungsträgern zu kommunizieren (vgl. zu dieser Leiter des Protests Holtkamp 2026). Deshalb ist der Infrastrukturausbau in der Gesamtschau neben der kommunalen Haushaltskrise das entscheidende Problem vor Ort.

Welche neuen Antworten insbesondere die partizipative Demokratietheorie auf den zunehmenden Nimbyismus und Rechtspopulismus geben will, ist in der bundesdeutschen Diskussion indes unklar. Das Menschenbild der partizipativen Demokratietheorie war immer schon „überoptimistisch“ (Schmidt 2025: 197), auch weil theorieimmanent die Kosten der Partizipation für den Bürger vernachlässigt wurden (vgl. Seabrook et al. 2014: 298) und es wird durch die beschriebenen zwei Trends noch stärker herausgefordert.

Dabei befasst sich die partizipative Demokratietheorie aber weniger mit dem aktuellen tatsächlichen Partizipationsverhalten der Gesamtbevölkerung, weil davon ausgegangen wird, dass sich dieses grundlegend verändern wird, wenn es noch

deutlich mehr direktdemokratische Initiativen gibt. Das würde danach zu einem umfassenden gesellschaftlichen Wandel führen, „in dem der demokratische Geist zurückkehren“ (Geißel 2024: 54) wird. Demgegenüber ist aber eine direktdemokratische Reform der parlamentarischen Demokratie als hohes Gut nur legitimierbar, wenn „nicht vom Erstrebenswerten, sondern von der Wirklichkeit ausgegangen“ (Schüttemeyer 2020: 196) wird.

Gerade im Hinblick auf die Outputlegitimation und die zwei skizzierten Trends ist insgesamt eher ein inkrementeller Abbau als eine Erweiterung der direkten Demokratie für die kommunale Ebene zu diskutieren, um die politischen Institutionen „wetterfest“ zu machen (vgl. Burgi 2024). Wenn man nicht von einem umfassenden Kulturwandel durch Institutionen der direkten Demokratie ausgeht, ist es wenig nachvollziehbar, eine Ausweitung der direkten Demokratie gerade angesichts der rechtspopulistischen Wahlerfolge zu fordern (vgl. so aber Sack et al. 2025: 650).

Als höhere Hürde für Bürgerbegehren dürfte sich eher die Ausweitung des Negativkatalogs auf alle Phasen des Bauplanungsprozesses anbieten, wie es auch von der Mehrheit der Bürgermeister gefordert wird (Wagschal et al. 2023: 114) und jetzt zumindest teilweise von der niedersächsischen Landeregierung umgesetzt wurde<sup>4</sup>. Zudem könnte die Erhöhung der Unterschriftenquoten sich eher eignen, als die Abstimmungsquoten – wie im Fall von Schleswig-Holstein – bei der Bebauungsplanung heraufzusetzen<sup>5</sup>.

Insofern wäre es wohl besser, eher an höheren Unterschriftenquoten anzusetzen: Zur Begrenzung der Outputprobleme wären dann immerhin deutlich weniger Bürgerbegehren „im System“. In anderen empirischen Untersuchungen bundesdeutscher Kommunen wurde deutlich, dass Unterschriftenquoten eine effektive Stellschraube sind, um die Zahl der Bürgerbegehren insgesamt massiv zu erhöhen oder zu reduzieren (Arnold/Freier 2013).

Schweizer Erfahrungen zeigen zudem, dass dadurch auch die Abstimmungsbe teiligung erhöht werden kann (Barankay et al. 2003: 191), was die Gefahr des unechten Scheiterns wiederum sogar reduziert, das wie gezeigt eher zu einer steigenden Politikverdrossenheit beitragen dürfte.

Das ergibt sich auch aus unseren Daten: 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 konkurrenz-

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> § 16g der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein.

demokratische Strukturen dazu, dass in hochsignifikantem Maße die unecht gescheiterten Bürgerentscheide zunehmen.

Insgesamt empfiehlt sich damit, wenn ein politischer Reformbedarf gesehen wird, eher die Erhöhung der Unterschriftenquoten und die Ausweitung des Negativkatalogs, um die Probleme der Outputlegitimation auf kommunaler Ebene zu reduzieren.

Tabelle 3: 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<sup>2</sup>: 0,351

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

## Literatur

- Ahlfeldt, G., Mueller, S., & Maenning, W. (2023). Population ageing and intergenerational conflict in direct democracy: Separating age from cohort effects. *American Journal of Aging Science and Research*, 3(1), 22-26.
- Arnold, F., & Freier, R. (2013). Signature Requirements and Citizen Initiatives: Quasi-Experimental Evidence from Germany. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2297344>.
- Autorenkollektiv Terra-R (2025). *Das Ende rechter Räume: Zu Territorialisierungen der radikalen Rechten*. Westfälisches Dampfboot.
- Barankay, I., Sciarini, P., & Trechsel, A. H. (2003). Institutional Openness and the Use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 169-199.
- Bello, P., & Galasso, V. (2021). The politics of ageing and retirement: Evidence from Swiss referenda. *Population Studies*, 75(1), 3-18.
- Beveridge, R., Naumann, M., & Rudolph, D. (2024). The rise of ‚infrastructural populism‘: Urban infrastructure and right-wing politics. *Geography compass*, 18(2). <https://doi.org/10.1111/gec3.12738>.
- Boudreau, C., & MacKenzie, A. (2021). „TRENDS:“ Following the Money? How Donor Information Affects Public Opinion about Initiatives. *Political Research Quarterly*, 74(3), 511-525. <https://doi.org/10.1177/1065912921990744>.

- Bowler, S., & Donovan, T. (2019). Perceptions of Referendums and Democracy: The Referendum Disappointment Gap. *Politics and Governance*, 7(2), 227-24.
- Burgi, M. (2024). Mehr Wetterfestigkeit wagen. In H.-G. Henneke (Hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren* (S. 249-258). Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG.
- Butzlaff, F. (2015). *Die neuen Bürgerproteste in Deutschland. Organisatoren – Erwartungen – Demokratiebilder*. Transcript Verlag.
- Butzlaff, F. (2019). Transformation durch Demokratisierung? Wertewandel und neue Konfliktlinien: In I. Blühdorn, F. Butzlaff, M. Deflorian, D. Hausknost & M. Moch (Hrsg.), *Nachhaltige Nicht-Nachhaltigkeit. Warum die ökologische Transformation der Gesellschaft nicht stattfindet* (S. 255-285). Transcript Verlag.
- Coffé, H., Crawley, S., & Givens, J. (2026). Growing polarisation: ideology and attitudes towards climate change. *West European Politics*, 49(1), 1-29.
- Decker, H. (2026, 03. Februar). *AfD-Veranstaltung: Der Wind weht von rechts*. Frankfurter Allgemeine Zeitung. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klimanachhaltigkeit/afd-zur-windkraft-wie-die-partei-fakten-verdreht-accg-110829819.html> (22.02.2026).
- Decker, O., Kiess, J., Heller, A., & Brähler, E. (2024). *Vereint im Ressentiment: Autoritäre Dynamiken und rechtsextreme Einstellungen. Leipziger Autoritarismus Studie 2024*. Psychosozial-Verlag.
- Deutscher Bundestag (2026). *Breiter Widerstand gegen AfD-Vorstöße gegen die Energiewende*. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw03-de-windkraft-1134370>.
- Dunn, H. (2024). Populism, Planning, and the Politics of Discontent. *Planning Theory and Practice*, 25(5), 615-631.
- Eckardt, F. (2018). Anti-Asyl-Proteste als NIMBY-Phänomen. In F. Eckardt (Hrsg.), *Ungeliebte Nachbarn. Anti-Asyl-Proteste in Thüringen* (S. 45-56). 1. Auflage. Transcript Verlag.
- Eckardt, F. (2020). Welcomed Refugees, Unloved Neighbours? Local anti-Asylum Protest and NIMBYism in East-Germany. *Planum Magazine*, 40/1-2020.
- Eidemann, S., et al. (2009). The Existence Bias. *Journal of Personality and Social Psychology* Vol. 97, No. 5, 765–775.
- Egner, B. (2025). Politisches Interesse und Institutionenvertrauen auf kommunaler und nationaler Ebene im Vergleich. In K. Völkl & M. Jankowski (Hrsg.), *Gemeinderatswahlen im deutschen Mehrebenensystem. Wählerverhalten und politische Einstellungen auf kommunaler Ebene* (S. 279-304). Springer.

- Fainstein, S., & Novy, J. (2023). Right-wing populism and urban planning, *Journal of Urban Affairs*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07352166.2023.2200950>.
- Fetchenhauer, D., Frey, D., & Köneke, V. (2012). Deutschland auf der Couch: was die Psychologie zur Überwindung von Reformwiderständen beitragen kann. In R. Rodenstock (Hrsg.), *Vertrauen in der Moderne* (S. 126-149). ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.
- Frey, O. (2025). *Raum und Gesellschaft. Soziale Dimensionen der Planung*. Springer.
- Geißel, B. (2024). *Demokratie als Selbst-Regieren. Demokratische Innovationen von und mit Bürgerinnen und Bürgern*. 1. Auflage. Verlag Barbara Budrich.
- Haupt, W., Eckersley, P. M., & Kern, K. (2026). *Deutsche Städte im Klimawandel: Herausforderungen für Politik, Verwaltung und Gesellschaft*. Nomos.
- Heinze, A.-S. (2021). Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten. Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31(1), 133-150.
- Hessami, Z. (2016). How Do Voters React to Complex Choices in a Direct Democracy? Evidence from Switzerland. *Kyklos*, 69(2), 263-293.
- Hoefl, C., Messinger-Zimmer, S., & Zilles, J. (2017). *Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende*. Transkript Verlag.
- Holtkamp, L. (2016). *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland – Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie*. Springer VS.
- Holtkamp, L. (2026). *Die aktuelle Krise der Kommunen: Handlungsunfähig und überschuldet?* Springer VS.
- Holtkamp, L., & Müller, F. (2026). *Was will das Volk wirklich? Ergebnisse der Deutschen und Schweizer Abstimmungsforschung*. FernUniversität in Hagen [im Erscheinen].
- Huber, J. (2024). Vertrauenskrise der Demokratie. In J. Nida-Rübelin, T. Greger & A. Oldenbourg (Hrsg.), *Normative Konstituenzen der Demokratie* (S. 105-118). DeGruyter.
- Kisting, D., Kögel, N., Koch, N., & Kalkuhl, M. (2025). Heated Debates on Heating: Investigating the Electoral Impact of Climate Policy. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5091166>.
- Körper-Stiftung (2022). *Mehr Respekt bitte! Diskussionskultur in der deutschen Kommunalpolitik*. <https://koerber-stiftung.de/projekte/respekt-im-rat/respekt/#s16378>.

- Lengfeld, H., & Dilger, C. (2023). Kann man AfD-Wähler\*innen zurückgewinnen? Eher nicht – eine Analyse mit Daten des neuen Social Cohesion Panel 2021. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 72(4), 433-450.
- Linde, S. (2020). The Politicization of Risk: Party Cues, Polarization, and Public Perceptions of Climate Change Risk. *Risk Analysis*, 40(10), 2022-2018.
- Linder, W., & Mueller, S. (2025). *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. 5., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Haupt.
- McNee, G., & Pojani, D. (2022). NIMBYism as a barrier to housing and social mix in San Francisco. *Journal of Housing and the Built Environment*, 37, 553–573.
- Marg, S., & Radtke, J. (2022). Auf der Spielwiese des Populismus? *Zeitschrift für Politik*, 69(4), 469-490.
- Mehr Demokratie e.V. (2023). *Bürgerbegehrensbericht 2023*. <https://www.mehrdemokratie.de/mehr-wissen/buergerbegehren-in-den-kommunen/buergerbegehrensbericht-1>.
- Mehr Demokratie e.V. (2025). *Bürgerbegehrensbericht 2025*. <https://www.mehrdemokratie.de/mehr-wissen/buergerbegehren-in-den-kommunen/buergerbegehrensbericht>.
- Merli, F. (2020). Illiberal Direct Democracy. *ICL Journal. Vienna Journal on International Constitutional Law*, 14(2), 199-210.
- Milic, T. (2016). *Wann das Volk recht hat und wann es irrt: Determinanten des Correct Voting*. ZDA Zentrum für Demokratie Aarau.
- Morisi, D., Colombo, C., & De Angelis, A. (2021). Who is afraid of a change? Ideological differences in support for the status quo in direct democracy. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(3), 309-328.
- Patz, J., Marschner, N., Richter, C., & Salheiser, A. (2024). Feindliches Klima. Die Gefährdung des demokratischen Zusammenhalts am Beispiel des Anti-Windkraft Diskurses. In A. Salheiser, M. Alexopoulou, C. Meier zu Verl & A. Yendell (Hrsg.), *Die Grenzen des Zusammenhalts. Wie Inklusion und Exklusion zusammenhängen* (S. 79-99). Campus.
- Radtke, J. (2023). *Energiewende-Konflikte und Populismus: Zur Rolle lokaler Akteure – Lessons Learned und Empfehlungen für die Praxis*. <https://www.rifs-potsdam.de/de/ergebnisse/publikationen/2023/energiewende-konflikte-und-populismus-zur-rolle-lokaler-akteure>.
- Radtke, J., & Löw-Beer, D. (2025). Unpacking local energy conflicts: Drivers, narratives, and dynamics of right-wing populism and local resistance to energy transitions in Germany. *Energy Strategy Reviews*, 61(101844). <https://doi.org/10.1016/j.esr.2025.101844>.

- Reusswig, F., & Küpper B. (2022). Tyrannei der Minderheit? Energiewende und Populismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 72, H. 21-22, S. 28-34.
- Richter, E. (2022). Die Überalterung der Gesellschaft und die neuen Generationenkonflikte: Über die Notwendigkeit eines neuen Generationenvertrages. *Familien-Prisma mit Jahresbericht des ZFG*, 14, 47-56.
- Sack, D., Karabotsos-Galonski, J., Kurp, L.-M., & Müller, J. W. (2025). Demokratieinnovationen in der kommunalen Daseinsvorsorge: Varianten des Policy- und Organisationswandels. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 35(4), 627-654. <https://doi.org/10.1007/s41358-025-00443-8>.
- Schmidt, M. G. (2025). *Demokratiethorien*. 7. Auflage. Wiesbaden.
- Schüttemeyer, S. S. (2020). Repräsentative Demokratie und politische Partizipation. In A. Lorenz, C. P. Hoffmann & U. Hitschfeld (Hrsg.), *Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten* (S. 183-202). Springer.
- Sciarini, P., & Walder, M. (2025). Unequal Voices: The Educational Gap of Voting Choices in the Swiss Direct Democracy. *Swiss Political Science Review*, 31(4), 833-844. <https://doi.org/10.1111/spsr.70017>.
- Stadelmann-Steffen, I., Ruprecht, S., & Noémie, S. (2022). Im Spannungsfeld zwischen Pariser Abkommen und direkter Demokratie: Unter welchen Bedingungen sind klimapolitische Abstimmungsvorlagen erfolgreich? In H.-P. Schaub & M. Bühlmann (Hrsg.), *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung* (S. 179-202). Seismo.
- Steiner, N. D., Landwehr, C., & Harms, P. (2026). False consensus beliefs and populist attitudes. *Political Psychology*, 47, e70026. <https://doi.org/10.1111/pops.70026>.
- Straßner, A., & Bein, S. (2025). Gesellschaftliche Verankerung, intermediäre Steuerung und Output westlicher Demokratien: Ein Fazit. In A. Straßner & S. Bein (Hrsg.), *Demokratie zwischen normativem Postulat und empirischer Realität. Herausforderungen und Krisen in der Debatte* (S. 421-436). Springer.
- Thewes, C. (2018). Verzerrte Beteiligung: Legitimation von Volksentscheiden am Beispiel Stuttgart 21. *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 70, 53-86. <https://doi.org/10.1007/s11577-018-0514-1>.
- Van Prooijen, J.-W., & Krouwel, A. P. (2020). Overclaiming Knowledge Predicts Anti-establishment Voting. *Social Psychological and Personality Science*, 11(3), 256-363. <https://doi.org/10.1177/1948550619862260>.
- Vatter, A., & Heidelberger, A. (2014). Volksentscheide nach dem Sankt-Florian-Prinzip? In L. Feld, P. Huber, O. Jung, H.-J. Lauth & F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013* (S. 9-52). Nomos.

- Velimsky, J. S., Vetter, A., & Bächtiger, A. (2024). Reducing Social Stratification Bias in Referendum Participation: Evidence from the German Local Level. *Political Research Quarterly*, 77(2), 577-591.
- Vierus, P., & Ziller, C. (2025). Political support in times of progressive policy-change and radical-right populist party success. *West European Politics*, 49(4), 1042-1069.
- Vlandas, T (2018). Grey power and the Economy: Aging and Inflation Across Advanced Economies. *Comparative Political Studies*, 51(4) 514–552.
- Voigts, H. (2025). *Hessen: FDP und „Die Partei“ wollen gegen neues Wahlrecht klagen*. Frankfurter Rundschau. <https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/hessen-fdp-und-die-partei-wollen-gegen-neues-wahlrecht-klagen-93656574.html>.
- Volk, M., & Aykut, S. (2026). Kommunalen Klimaschutz. In S. Aykut et al. (Hrsg.), *Klimawende Ausblick 2025. Plausibilität der Transformation in Zeiten von anti-ökologischem Backlash und abnehmender Resonanz* (S. 109-119). transcript Verlag.
- Wagschal, U., Ruf, F., & Kruppenauer, E. (2023). Einstellungen und Vorbehalte kommunaler Entscheidungsträger\*innen gegenüber der Beteiligung von Bürger\*innen in Baden-Württemberg. In A. Vetter & U. Remmer (Hrsg.), *Dialogische Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg* (S. 97-121). Springer.
- Winkelmann, T., & Sturm, R. (2025). Die Renaissance der Infrastrukturpolitik. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 73(4), 469-481.
- Zilles, J. (2021). Sehnsucht nach direkter Demokratie? Demokratievorstellungen von Bürgerinitiativen. *Kurswechsel*, Nr. 2, 49-58.
- Zwart, S. (2010). Ensuring a representative referendum outcome: the daunting task of setting the quorum right. *Social Choice and Welfare*, 34(4), 643-677.