Die direkte Demokratie am Beispiel des kommunalen Bürgerbegehrens und Bürgerentscheides

Wolfgang Besler

I. Ausgangssituation

Über Jahrzehnte wurde in den Lehrbüchern die Demokratie (griechisch: Volksherrschaft) als mittelbare Demokratie beschrieben, in der das Staatsvolk bei den politischen Entscheidungen durch Abgeordnete vertreten wird (repräsentative Demokratie). Eine unmittelbare bzw. direkte Demokratie selbst war den Gemeindeordnungen der Länder fremd[1]. Nach dem damaligen Verständnis funktionierte dies nur noch in den Landsgemeinden der schweizerischen Kantone. Der Vollständigkeit halber sei jedoch darauf hingewiesen, dass dort die direkte Demokratie ihre Grenzen findet, wenn die Einwohnerzahl eine gewisse Größenklasse erreicht. So wird auch in der Schweiz nur in ganz wenigen dünn besiedelten Urkantonen mit einer ländlichen Struktur die direkte Demokratie möglich sein. In der Bundesrepublik Deutschland ist dies strukturell undenkbar. Eine Vielzahl von Gebietsreformen hat selbst im Norden und Süden der Republik sowie in den neuen Bundesländern kommunale Größenordnungen geschaffen, die eine direkte Demokratie nicht praktikabel erscheinen lassen[2]. Zudem wurde befürchtet, dass damit querulatorischen und populistischen Interessen die Tore geöffnet würden.

---

1 Vgl. aber auch Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG: „In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten." Die direkte Demokratie auf der Ebene der Länder ist nicht Gegenstand dieser Abhandlung. Vgl. dazu die ausführliche Darstellung von *Johannes Rux,* Direkte Demokratie in Deutschland, Baden-Baden 2008; siehe ferner *Fabian Wittreck,* Direkte Demokratie vor Gericht, in: Hermann K. Heußner/Otmar Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. München 2009, S. 397 ff.; *Gunther Jürgens/Frank Rehmet,* Direkte Demokratie in den Bundesländern, ebda., S. 197 ff.

2 So ist z.B. nach der Zürcher Gemeindegesetzgebung die direkte Demokratie für Gemeinden unter 2.000 Einwohnern vorgeschrieben. Vgl. auch *Hermann K. Heußner/Otmar Jung,* Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: dies., Demokratie (Fn. 1), S. 114 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

II. Die Entwicklung der direkten Beteiligung der Bürger

Im Laufe der Jahre mehrten sich bei den jeweiligen Reformen der Gemeindeordnungen die Stimmen, welche die Einführung einer direkten Beteiligung der Bürger an kommunalen Entscheidungen forderten. Insbesondere die umfassenden kommunalen Neuordnungen, in NRW ab 1. Januar 1975, führten zur Bildung großer Gemeinden unter Zurückdrängung der Identifikation der Bürger mit ihrer „neuen Gemeinde". Um dem entgegen zu wirken, wurden in allen Gemeindeordnungen als unmittelbare Gestaltungsmöglichkeit der Bürger das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid aufgenommen. Mit diesen Instrumenten können die Bürger in bestimmten Angelegenheiten die von ihren gewählten Vertretern im Rat und/oder im Kreistag gefassten Beschlüsse durch einen eigenen Beschluss ersetzen.

Während dies schon früher seinen Ausgang in den süddeutschen Bundesländern nahm, angefangen 1956 in Baden-Württemberg, wurden das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid in dem bevölkerungsreichsten Land NRW mit 18 Mill. Einwohnern erst im Oktober 1994 eingeführt. Man könnte nun meinen, dass es in den vergangenen über 18 Jahren zu einer „Explosion" dieser unmittelbaren Einflussnahme gekommen wäre. Für eine solche Annahme könnten viele Gründe sprechen. Zum einen ist dies die sehr emotional empfundene Auflösung der kleineren Gemeinden. Bis in die Gegenwart, seit 1975, halten die Emotionen an, wie dies an zahlreichen Beispielen belegt werden könnte. Zum anderen hätte die gerade im kommunalen Bereich ausgeprägte Politikverdrossenheit dazu führen können, hier eine Motivation zur politischen Willensbildung auszulösen.

Indes liefen die Bürgerbegehren als Vorstufe des Bürgerentscheides von 1994 bis 2012 mit ca. 600 Begehren zunächst schleppend an. Bei näherer Betrachtung liegt die Zurückhaltung der Bürger auf der Hand. Vor 1994 hatte der Bürger ohnehin die Möglichkeit, Anregungen und Beschwerden an die politischen Gremien zu richten. Für die überwiegenden Themen wie Freizeit, Kultur, Sport und Verkehr führte das Petitionsrecht für die Bürger häufig zu befriedigenden Ergebnissen. Der Bürger ist von Natur aus bequem. Warum sollte er sich die Arbeit machen und sich einem Verfahren unterwerfen, das – wie noch zu zeigen sein wird – einen ganzen Katalog von Zulässigkeitsvoraussetzungen erfordert und von einem Quorum der Stimmberechtigten abhängig ist?

Des Weiteren beinhalteten die Gemeindeordnungen in den meisten Bundesländern so genannte Negativkataloge. Zu den ausgeschlossenen und für die Bürger spannendsten Bereichen gehören in fast allen Bundesländern Fragen der Haushaltssatzung und die damit zusammenhängenden Fragen der

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Erhebung von Abgaben, Gebühren und Beiträgen. Die Argumente für diesen Ausschluss liegen auf der Hand. Eine Kommune würde handlungsunfähig werden, wenn sich die Haushaltssatzung aufgrund eines Bürgerbegehrens über das ohnehin schon „kopflastige" Genehmigungsverfahren und die vorläufige Haushaltsführung hinaus, oft über viele Monate, in einem weiteren „Schwebezustand" befinden würde. Dies entspricht auch dem Gedanken des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO. Diese Bestimmung hat gerade die Handlungsfähigkeit der Kommune im Blick, die nicht durch eine aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage bei Abgaben eingeengt werden soll. Ein weiteres wichtiges Feld ist die Bauleitplanung. Hier hat der Gesetzgeber im Baugesetzbuch bereits ein umfassendes Beteiligungsverfahren für die Bürger installiert (vgl. § 3 BauGB) und damit den Interessen der Bürger Rechnung getragen. Während in § 26 Abs. 5 Nr. 6 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) eine klare Regelung normiert ist, verwendet der Negativkatalog in § 21 Abs. 2 GO BW die knappe und Diskussionen auslösende Formulierung „Bauleitpläne und Bauvorschriften"[3].

Allerdings sind gerade in den letzten Monaten Bereiche hinzugekommen, welche die Anzahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide spürbar nach oben haben schnellen lassen. Von den ca. 600 Bürgerbegehren in den 18 Jahren sind mit 335 über die Hälfte allein in den Jahren 2006 bis 2012 durchgeführt worden[4]. Gegenwärtig ist dieser enorme Anstieg noch nicht auf das Begehren hinsichtlich der Umbenennung von Straßen, Wegen und Plätzen zurückzuführen. Immerhin gab es hier im Jahr 2012 mehrere solcher Begehren. Beispielsweise wurde in Münster ein Bürgerbegehren, das die Beibehaltung des Namens „Hindenburgplatz" gegenüber der beschlossenen Umbenennung „Schlossplatz" erreichen wollte, beim Bürgerentscheid abgelehnt. Anders in Essen: Dort hatten sich die Bürger in einem Bürgerentscheid gegen die Umbenennung der Von-Seeckt-Straße und der Von-Einem-Straße ausgesprochen. Die Umbenennung war von der Politik aus geschichtspolitischen Gründen durchgesetzt worden, weil die beiden Namensgeber – Gene-

---

3 Vgl. dazu *Thomas Burmeister/André Wortha*, Bürgerbegehren gegen Bauprojekte, in: VBlBW 2009, S. 412 ff. – Zu den unterschiedlichen Einflussnahmen trotz Ausschlusstatbestand in den einzelnen Bundesländern und die unterschiedlichen Auslegungen der Obergerichte vgl. *Martin Wickel/Cathrin Zengerling,* Beeinflussung der gemeindlichen Bauleitplanung durch Bürgerentscheide – Möglichkeiten und Grenzen, in: NordÖR 2010, S. 91 (94) sowie *Christian West,* Zur Zulässigkeit von Bürgerentscheiden im Bereich der Bauleitplanung, in: VBlBW 2010, S. 389 ff. und *Andreas Klenke,* Bürgerbegehren und Bauleitplanung – die Reichweite des Ausschlusstatbestandes des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW, in: NWVBl. 2011, S. 7 ff.

4 Zitiert nach www.BürgerbegehrenNRW.de, Stand: April 2013.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

räle der Kaiserzeit und der Weimarer Republik – einer rot-rot-grünen Mehrheit als nicht mehr zumutbar erschienen. Die Bürger, angeführt von einer Bürgerinitiative, sahen dies mit 79,7% anders. Der Fall war über Essen hinaus auf Interesse gestoßen, weil auch in anderen Städten Straßen vor einer Umbenennung stehen, die nach heute umstrittenen Persönlichkeiten benannt sind. Dies lässt die oben genannte Einschätzung zu, dass sich hier die direkte Demokratie noch ausweiten wird.

III. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Schulbereich

Insbesondere aber haben diese Instrumente der direkten Demokratie im Schulbereich ein großes Interesse geweckt. Dies lässt sich bereits der Auswertung der Anzahl der Bürgerbegehren insgesamt und des schulrechtlichen Anteils der Jahre 2006-2012 entnehmen[5].

Schulangelegenheiten waren schon immer ein sensibles Thema, das eine Vielzahl von Personen, Haushalten und Familien tangiert. Dies ist durch Zahlen ganz einfach belegbar. Stellt man den 18 Mill. Einwohnern in NRW (in anderen Bundesländern werden die Zahlen nicht anders sein) die Anzahl der Lehrer, der Schüler und der Eltern gegenüber, dann sind fast ein Drittel der Einwohner *a priori* mit dem Thema Schule berührt. Mit Recht ist den Eltern eine gute Schulbildung ihrer Kinder wichtig. Zumeist sind sie untereinander gut vernetzt, ob dies über die Schulmitwirkungsgremien und/oder über die Stadtschulpflegschaften geschieht. So wird jede Schulreform kritisch, aber auch konstruktiv begleitet. Die beabsichtigte flächendeckende Einführung der Gesamtschule in den 80er Jahren führte zu besonders heißen, teilweise auch ideologisch geprägten Diskussionen. Nun, nachdem die Gesamtschulen ihren Platz in der Schullandschaft gefunden haben, kommt die demografische Entwicklung mit dramatisch sinkenden Schülerzahlen.

Dass unsere demografische Entwicklung katastrophal ist, braucht nicht besonders vertieft zu werden. In den letzten Jahren wurden in Deutschland im Durchschnitt 1,2 Kinder pro Familie geboren. Viel zu wenig. Altersforscher bzw. Demografen demonstrieren dies gerne anhand eines Tannenbaumes. An der Spitze befinden sich wenige Hochbetagte und unten viele junge Menschen, auch in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

---

5 Zitiert nach www.BürgerbegehrenNRW.de, Stand: April 2013: 2006: 68 Bürgerbegehren/davon drei im Schulbereich, 2007: 42/4, 2008: 41/6, 2009: 37/4, 2010: 55/10, 2011: 43/12, 2012: 49/18.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Dies lässt sich aber nur bei über die Jahre konstanten 2,4 Kindern pro Familie darstellen. Da dies schon lange nicht mehr der Fall ist, sieht der Baum ganz anders aus. Er ähnelt mehr einer „bauchigen" Blumenvase. Um wieder eine demografisch ausgewogene Relation zu erhalten, müssten über Jahre mehr als drei Kinder pro Familie geboren werden – gegenwärtig unvorstellbar. Daher werden schulrechtliche Fragen zunehmend von Interesse sein und auch bei den Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eine große Rolle spielen.

Dies geht einher mit dem bundesweiten Rückgang der Schüler in den Hauptschulen. In NRW, teils auch in den anderen Bundesländern mit anderen Namen, wurde die Sekundarschule neu installiert[6]. All dies – demografische Entwicklung und Wahlverhalten der Eltern – führen zu erheblichen Umwälzungen in der Schullandschaft, die aber nicht die generelle Zustimmung der Beteiligten finden. Von daher kommt der direkten Demokratie, dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid, eine besondere Bedeutung zu.

Bereits die oben stehende Darstellung der Bürgerbegehren in den Jahren 2006-2012 mit dem Anteil schulrechtlicher Inhalte zeigt, dass in den letzten drei Jahren auf diesem Sektor ein exorbitanter Anstieg, 2012 fast 38% Anteil schulrechtlicher Inhalte, zu verzeichnen ist. Bei der Analyse kann aber nicht außer Betracht bleiben, dass es im Jahre 2010 zu einem Regierungswechsel von CDU/ FDP zu SPD/Grünen, wie schon umgekehrt 2005, gekommen ist mit der Folge, dass ganz erhebliche Veränderungen in der Schullandschaft beschlossen wurden. Der politische Streit ließ nicht lange auf sich warten, heiße Diskussionen im Landtag, eine umfangreiche Presseberichterstattung mit unzähligen Leserbriefen und Verfassungsbeschwerden. Man fühlte sich zurückversetzt in die Zeiten des ideologischen Streits der 80er Jahre.

Plötzlich kam die große Lösung, ein bundesweit propagierter Schulfrieden zwischen CDU, SPD und Grünen. Die CDU verzichtete auf die verfassungsrechtliche Bestandsgarantie der Hauptschule, SPD und Grüne verzichteten auf die Gemeinschaftsschule zugunsten der Sekundarschule. Konnte man schon ein wenig skeptisch gegenüber dem sog. Schulfrieden sein, dann erst recht, weil der neue Schultyp Sekundarschule nicht landesweit vorgegeben wurde, sondern dessen Einführung den Schulträgern vorbehalten blieb, ne-

---

6 Eine Sekundarschule muss mindestens drei Parallelklassen mit 25 Schülern bilden. Bis Klasse 7 lernen alle Schüler gemeinsam. Ab Klasse 7 entscheidet der Schulträger, ob integriert oder getrennt unterrichtet wird. Die neue Schule, die über keine eigene Oberstufe verfügt, führt zum Abitur und muss mit Gymnasien, Gesamtschulen oder Berufskollegs kooperieren.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ben der Möglichkeit der Fortführung aller bestehenden Schulformen, also auch der Hauptschule. Diese Entscheidung mag in einer guten Absicht getroffen worden sein. Man braucht aber kein Prophet zu sein, um die Verlagerung der Streitereien auf die örtliche Ebene vorherzusagen.

Wie noch zu zeigen sein wird, sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Schulrecht ein geeignetes Regulativ. Zwar gab es zu Beginn der Einführung dieser Möglichkeiten, wie bereits erwähnt, Skeptiker, die querulatorisches und populistisches Verhalten befürchteten[7]. Jedoch wurde auch empfohlen, einen längeren Erfahrungszeitraum abzuwarten.

IV. Schulstreit und die Regulative Bürgerbegehren/Bürgerentscheid

Von wegen Schulfrieden, so heißt es im Jahr 2012 in einer der größten Tageszeitungen des Landes NRW: „Durch NRW rollt gerade eine ganze Welle von Bürgerbegehren zu Schulfragen". Aus der Vielzahl der laufenden Initiativen sollen exemplarisch zwei Bürgerbegehren dargestellt werden, die zeigen, wie weit juristische und politische Diskussionen auseinanderklaffen können. Zum einen geht es um die Bürgerinitiative in Castrop-Rauxel mit dem Ziel des Erhalts einer Realschule anstelle der Errichtung von zwei Sekundarschulen. Zum anderen betrifft es ein Bürgerbegehren in Iserlohn gegen die Errichtung einer zweiten Gesamtschule an einem bestimmten Standort.

1. Verfahrensalternativen

Nach der Durchführung eines Bürgerbegehrens, insbesondere mit dem Erreichen des Quorums gem. § 26 Abs. 4 GO NRW, sind folgende Entscheidungen des Kommunalparlaments denkbar:

Entweder stellt der Rat gem. § 26 Abs. 6 S. 1 GO NRW die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens fest, oder er hält es für unzulässig. Für den Fall der Zulässigkeit ergeben sich wiederum zwei Möglichkeiten. Zum einen könnte der Rat seinen ursprünglichen Beschluss aufheben und dem Bürgerbegehren, auch aus Kos-tengründen, entsprechen, so dass ein Bürgerentscheid unter-

7 *Franz-Ludwig Knemeyer,* Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern: Modell für mehr Demokratie und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung?, Stuttgart u.a. 1996, S. 5, 9 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bleibt (§ 26 Abs. 6 S. 4 GO NRW). Zum anderen könnte der Rat dem Bürgerbegehren nicht entsprechen. Für diesen Fall legt der Rat den Tag des Bürgerentscheids fest. Dieser ist innerhalb von drei Monaten durchzuführen (§ 26 Abs. 6 S. 3 GO NRW). Ganz anders der Verlauf, wenn der Rat das Bürgerbegehren für unzulässig hält. Dann schließt sich für die bis zu drei vertretungsberechtigten Bürger des Bürgerbegehrens (vgl. § 26 Abs. 1, Abs. 2 S. 2, Abs. 6 S. 1 GO NRW) ein prozessrechtlich nicht einfaches Verfahren an.

Bei den zwei beispielhaft oben genannten Bürgerbegehren ist das Verfahren ganz unterschiedlich verlaufen.

2. Bürgerbegehren in Castrop-Rauxel

In Castrop-Rauxel haben mit 13.080 Unterschriften weit mehr Bürger sich dem Bürgerbegehren angeschlossen, als dies nach dem Quorum gem. § 26 Abs. 4 GO NRW erforderlich gewesen wäre. Bei Gemeinden bis 100.000 Einwohnern (Castrop-Rauxel hat ca. 79.000 Einwohner) müssen sechs Prozent der Bürger das Bürgerbegehren unterzeichnet haben. Unterschriftsberechtigt sind alle Bürger im Sinne von § 21 Abs. 2 GO NRW in Verbindung mit § 7 Kommunalwahlgesetz NRW. Danach ist unterzeichnungsberechtigt, wer Deutscher im Sinne von Artikel 116 Abs. 1 GG ist oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt, das sechzehnte Lebensjahr vollendet hat und mindestens seit dem 16. Tag vor der Wahl in dem Wahlgebiet seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung hat oder sich sonst dort gewöhnlich aufhält und keine Wohnung außerhalb des Wahlgebiets hat. In Castrop-Rauxel waren dies ca. 64.000 Unterschriftsberechtigte. Die erforderliche Zahl der Unterschriften von knapp 4.000 wurde mit den 13.080 Unterschriften somit um mehr als das Dreifache erreicht.

Bemerkenswert war anschließend das Verhalten des Bürgermeisters, der von der durch die Bürgerinitiative zu ersetzenden Ratsentscheidung überzeugt war. Mit der Erklärung, „ich kann andererseits nicht die Auffassung von 13.080 Bürgern ignorieren“ hat der Bürgermeister ohne Furcht vor einer politischen Auseinandersetzung ein feines Gespür für die direkte Demokratie gezeigt.

Und eine politische Auseinandersetzung drohte. Die Bezirksregierung Münster war zunächst der Auffassung, dass das Bürgerbegehren unzulässig sei. Zur Begründung wurde angegeben, dass aufgrund einer Elternbefragung ein Bedürfnis für Sekundarschulen nachgewiesen worden sei. Ein Bürgerbe-

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gehren dürfe die Umsetzung des Elternwillens nicht unterlaufen. Das Schulministerium, von dort wird die Einführung von Sekundarschulen offensiv begleitet, schloss sich dieser Rechtsauffassung an.

Gleichwohl hat der Stadtrat das Bürgerbegehren in seiner Sitzung am 20. September 2012 über die Fraktionsgrenzen hinweg einstimmig für zulässig erklärt.

Zu diesem Zeitpunkt hätten die Bezirksregierung Münster und das Schulministerium bei voller Überzeugung von der eigenen Rechtsauffassung das Heft in die Hand nehmen können. Sie hätten den Bürgermeister über die Kommunalaufsicht unter Fristsetzung anweisen können, den Beschluss zu beanstanden und eine erneute (gegensätzliche) Beschlussfassung herbeizuführen (§ 123 Abs. 1 GO NRW). Wären Bürgermeister und Rat der Anordnung der Aufsichtsbehörde nicht innerhalb der Frist nachgekommen, hätte die Aufsichtsbehörde die Feststellung der Unzulässigkeit an Stelle des Rates selbst treffen können (Ersatzvornahme gem. § 123 Abs. 2 GO NRW).

Stattdessen teilte die Bezirksregierung nach der Ratsentscheidung mit Schreiben vom 10. Oktober 2012 mit, dass sie ihre Einschätzung nach erneuter Prüfung revidiert habe. Für das Schuljahr 2013/2014 bestehe möglicherweise ein Bedürfnis zur Fortführung der Realschule. Eine rechtliche Verpflichtung zur Schließung der Schule könne deshalb nicht festgestellt werden.

Man kann nun spekulieren oder vermuten, welche Gründe für die Revidierung der Rechtsauffassung der Bezirksregierung eine Rolle gespielt haben. Tatsache ist, dass innerhalb von sechs Tagen zwischen der Abgabe der Unterschriften am 14. und der Ratsentscheidung am 20. September 2012 Bezirksregierung und Schulministerium schriftlich zu einer „Rechtsauffassung" gekommen sind. Sodann stand zwischen der Ratsentscheidung und dem Abschluss der erneuten Prüfung ein längerer Zeitraum zur Verfügung, in dem sich eine Vielzahl von Bürgern artikulierte. Der Lehrerverband NRW sprach gar von „Störfeuer von Seiten der Bezirksregierung und des NRW-Schulministeriums"[8]. Die Begründung fällt dann auch etwas knapp und mit den Begriffen „Einschätzung", „möglicherweise" und „ein Bedürfnis zur Schließung könne nicht festgestellt werden" unbestimmt aus. Eine solche Feststellung wäre auch zu einem früheren Zeitpunkt möglich gewesen.

Fakt bleibt aber, dass die Auffassung des Bürgermeisters und mit ihm des gesamten Rates, den Bürgerwillen nicht zu ignorieren und Schulpolitik nicht

8 Siehe http://m.lehrernrw.de/infothek/1328-was-castrop-rauxel-lehrt (3.11.2013).

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

über die Köpfe der Bürger hinweg durchzusetzen, eine Sternstunde für die direkte Demokratie war.

Bleibt nur noch nachzutragen, dass der Bürgerentscheid erfolgreich war. 89,6% der Abstimmenden votierten für den Erhalt der Realschule. Mit der Abstimmungsbeteiligung von 23,9% wurde auch die weitere schwere Hürde gem. § 26 Abs. 7 S. 2 GO NRW genommen, wonach sich mindestens 20% der Stimmberechtigten an dem Entscheid beteiligen müssen.

3. Bürgerbegehren in Iserlohn

Im Ergebnis erfolgreich verlief auch das Bürgerbegehren in der Stadt Iserlohn. Allerdings war der Weg dorthin juristisch und politisch sehr „dornenreich".

Ausgangspunkt war nach vielen vorherigen politischen Auseinandersetzungen folgender Beschluss des Rates der Stadt Iserlohn vom 3. Juli 2012:

> „Es wird eine vierzügige Gesamtschule in Ganztagsform mit entsprechender Gymnasialer Oberstufe am Standort der ehemaligen Hauptschule Hennen errichtet."

Zur geografischen Lage des Ortsteils Hennen: Seit der kommunalen Neuordnung 1975 gehört Hennen zum Stadtgebiet Iserlohn. Vom Iserlohner Innenstadtbereich liegt Hennen ca. zwölf km entfernt. Wesentlich näher liegt die Innenstadt der an Hennen angrenzenden Stadt Schwerte. Auch wenn im Laufe der Jahre in Hennen einige Neubaugebiete ausgewiesen wurden, ist dieser Iserlohner Stadtteil noch immer dörflich geprägt.

Mit Schreiben vom 25. Juli 2012 wurde der Stadt Iserlohn von der „Bürgerinitiative für eine zukunftsfähige Schullandschaft" mitgeteilt, dass die Durchführung eines Bürgerbegehrens mit folgendem Wortlaut beabsichtigt sei:

> „Sind Sie dafür, dass der Beschluss des Rates vom 3. Juli 2012, eine zweite Iserlohner Gesamtschule in Hennen zu errichten, aufgehoben wird?"

Die drei Vertreter der Bürgerinitiative haben sich im Hinblick auf die Formulierung der zur Entscheidung zu stellenden Frage auf den Unterschriftenlisten von der Verwaltung beraten lassen, so wie dies auch § 26 Abs. 2 S. 3 GO NRW dem Bürgerbegehren ausdrücklich eröffnet.

In der Zeit vom 6. August bis 8. Oktober 2012 sammelte die Bürgerinitiative 9.178 Unterschriften von denen 8.025 Stimmen gültig waren. Das waren erheblich mehr als das Quorum von sechs Prozent der Unterschriftsberechtigten von 75.648, nämlich 4.539.

In der Ratssitzung am 30. Oktober 2012 ging es nun um die Frage, ob die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wird oder aber nicht. Dazu hat-

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

te die Verwaltung, und hier speziell das Bürgermeisterbüro und der Rechtsdezernent, eine überaus umfangeiche und gründliche Vorlage erstellt, in der unter Bezug auf die einschlägige Rechtsprechung und Literatur sämtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen bejaht wurden. Dies sind:

- Fristgerechte Einreichung des Bürgerbegehrens (§ 26 Abs. 3 S. 2 und 3 GO NRW)
- Schriftliche Einreichung des Bürgerbegehrens (§ 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW)
- Verbandskompetenz der Stadt und Organkompetenz des Rates (§ 26 Abs. 1 S. 1 GO NRW in Verbindung mit §§ 78 Abs. 1, 81 Abs. 2 S. 1 Schulgesetz NRW)
- Rechtskonforme Formulierung der zu Entscheidung zu bringenden Frage (§ 26 Abs. 2 S. 1, Abs. 6 und 7 GO NRW)
- Rechtskonforme Begründung des Bürgerbegehrens (§ 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW)
- Kongruenz von Frage und Begründung unter besonderer Einbeziehung des Beschlusses des OVG NRW vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09
- Nichtbetroffenheit des Negativkatalogs (§ 26 Abs. 5 GO NRW)
- Benennung der Vertretungsberechtigten (§ 26 Abs. 2 S. 2 GO NRW)
- Kostenschätzung der Verwaltung (§ 26 Abs. 2 S. 5 und 6 GO NRW)[9]
- Form der Unterschriftslisten (§ 26 Abs. 2 und Abs. 4 S. 3 i.V.m. § 25 Abs. 4 GO NRW)
- Unterzeichnung durch sechs Prozent der Bürger (§ 26 Abs. 4 S. 1 GO NRW)

Nach diesem gründlichen Votum drängte sich folgender Beschlussvorschlag des Bürgermeisters auf:

> - Der Rat der Stadt stellt gem. § 26 Abs. 6 S. 1 GO NRW die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens fest.
> - Gem. § 26 Abs. 6 S. 3 GO NRW entspricht der Rat der Stadt dem Bürgerbegehren nicht und legt gem. § 2 Abs. 1 der Satzung für die Durchführung von Bürgerbegehren den 6.1.2013 als Tag des Bürgerentscheides fest.
>
> Alternativ:
>
> Der Rat der Stadt hebt seinen Beschluss vom 3.7.2012, „eine vierzügige Gesamtschule in Ganztagsform mit entsprechender Gymnasialer Oberstufe am Standort der ehemaligen Hauptschule Hennen zu errichten", auf. Gem. § 26 Abs. 6 S. 4 GO NRW entspricht der Rat der Stadt damit dem Bürgerbegehren, so dass ein Bürgerentscheid unterbleibt.

9 Dazu jetzt eingehend der Beitrag von *Maria Pottmeyer/Stefan Lenz,* unten S. ## ff.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Gleichwohl nahm das Verfahren nicht den Verlauf wie in Castrop-Rauxel, nach Feststellung der Zulässigkeit den Tag des Bürgerentscheides festzulegen. Unmittelbar vor der Sitzung legten die Fraktionen, die den hier umstrittenen Beschluss vom 3. Juli 2012 gefasst hatten, ein Gutachten vor, in dem das Bürgerbegehren als unzulässig angesehen wurde. Zwei Gründe wurden dafür genannt, zum einen sei das Bürgerbegehren verfristet, zum anderen sei bei den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens fälschlicherweise der Eindruck erweckt worden, dass die Neuerrichtung ohne Berücksichtigung des Schüler-Eltern-Willens erfolgt sei. Zur Verfristung wurde ausgeführt, dass maßgeblich der Beschluss des Rates vom 18. Oktober 2011 sei, wonach die Stadt Iserlohn die Absicht erklärt, vorbehaltlich der förmlichen Feststellung des Bedarfs, schnellstmöglich eine zweite, vierzügige Gesamtschule mit Gymnasialer Oberstufe am Standort Hennen zu errichten. Damit sei das Bürgerbegehren nicht innerhalb der Frist von drei Monaten eingereicht worden. Es bedarf keiner vertiefenden Erörterung, um zu der Auffassung zu gelangen, dass gegen eine Absichtserklärung ein Bürgerbegehren nicht zulässig sein kann. Schon semantisch muss nach der Absichtserklärung eine abschließende Beschlussfassung nach Abarbeitung der Vorbehalte folgen. Dies war eben der Beschluss vom 3. Juli 2012. Des Weiteren ist auch nachweislich keine Trendabfrage, Berücksichtigung des Schüler-Eltern-Willens, durchgeführt worden, so dass hier auch kein falscher Schein für die Bürger erzeugt wurde.

Es wäre nun in der Ratssitzung die große Chance aller politisch Beteiligten gewesen, mit der gleichen Reaktion wie in Castrop-Rauxel dem Bürgerbegehren Rechnung zu tragen und wenigstens den Tag des Bürgerentscheides festzulegen. Dies wäre im Übrigen viel leichter gewesen als in Castrop-Rauxel. Dort war durch die zunächst abgegebenen Stellungnahmen der Bezirksregierung und des Schulministeriums der Druck viel größer, auch durch die schon geschilderte Möglichkeit der Ersatzvornahme. Ferner war die eingeholte Stellungnahme weniger gewichtig gegenüber der vom Bürgermeister unterzeichneten Verwaltungsvorlage.

Statt der großen Chance, der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, erklärte die Mehrheit des Rates das Bürgerbegehren mit den genannten Gründen des Gutachters für unzulässig. Die Reaktionen blieben nicht aus, unzählige Leserbriefe (aus beiden Lagern) gingen ein, und die regionale und überregionale Presse berichtete. Losgelöst von juristischen und/oder politischen Argumenten ist eine Berichterstattung mit der Schlagzeile „Tumultartige

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Szenen im Ratssaal“[10], um nur ein Beispiel zu nennen, keineswegs werbewirksam für eine Stadt. Da der Bürgermeister es ablehnte, den Beschluss des Rates gegen das Bürgerbegehren zu beanstanden, suchten die Vertreter der Bürgerinitiative um Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht Arnsberg nach. Zum einen stellten sie den Klageantrag, die Stadt Iserlohn zu verpflichten, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen. Da die Stadt Iserlohn auf der Grundlage des Ratsbeschlusses, Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, intensiv weiter plante, um den Schulbetrieb der Gesamtschule zum Sommer 2013 aufzunehmen, beantragten sie zum anderen, der Stadt Iserlohn im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO aufzugeben, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vorläufig festzustellen sowie der Stadt Iserlohn zu untersagen, ein vorgezogenes Anmeldeverfahren für eine Schulerrichtung durchzuführen und weitere Auftrags- und Planungsleistungen für die Schulerrichtung zu vergeben[11].

Rechtzeitig vor dem für Januar 2013 geplanten vorgezogenen Anmeldeverfahren für die Schulerrichtung hat das Verwaltungsgericht Arnsberg Ende Dezember 2012 – nicht ganz unerwartet folgenden Beschluss gefasst[12]:

1. Der Antragsgegnerin, der Stadt Iserlohn, wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, unverzüglich die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Für eine zukunftsfähige Schullandschaft“ festzustellen.
2. Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig – bis zur Erfüllung der einstweiligen Anordnung zu Ziffer 1. – untersagt, ein vorgezogenes Anmeldeverfahren für die von ihr am 3. Juli 2012 beschlossene Errichtung einer Gesamtschule in Iserlohn entsprechend der Verwaltungspraxis nach dem Runderlass … durch- bzw. fortzuführen sowie weitere Auftrags- und Planungsleistungen für die Schulerrichtung zu vergeben.

Man mag es bedauern, dass der Rat der Stadt Iserlohn in seiner Mehrheit wenig sensibel mit dem Begehren von über 8.000 Bürgern umgegangen ist. Aber die nunmehr vorliegenden Gründe des Verwaltungsgerichts Arnsberg

---

10 *Matthias Korfmann*, Iserlohner Politiker hebeln Bürgerbegehren aus, in: derwesten.de v. 31.10.2012 (http://www.derwesten.de/politik/iserlohner-politiker-hebeln-buergerbegeh-ren-aus-id7249733.html; Stand: November 2013); vgl. auch *Thomas Pütter*, Die versteinerten Fronten im Schulkrieg, in: derwesten.de v. 31.10.2012 (http://www.derwesten.de/staedte/iserlohn/die-versteinerten-fronten-im-schulkrieg-id7248958.html; Stand: November 2013).

11 Vgl. zu prozessualen Fragen, insbesondere in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, *Klaus Hofmann,* Zur Zulässigkeit von Bürgerbegehren in Baden-Württemberg nach § 21 Abs. 3 GemO – Aktuelle Tendenzen in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung und offene Fragen, in: VBlBW 2012, S. 371 (378).

12 VG Arnsberg, Beschluss v. 28.12.2012 – 12 L 904/12 –, juris.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

unter Einbeziehung der Rechtsprechung und der Literatur machen Mut zur direkten Demokratie, stärken die demokratische Beteiligung der Bürger und geben Argumente für zukünftige Bürgerbegehren, insbesondere für den Schulbereich.

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, alle Argumente ausführlich darzustellen. Daher lediglich eine überschlägige Auswahl.

a) Sperrwirkung

Das Verwaltungsgericht hat ausdrücklich, auch unter Hinweis auf die Rechtsprechung des OVG NRW, die Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens gem. § 26 Abs. 6 S. 6 GO NRW nicht nur im Wege einer Verpflichtungsklage, sondern auch schon im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes für den Fall ausgeweitet, dass die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht festgestellt wird. Bei einer anderen Auffassung wäre es den Vertretern eines Bürgerbegehrens unmöglich, effektiven Rechtsschutz zu erlangen, da bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren vollendete Tatsachen geschaffen werden können, die dem Bürgerbegehren die Grundlage entziehen. Die Sperrwirkung, die einem materiell zulässigen Bürgerbegehren nach dem Willen des Gesetzgebers offenkundig zukommen soll, wäre mithin nicht wirksam durchsetzbar[13]. Diese klare Aussage ist eine Stärkung der demokratischen Beteiligung der Bürger. Eine andere Betrachtungsweise würde ein Bürgerbegehren aushebeln. Die ganzen Mühen und auch Kosten wären vergebens. Letztlich würde dies zu einer Frustration mit der Folge führen, dass sich kaum jemand für ein Bürgerbegehren zur Verfügung stellen würde.

b) Bürgerbegehren gegen eine Absichtserklärung

Wie zu erwarten, hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass es sich bei dem Beschluss vom 18. Oktober 2011 lediglich um eine Absichtserklärung gehandelt hat, so dass die Dreimonatsfrist nicht von diesem Beschluss aus gerechnet werden konnte. Darüber hat das Gericht unter Auswertung aller

13 VG Arnsberg (Fn. 12), Rn. 19 unter Hinweis auf OVG Münster, Beschluss v. 6.12.2007 – 15 B 1744/07 –, DVBl. 2008, S. 120.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

maßgeblichen Ratsbeschlüsse weitere Ausführungen gemacht, auf die aber hier nicht weiter eingegangen werden muss[14].

c) Objektive Begründung eines Bürgerbegehrens

Hinsichtlich der umstrittenen Frage, ob das Bürgerbegehren im Hinblick auf die gemäß § 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW erforderliche Begründung zu beanstanden sei, hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass diese in wesentlichen Elementen nicht unrichtig und nicht unvollständig sei[15]. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts sind eine Hilfestellung für zukünftige Begründungen von Bürgerbegehren, nämlich, dass es bei der Begründung allein darauf ankommt, ob diese auf Verfälschungen des Bürgerwillens abzielt. Auf den Grund einer (möglicherweise) unrichtigen Sachdarstellung komme es deshalb nicht an.

So hatte das Verwaltungsgericht keine Bedenken gegen die von der Antragsgegnerin bemängelte Begründung, die neue Gesamtschule werde gegen den Willen von Schülern, Eltern und Lehrern errichtet. Dabei handelt es sich, so das Verwaltungsgericht, ersichtlich um eine wertende, zur Werbung für das Bürgerbegehren eingesetzte Aussage, die im Übrigen aufgrund der zahlreichen negativen Stellungnahmen der Schulkonferenzen der schon bestehenden Iserlohner Schulen zur Errichtung einer zweiten Gesamtschule in Hennen jedenfalls insoweit zutrifft, als das Vorhaben von zahlreichen Schülern, Eltern und Lehrern abgelehnt wird[16].

Hinsichtlich der Behauptung der „Unterschlagung" einer Trendabfrage belegte die Historie, dass eine solche nicht auf die Errichtung einer zweiten Gesamtschule am Standort der Hauptschule Hennen bezogen war, sondern ganz allgemein auf die Beliebtheit der Schulform der Gesamtschule und nicht bezogen auf den Standort Hennen. Gerade aber auf diesen kam es bei dem hier durchgeführten Bürgerbegehren an.

14 VG Arnsberg (Fn. 12), Rn. 37.
15 VG Arnsberg (Fn. 12), Rn. 44.
16 VG Arnsberg (Fn. 12), Rn. 45.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

d) Interessenabwägung

Schließlich ist das Gericht auch auf das gegenläufige Interesse der Stadt Iserlohn an der sofortigen Errichtung einer zweiten Gesamtschule in Hennen eingegangen und hat dies als weit weniger gewichtig beurteilt, da – sollte das Bürgerbegehren nach einem durchgeführten Bürgerentscheid erfolglos bleiben – es der Stadt unbenommen bliebe, die Schule an dem beabsichtigten Standort zu einem späteren Zeitpunkt zu errichten[17].

Neben diesen Argumenten des Verwaltungsgerichts zur Stärkung der demokratischen Beteiligung der Bürger hat die erneute Befassung des Rates der Stadt Iserlohn zu diesem Thema dazu geführt, dass der Tag für einen Bürgerentscheid nicht festgelegt wurde. Wäre ein solcher durchgeführt worden, hätte viel dafür gesprochen, dass mehrheitlich im Sinne des Bürgerbegehrens abgestimmt worden wäre. Nicht so sicher wäre, ob sich mindestens 20 vom Hundert der Bürger an dem Bürgerentscheid beteiligt hätten (vgl. § 26 Abs. 7 S. 2 GO NRW). Das wären dann in Iserlohn 15.130 Bürger gewesen, in etwa das Doppelte der im Bürgerbegehren abgegebenen Unterschriften. Es ist schwer prognostizierbar, ob eine solche Beteiligung erreicht worden wäre.

Nunmehr hat der Rat der Stadt Iserlohn in seiner Sitzung am 8. Januar 2013 beschlossen:

1. Der Rat der Stadt stellt gem. § 26 Abs. 6 S. 1 GO NRW fest, dass das Bürgerbegehren „Für eine zukunftsfähige Schullandschaft“ zulässig ist.
2. Der Rat der Stadt hebt seinen Beschluss vom 3.7.2012, „eine 4-zügige Gesamtschule in Ganztagsform mit entsprechender gymnasialer Oberstufe am Standort der ehemaligen Hauptschule Hennen zu errichten“ auf. Gemäß § 26 Abs. 6 S. 4 GO NRW entspricht der Rat der Stadt damit dem Bürgerbegehren, sodass ein Bürgerentscheid unterbleibt.
3. Es wird ein externer Gutachter beauftragt, bis zum Beginn der großen Ferien 2013 ein zukunftsfähiges Konzept zur Entwicklung der weiterführenden Schulen Iserlohns zu erarbeiten.

Das Ergebnis des Gutachtens scheint offen zu sein. Nach wie vor bestehen Tendenzen für den Standort in Hennen. Es bleibt vor dem Hintergrund der über einen längeren Zeitraum geführten emotionalen Auseinandersetzung zu hoffen, dass nicht alles wieder von vorne beginnt. Dem Demokratieverständnis hat dies in der Vergangenheit allemal geschadet.

---

17 VG Arnsberg (Fn. 12), Rn. 53.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

V. Zukunftsperspektiven

Wenn anfangs das Bedürfnis für die Einführung einer direkten Beteiligung der Bürger an kommunalen Entscheidungen angeführt wurde, dann stellt sich nunmehr die Frage, ob sich die Einführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides bewährt hat. Es gab und gibt auch noch heute kritische Stimmen. So hatte *Knemeyer*[18] 1996 nur wenige Monate nach der Einführung des Bürgerbegehrens in Bayern auf unübersehbare Wirkungen und eine latente Missbrauchsgefahr hingewiesen. Dies gründete sich besonders auf das fehlende Quorum und die leichte Beibringbarkeit der Stimmen in Bayern. Andererseits wurde auch ausgeführt, dass sich erst über einen längeren Erfahrungszeitraum feststellen lassen wird, ob wirklich mehr Demokratie erreicht wurde. Aber auch nach einem längeren Erfahrungszeitraum gibt es kritische Stimmen. So wird in einer jüngeren Kommentierung (dennoch) festgestellt, „dass durch diese Instrumente der repräsentativen Demokratie, die zum Wohle der Gemeinde und der langfristigen Handlungsfähigkeit erforderlich ist, langfristiger Schaden erwächst. […] Je stärker die Instrumente der unmittelbaren Einwirkung ausgestaltet werden, je weniger Anreiz besteht für den Bürger, Verantwortung für langfristige Konzepte und deren Umsetzung zu tragen und derartige langfristige Konzepte auch als Ergebnis demokratischen Wirkens zu verstehen und zu akzeptieren“[19].

In der Tat wird nunmehr auch von allen früheren Skeptikern das kommunale Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid nicht mehr in Frage gestellt, teilweise sogar als „segensreiche Wirkung“ beschrieben[20].

Ganz aktuell wurden in einer kritischen Betrachtung einige juristische Hürden aufgezeigt[21]. Im Wesentlichen handelt es sich dabei zum einen um die Abgrenzungs- und Auslegungsprobleme bei den Negativkatalogen, insbesondere für den Bereich der Bauleitplanung. Zum anderen geht es um die größte Hürde, die Vorlage eines Deckungsvorschlages als normierte Zuläs-

---

18 *Knemeyer,* Bürgerbegehren (Fn. 7), S. 5, 9 ff.

19 *Rudolf Wansleben,* in: Friedrich Wilhelm Held/Johannes Winkel/Rudolf Wansleben (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Band I, § 26 GO (2013), Nr. 1.1

20 Vgl. *Dieter Zöllner,* Bürgerbegehren: Erfahrungen und Perspektiven, in: BayVBl. 2013, S. 129 ff. (m.w.N.).

21 *Klaus Lange,* Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Michael Bäuerle u.a. (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 213 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sigkeitsvoraussetzung in allen Gemeindeordnungen außer Bayern und Nordrhein-Westfalen.

1. Argumente gegen eine Missbrauchsgefahr durch den gesetzlichen Filter

Gleichwohl wird hier die Meinung vertreten, dass sich das neue System bewährt hat. Vor dem Hintergrund der in den meisten Bundesländern getroffenen Regelungen kann nicht von einer Missbrauchsgefahr ausgegangen werden.

a) Die Regelung eines Quorums

Wie bereits ausgeführt, stellt das Quorum der beizubringenden Unterschriften die erste Hürde dar. Dabei ist das nach Einwohnerzahlen gestaffelte Quorum eine Regelung, die der Natur der örtlichen Gemeinschaft Rechnung trägt. Dieser Staffelung liegt der Gedanke zugrunde, dass es in kleineren Gemeinden leichter sein wird – bedingt durch eine gute Vernetzung über Kirchen, Vereinen und Organisationen –, die Bürger zu einem gemeinschaftlichen Handeln zu bewegen als in einer Großstadt. Dementsprechend muss eine Initiative in einer kleinen Gemeinde eine progressive Anzahl von Stimmen beibringen. Wenn beispielsweise in Gemeinden bis 10.000 Einwohner ein Bürgerbegehren von zehn Prozent der Bürger unterzeichnet sein muss, dann ist dies schon eine Herausforderung. Das wären bei 10.000 Einwohnern immerhin 1.000 Bürger. Berücksichtigt man ferner, dass überschlägig nur 80 Prozent der Einwohner unterschriftsberechtigt sind[22], dann sind 1.000 von 8.000 Unterschriftsberechtigten eine ganze Menge. Man wird dieser hohen Anzahl ein demokratisches Wirken und die Verantwortung für langfristige Konzepte nicht absprechen können. Selbstverständlich könnte man das Gegenteil vertreten, wenn es ein solches Quorum nicht gäbe, das sich überdies in der Anforderung (in NRW) fortsetzt, dass auch die „Wahlbeteiligung" mindestens 20 vom Hundert sein muss. Gäbe es diese Hürde nicht, dann wäre der Bürgerentscheid ein „Selbstläufer". Es liegt auf der Hand, dass sich fast alle an dem Bürgerentscheid beteiligen würden, die auch beim Bürgerbegehren die Unterschrift geleistet haben. So verwundert es auch nicht, dass

22 Vgl. § 7 Kommunalwahlgesetz NRW.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ein nicht unerheblicher Teil der Bürgerbegehren an dem Quorum der Unterschriften oder an der Beteiligung des Bürgerentscheides scheitert. Selbst für die beeindruckende Anzahl der Unterschriften in Castrop-Rauxel hätte es noch „eng" werden können. 23,9 Prozent von 64.000 belegen, dass sich nur wenige zusätzlich beteiligt haben.

b) Die Schranke des gesetzlichen Negativkatalogs

Schließlich trägt auch der Negativkatalog dazu bei, dass die Gefahr eines langfristigen Schadens durch diese Instrumente nahezu ausgeschlossen ist. Zu den langfristig wirkenden ausgeschlossenen Rechtsgebieten Haushaltssatzung sowie Bauleitplanung wurde bereits Stellung genommen. Die bisherigen Themenschwerpunkte Erholung, Freizeit, Kultur und Sport sind im Feld der freiwilligen Aufgaben einer Kommune ohnehin einem ständigen Wandel unterworfen und bedürfen einer regelmäßigen Anpassung. Auch die zunehmenden Bürgerbegehren bei der Umbenennung von Straßen, Wegen und Plätzen lassen die beschriebenen Gefahren nicht erkennen. Selbst bei einem der zukünftigen Schwerpunkte, dem Schulbereich, können die Bedenken nicht durchgreifen. Dies zeigen die beiden geschilderten Bürgerbegehren in Castrop-Rauxel und Iserlohn. In beiden Fällen wäre das Bürgerbegehren unzulässig gewesen, wenn z. B. durch eine Bedürfnisprüfung die Gemeinde zur Errichtung oder zur Auflösung einer Schule verpflichtet wäre. Dann würde es sich um einen Antrag handeln, der ein gesetzwidriges Ziel verfolgt, wie dies ausdrücklich in § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW normiert ist[23].

Sollte es dennoch in Einzelfällen ein Unbehagen geben, dann lohnt es sich allemal zur Stärkung der demokratischen Rechte der Bürger, dieses hinzunehmen. Dies entspricht auch der Intention des Gesetzgebers, mit der Einführung des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheides keine grundlegenden Wandlungen im System der repräsentativen Demokratie einzuführen. Vielmehr soll das bestehende Repräsentativsystem nur „um ein Element unmittelbarer Demokratie ergänzt" werden[24].

23 Vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 15.11.1996 – 15 B 2861/96 –, NVwZ 1997, S. 816.

24 So der Gesetzentwurf der Landesregierung NRW, LT-Drs. 11/4983, Begr. S. 7 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Erfahrungsprozesse

Aber es gibt nichts, was man nicht besser machen könnte. Von daher können die Erfahrungen in den einzelnen Bundesländern mit vielen gleichen Zulässigkeitsvoraussetzungen, aber auch mit einigen unterschiedlichen Regelungen hier und dort zur Angleichung führen[25]. Gemeint ist damit aber nicht eine bundesweite überwiegende Deckungsgleichheit in den Gemeindeordnungen der Länder. Dafür sind die Interessenlagen zu unterschiedlich. Die Uhren „ticken" – das ist aber auch ein Reiz der Bundesrepublik – in Bayern anders als in Mecklenburg-Vorpommern und in NRW ebenso anders als in Sachsen. Vielmehr sollte es ein angleichender Erfahrungsaustausch sein, wie sich dies auch im Laufe der Jahre bei den Änderungen des Quorums gezeigt hat.

In der Rechtsentwicklung ist auch die Forschung gefragt, die sich diesbezüglich mehr mit dem Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundes- und Landesebene beschäftigt. Die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene führt hier eher ein Schattendasein. Ob dies darauf zurückzuführen ist, dass die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen, die nicht ein einzelner Bürgerentscheid in einer Kommune, wohl aber viele über das gesamte Bundesgebiet verstreute Bürgerentscheide in ihrer Summe haben können, nicht erkannt werden[26], mag bezweifelt werden. Eine solche Betrachtungsweise widerspricht dem Sinn und Zweck der direkten Demokratie in der Kommune und würde den genannten kritischen Stimmen eine ganz neue Argumentationshilfe bieten. Würde sich ein gesamtgesellschaftliches Bedürfnis für viele Bürgerbegehren mit nahezu deckungsgleichen Inhalten ergeben, bedürfte es dieses kommunalen Instrumentes erst gar nicht, da die Fragen gleich über einen Volksentscheid geklärt werden könnten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sollen gerade in konkreten Sachfragen eines örtlich begrenzten Gemeinwesens den Bürgerinnen und Bürgern Entscheidungsrechte einräumen. Gesamtgesellschaftliche Fragen gehören, wie dies auch die Negativkataloge zeigen, nicht dazu. Es mag hier und da ähnliche, fast deckungsgleiche Diskussionsfelder geben, wie die hier beschriebenen Beispiele im Schulbereich

---

25 Vgl. zu den unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern die Zusammenstellung von *Peter Neumann,* Regelungsbestand der Sachunmittelbaren Demokratie in Deutschland 2009, in: ders./Denise Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland – Österreich – Schweiz, Baden-Baden 2010, S. 13 ff.; *Andreas Paust,* Direkte Demokratie in der Kommune, Bonn 2000, S. 52 f. und *Mario Martini,* Wenn das Volk (mit)entscheidet …, Berlin 2011, S. 119 ff.

26 So *Paust,* Demokratie (Fn. 25), S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zeigen. Es wird aber immer eine direkte Demokratie im kommunalen Bereich bleiben. Viel zu unterschiedlich sind die Sachfragen nach der Größe der Kommunen, ihrer Struktur, ihrer Finanzkraft, nach der Zusammensetzung der Bevölkerung und vieles andere mehr.

Der Blick der Forschung auf die Felder der direkten Demokratie, insbesondere auf Landesebene, hängt eher mit der Öffentlichkeitswirksamkeit solcher Verfahren ab. Ein jüngstes Beispiel ist hier die Abschaffung der Studiengebühren in Bayern per Volksgesetzgebung. Im Vorfeld und nach der Entscheidung des Landtags zur Übernahme des Volksbegehrens wurde über einen langen Zeitraum darüber im Fernsehen, Rundfunk und in der Presse bundesweit berichtet. Es müsste schon etwas ganz Spektakuläres im kommunalen Bereich sein, um ein solches Interesse zu wecken. Selbst die Bürgerbegehren zur Abwahl eines Bürgermeisters schafften lediglich Aufmerksamkeit am Rande.

Gleichwohl ist der Auffassung zuzustimmen, dass die Forschung auch in diesem Bereich in der Verantwortung steht.

Von der Politikverdrossenheit war ebenfalls schon die Rede. Fast nach jeder Wahl ist zu lesen, dass die Wahlbeteiligung abgenommen hat. Eine direkte Demokratie in Teilbereichen und das Bewusstsein des Bürgers, auf diesem Wege etwas erreichen zu können, können diesem Trend entgegenwirken. Dies erfordert zum einen, dass ein Bürgerbegehren, das mit den Unterschriften das vorgegebene Quorum erreicht, von der Politik ernst genommen wird, anderenfalls wäre es kontraproduktiv und würde der Politikverdrossenheit Vorschub leisten. Das Beispiel Castrop-Rauxel macht Mut, das Beispiel Iserlohn weniger.

2. Begrenzung des Kostenrisikos

Geld spielt im gesellschaftlichen Miteinander zumeist eine große Rolle. Daher würde es die demokratische Beteiligung der Bürger fördern, wenn, was in unserem System nicht einfach sein dürfte, man das kostenmäßige Risiko einer Lösung zuführen würde. Anfangs wurde bereits die Frage gestellt, warum sich der Bürger die mit einem Bürgerbegehren verbundene und durchaus komplizierte Arbeit machen sollte. Und hinzuzufügen ist noch eine mögliche Kostentragung.

Wer die Arbeit der Initiatoren eines Bürgerbegehrens beobachtet hat, wird feststellen, dass schon die Unterschriftensammlung mit großer Mühe verbunden ist. Wer zu Beginn von Euphorie erfüllt ist, dass beispielsweise locker 100 Personen zur Sammlung von je 50 Unterschriften zur Verfügung

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stehen, wird schnell eines Besseren belehrt. Die angepeilten 100 Helfer stehen bei Weitem nicht zur Verfügung. Erstaunlich, wie beschäftigt zumeist gute Bekannte dann sind. Selbst 50 Berechtigte zur Unterschrift zu bewegen, ist nicht einfach. Ein Teil will erst gar nicht mit Name, Anschrift und Geburtsdatum durch Unterschrift in Erscheinung treten. Den anderen muss das Anliegen dann geduldig mit einigem Zeitaufwand erläutert werden. So mancher Ehrenamtliche lässt in seiner Spannkraft nach, ehe er die 50 Unterschriften beigebracht hat.

Unter Nutzung der neuen Technologien – Internetplattformen, Newsletter u.a. – kann das Verfahren zum Zwecke der besseren Information indes erleichtert werden. Wohl den Bürgerinitiativen, die technische und erfinderische Spezialisten in ihren Reihen haben.

Dann aber das kostenmäßige Risiko. Bei dem mit Augenmaß behandelten Bürgerbegehren war dies, allerdings nicht vorhersehbar, kein Thema. Abgesehen von Fotokopierkosten für die Listen und den ehrenamtlichen Einsatz der Beteiligten entstanden keine Kosten, da der Aufwand für den Bürgerentscheid (Wahlen als Pflichtaufgabe) von den Kommunen zu tragen ist. Anders dagegen beim Bürgerbegehren in Iserlohn. Die Vertreter des Bürgerbegehrens waren gezwungen, um gerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen und mussten somit schon „Geld in die Hand nehmen". Bei den Gerichtskosten, als Antragsteller schon mit der Antragsschrift als Vorschuss zu leisten, mag dies bei einem Streitwert von 5.000,-- Euro verkraftbar zu sein. Im Übrigen haben die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, dass kommunale Plebiszite kaum zu verwaltungsgerichtlichen Verfahren führen[27].

Ganz anders stellt sich dies bei den anwaltlichen Kosten dar. Mit Recht wird kein Anwalt für eine nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz festgelegte Gebühr bei einem Streitwert von 5.000,-- Euro den erforderlichen Zeiteinsatz leisten wollen und wird jeder auf den Abschluss einer abweichenden Gebührenvereinbarung drängen. Im Falle eines Obsiegens kommt es auch lediglich zu einer geringen Minderung in Höhe der gesetzlichen Regelung, so dass die Vertreter die erhebliche Differenz selbst tragen müssten. Bekanntlich hört beim Geld „die Freundschaft" auf, und so würde, zumal sich dies herumspricht, kaum noch eine Initiative tätig werden, wenn ihr dieses Risiko droht.

Wie schon angedeutet, ist eine Patentlösung nicht einfach. Da eine juristische Beratung für die meisten Bürgerbegehren erforderlich sein wird, würde eine analoge Anwendung der Prozesskostenhilfe neben vielen anderen Be-

---

27 Für Bayern *Zöllner,* Bürgerbegehren (Fn. 20), S. 137 f.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

denken in der Sache nicht weiter helfen. Es müsste eine Lösung her, die ähnlich der Gebührenvereinbarung beiden Seiten gerecht wird. Einer Gebührenvereinbarung mit einem Pauschalhonorar oder einem Stundenhonorar nach Zeiteinsatz liegt schon der Gedanke zugrunde, dass hier die Vertretung nicht routinemäßig, sondern mit einem besonderen zeitlichen Aufwand und einem Engagement zielorientiert wahrgenommen wird. Zumindest hat der Mandant hier die Möglichkeit, falls er nicht obsiegt, die ordnungsgemäße Vertretung mit der Folge einer Gebührenreduzierung zu hinterfragen.

Wenn es uns mit der Einführung der direkten Demokratie ernst ist – warum hat man sie sonst eingeführt? –, dann muss man auch den Mut zu visionären Entscheidungen und Regelungen haben.

Ein Lösungsansatz wäre, dass die Gemeinden für den Fall, dass ein Bürgerbegehren nicht für zulässig erachtet wird, auch die Kosten für ein anschließendes verwaltungsgerichtliches Verfahren einschließlich der außergerichtlichen Kosten zu tragen haben. Es liegt auf der Hand, dass sich hieran etliche kontroverse Fragen anschließen werden.

Zunächst sollen aber die Vorzüge herausgestellt werden. Durch eine solche Kostentragungspflicht könnten die Kommunalpolitiker aus haushaltsrechtlichen Gründen in der Behandlung von Bürgerbegehren diszipliniert werden. Zwar wird man dazu einwenden können, dass in diesem Fall viele Politiker nicht immer einsichtig sind und die Aufwendungen nicht selbst tragen müssen. Jedoch lässt sich mit einer lockeren Verschwendung von öffentlichen Geldern gerade in Wahlkampfzeiten gut argumentieren. Ein weiteres Argument ist, dass die Kosten des Bürgerentscheides – in Iserlohn wären dies 90.000,-- Euro gewesen – als Pflichtaufgabe von der Kommune zu tragen sind. Warum sollte dies bei den gerichtlichen Verfahrenskosten als Vorstufe zum begehrten Bürgerentscheid anders sein? Schließlich würden die Verfahrenskosten auch nicht annähernd die Größenordnung der Kosten für einen Bürgerentscheid erreichen.

Der Blick für kritische Fragen in Bezug auf eine solche Lösung sollte nicht ausgeblendet werden.

Die erste Frage ist, ob es sich bei einer solchen Verpflichtung zur Kostentragung um eine Pflichtaufgabe oder eine freiwillige Aufgabe handelt, eine wichtige Frage vor dem Hintergrund der Haushaltssicherung in vielen Gemeinden. Es gibt gute Gründe, dies als Pflichtaufgabe zu subsumieren. Die Verbindung zum Bürgerentscheid und den dortigen Kosten – Pflichtaufgabe – wurde bereits hergestellt. Hinzu kommt die verfassungsmäßige Bedeutung der direkten Demokratie. Dazu wurde auch schon Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG erwähnt. Es wäre eine Farce, hier eine freiwillige Aufgabe zu definieren. Da-

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

raus folgt, dass einer Veranschlagung im Haushaltsplan Argumente der Haushaltssicherung nicht entgegenstehen.

Ein weiteres Gegenargument könnte sein, dass hier mangels eines Kostenrisikos einer populistischen Prozessfreude Vorschub geleistet werden könnte. Auch diese durchaus nachvollziehbaren Bedenken könnten einer Lösung zugeführt werden. Entsprechend der Regelung in § 80 Abs. 2 VwVfG NRW könnten die entstandenen Kosten eines Rechtsanwalts für erstattungsfähig erklärt werden, wenn die Zuziehung eines Bevollmächtigten notwendig war. Die dort entwickelten Grundsätze nach Rechtsprechung und Literatur könnten auch hier Anwendung finden, so dass eine Kostentragung bei einem völlig abwegigen Verfahren ausgeschlossen wäre. So bestünden in unseren Beispielsfällen, wie auch in vielen der bislang bekannten Verfahren, keine Zweifel an der Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten. Auch hinsichtlich der Höhe der anwaltlichen Kosten könnten man aus den Erfahrungen zu § 80 Abs. 2 VwVfG NRW schöpfen. Darüber hinaus könnte man bei einem gelegentlich bestehenden Anspruchsdenken gegenüber der öffentlichen Hand auch Obergrenzen festlegen, etwa dergestalt, dass – gestaffelt nach Streitwerten – vom Rechtsanwaltsvergütungsgesetz abweichende Vereinbarungen das x-fache nicht übersteigen dürfen.

3. „Schwachstellen“ und Fragen der Notwendigkeit von Lösungen

Da es generell keine Verfahren mit einer ausschließlichen Überzeugungskraft gibt, sollen noch zwei „Schwachstellen“ des kommunalen Bürgerbegehrens angesprochen und zugleich die Frage beantwortet werden, ob diese einer Lösung zugeführt werden sollten.

a) Zuständigkeit des Rates für die Feststellung der Zulässigkeit

Hier handelt es sich um die in der Literatur aufgeworfene Frage, ob die in den meisten Bundesländern geregelte Zuständigkeit des Rates, über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu entscheiden, zielführend ist, weil sich die Mitglieder des Rates von ihren politischen Überzeugungen nicht gänzlich werden lösen können[28]. Die hier dargestellten Entscheidungen der Gemeinderäte belegen, dass es unterschiedliche Verhaltensweisen gibt. Während

28 Vgl. *Paust,* Demokratie (Fn. 25), S. 112 f. m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sich in Castrop-Rauxel der Gemeinderat einstimmig gänzlich von seinen politischen Überzeugungen gelöst hatte, war dies in Iserlohn nicht der Fall. Dem Gedanken der Übertragung der Zulässigkeitsprüfung unmittelbar auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit muss eine deutliche Absage erteilt werden. Dies würde einen Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz gem. Art. 20 Abs. 2 GG und gegen die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit der Allzuständigkeit des Rates gem. § 41 Abs. 1 GO NRW bedeuten.

Zwar hat die Regelung nach dem Modell in Schleswig-Holstein, die Entscheidung der Kommunalaufsicht zu überlassen, einen gewissen „Charme". Jedoch ist die Kommunalaufsicht keineswegs fernab vom lokalen Geschehen. Dies mag denkmöglich bei einer kreisfreien Stadt sein, bei der dann die staatliche Behörde der Bezirksregierung eher neutral sein könnte. Anders stellt sich die Situation bei einer kreisangehörigen Gemeinde dar, bei der dann die Kreisbehörde zuständig wäre. Hier sind die Verzahnungen so intensiv und die Dienstwege so kurz, dass von einer Unabhängigkeit nicht die Rede sein kann. Oftmals sind Kreistagsmitglieder ebenso in den kommunalen Gremien vertreten, so dass sich eine Einflussnahme aufdrängt. In gleicher Weise gibt es viele Arbeitsfelder, bei denen der Landrat und die Bürgermeister zusammentreffen. Für Iserlohn bleibt noch nachzutragen, dass sich die Hoffnung der Antragsteller auf eine Beanstandung der Ratsentscheidung durch die Kommunalaufsicht zur Vermeidung eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zerschlagen hatte. Da eine geteilte Lösung für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden nicht vorstellbar ist, scheidet auch diese angedachte Lösung aus.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass man mit dieser „Schwachstelle" leben kann. Einerseits gibt es eben die Gemeinderäte, die Einsicht und Fingerspitzengefühl zeigen. Andererseits kann um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nachgesucht werden.

b) Die Eröffnung einer weiteren politischen Diskussion

Eine weitere Schwachstelle könnte sein, dass die unterlegenen Ratsmitglieder versuchen könnten, ihre abweichende Meinung auf diesem Wege durchzusetzen. Auch wenn nur einzelne Bürger die Antragsteller des Bürgerbegehrens sein können (vgl. § 26 Abs. 2 S. 2 GO NRW), ist es den unterlegenen Ratsmitgliedern als Privatpersonen unbenommen, die Antragsteller zu unterstützen, z.B. durch Beibringung von Unterschriften. Dies wird zwar offenkundig und dementsprechend von der anderen Seite kritisiert und kommuni-

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ziert. Dies ist aber auch ein gewolltes Element der Ergänzung der unmittelbaren Demokratie[29]. Ob nun ein Bedürfnis zur Lösung besteht, lässt sich im Spiegel von Mehrheitsverhältnissen beantworten. Bei einer knappen Mehrheitsentscheidung ist es legitim und nachvollziehbar, dass hier die Lösung über eine unmittelbare Bürgerentscheidung gesucht wird. Bei den zu beurteilenden Sachfragen stellt sich nämlich häufig heraus, dass es parteiübergreifende Meinungen gibt, die von einer nach Fraktionen getroffenen Entscheidung abweichen können. Dann ist das Bürgerbegehren das geeignete Regulativ, um dem Bürgerwillen Geltung zu verschaffen.

Anders verhält es sich bei eindeutigen Entscheidungen, insbesondere bei den Vorstößen ganz kleiner Fraktionen zur Abänderung dieser Entscheidung. Der Bürger hat ein feines Gespür dafür, ob es sich um einen parteipolitischen Aktivismus oder um ein ernstes Anliegen für das Gemeinwesen handelt. Im ersten Fall werden die erforderlichen Unterschriften nicht beigebracht werden können, im zweiten Fall wäre es dann ein Riesenerfolg, so dass das Bürgerbegehren eine echte Legitimation wäre. Denn damit wird deutlich, dass der Rat mit einer großen Mehrheit – zu unterstellen ist: unbewusst – an der Bevölkerung vorbei entschieden hat.

Daher bleibt festzuhalten, dass diese Schwachstelle nach den bisherigen Erfahrungen keiner Lösung bedarf.

VI. Ausblick

Nach der bisherigen Anlaufzeit bekommt das zarte Pflänzchen der direkten Demokratie in der Form des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides auf der kommunalen Ebene festere Wurzeln. Nach dem Willen der Väter des Grundgesetzes, die in großer Zahl aus den persönlichen Erfahrungen der Vergangenheit geprägt waren, sollte mit Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG die Möglichkeit der direkten Demokratie eröffnet sein und der Selbstbestimmung der Bürger ein hoher Rang zukommen. Wenn dies nun auf der kommunalen Ebene mit einer großen zeitlichen Verzögerung angekommen ist, sollte diese Form der Demokratie mit allen Mitteln gefördert werden. Eitelkeiten und politische Scharmützel haben hier keinen Platz. Vielmehr sollte der Rat das Bewusstsein entwickeln, dass man durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren nicht sein Gesicht verloren hat. Der Rat muss sich als ein wichtiges Glied in der Kette der direkten Demokratie begreifen, in der er ein konstruktiver

29 Siehe die zitierte Landtagsdrucksache (oben Fn. 24), S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wegbegleiter der Korrektur war. Verbunden sein muss dies mit der Erfahrung, nicht nur in Wahlkampfzeiten in die Bürgerschaft hineinzuhören. Werden während des Entscheidungsprozesses weite Teile, insbesondere die Betroffenen, mitgenommen, wird sich für ein Bürgerbegehren weniger ein Bedürfnis ergeben. Dann hätte sich die „Ergänzung der unmittelbaren Demokratie um dieses Element“ richtig gelohnt.

https://doi.org/10.5771/9783845254555-91 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY