

das Nominierungsmonopol besitzen (ebd.). Insgesamt gilt Nordrhein-Westfalen als klassisches Beispiel einer kommunalen Konkurrenzdemokratie (Bogumil/Holtkamp 2013: 150). Bayern wiederum wird in der Mitte zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie eingeordnet (ebd.: 167), wobei in der Praxis kleine Gemeinden wohl eher konkordanzdemokratisch und große Gemeinden eher konkurrenzdemokratisch strukturiert sind.

Tab. 7.3: Vergleich der Handlungsspielräume von (Ober-)Bürgermeistern und Ratsakteuren in Bayern und Nordrhein-Westfalen (2010-2015)

	Bayern	Nordrhein-Westfalen
Wahlsystem Rat	personalisierte Verhältniswahl mit offenen Listen	personalisierte Verhältniswahl mit geschlossenen Listen
Dauer Legislaturperiode	6	5
Größe des Rates	8 – 80	20 – 90
Wahlsystem Bürgermeister	Mehrheitswahl mit Stichwahl	Mehrheitswahl mit Stichwahl
Amtszeit	6	6 <sup>a</sup>
Möglichkeit zur Abwahl des Bürgermeisters	Nein	Ja (durch Bürger- und Ratsreferendum)
Befugnisse des Bürgermeisters im Rat	Vorsitz und Stimmrecht	Vorsitz und Stimmrecht
Kompetenzverteilung zwischen Bürgermeister und Rat	alleinige Verantwortung über die laufenden Geschäfte und die Festlegung der Geschäftskreise beim Bürgermeister	Rat kann laufende Geschäfte zurückholen und muss Festlegung der Geschäftskreise zustimmen

a: Die Amtszeit der (Ober-)Bürgermeister wurde 2013 wieder auf 5 Jahre verkürzt.

Quelle: Bogumil/Holtkamp (2013: 32, 37f.).

7.3 Legden<sup>104</sup>

7.3.1 Politische und sozioökonomische verfahrensexogene Einflussfaktoren

Nahe der niederländischen Grenze im westlichen Münsterland befindet sich Legden. Die Gemeinde gehört zum Landkreis Borken und ist landesplanerisch als Grundzentrum ausgewiesen (Gemeinde Legden 2004: 10). Mit etwa 7.250 Einwohnern (ebd. 2015c; Stand: 2015) zählt Legden zu den kleinsten Kommunen in Nordrhein-Westfalen, wobei die Gemeinde vornehmlich aus dem namensgebenden Ortsteil Legden und dem 1969 eingemeindeten, dörflich anmutenden Ortsteil Asbeck besteht (ebd. 2004: 11ff.). Beide Ortsteile liegen etwa vier Kilometer voneinander entfernt.

104 Interviews wurden mit dem Bürgermeister, der CDU, der UWG sowie zwei Vertretern einer Bürgerinitiative geführt, wobei es sich bei dem Interview mit der UWG und der Bürgerinitiative um ein gemeinsames Gruppeninterview handelte.

Seit 1999 bekleidet Friedhelm Kleweken (CDU) das Bürgermeisteramt. Zweimal (2004, 2009) erfolgte seine Wiederwahl ohne Gegenkandidaten (vgl. Tab. 7.4). 2015 setzte er sich gegen den Kandidaten der Unabhängigen Wählergemeinschaft (UWG) durch (ebd.)

Tab. 7.4: *Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen in Legden (1999-2015)*

	Kandidat/in	Partei/ Wählervereinigung	Ergebnis	Wahlbeteiligung
1999	Kleweken	CDU	58,4 %	68,6 %
	Höltker	parteilos	n. b.	
2004	Kleweken	CDU	86,9 %	66,7 %
	kein Gegenkandidat	-	-	
2009	Kleweken	CDU	76,7 %	63,7 %
	kein Gegenkandidat	-	-	
2015	Kleweken	CDU	57,0 %	56,1 %
	Heuser	UWG	43,0 %	

Quellen: Gemeinde Legden (2015a); MZ (13.09.2015).

Die effektive Parteienzahl im Kommunalparlament belief sich im Untersuchungszeitraum auf etwa 2,5, die absolute Parteienanzahl auf 3 (vgl. Tab. 7.5). Größte Fraktion und mitgliederstärkste Partei (Stand 2017: 100) ist traditionell die CDU. Unter Kleweken verfügte sie – auch aufgrund dessen Bürgermeisterstimme – während des Untersuchungszeitraumes immer über die absolute Mehrheit (ebd.). Die konkurrenzdemokratischen Frontstellungen im Legdener Rat verlaufen vornehmlich zwischen der CDU und der UWG als zweitstärkster Kraft. Letzterer gelang es bei den vergangenen Kommunalwahlen, Stimmengewinne auf Kosten der CDU zu erzielen (ebd.). Die SPD ist traditionell schwach in Legden (ebd.) und stellte demzufolge auch keinen eigenen Bürgermeisterkandidaten (vgl. Tab. 7.4), wobei sie bei den Bürgermeisterwahlen 2015 keine Abstimmungsempfehlung gab (MZ 03.06.2015).

Tab. 7.5: *Ergebnisse der Kommunalwahlen in Legden nach Sitzen (1999-2014)*

	1999	2004	2009	2014
CDU	10	12	11	10
UWG	5	5	6	7
SPD	5	3	3	3
<b>Gesamt</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
<i>absolute Parteienanzahl</i>	3	3	3	3
<i>effektive Parteienzahl</i>	2,7	2,2	2,4	2,5
<i>Wahlbeteiligung</i>	68,6 %	66,7 %	63,7 %	59,5 %

Quelle: Gemeinde Legden (2015b).

Dennoch attestierten die Interviewpartner der SPD eine größere Nähe zur CDU als zur UWG (BM 2017: 8; BI – Pro Wald/UWG 2016: 8). Diese Einschätzung spiegelte sich auch in den Haushaltsbeschlüssen wider. So verabschiedeten CDU und SPD im Untersuchungszeitraum jeweils geschlossen alle Haushalte, wohingegen die UWG-Fraktion diese allesamt ablehnte (vgl. Tab. 7.6).

Tab. 7.6: *Haushaltsbeschlüsse nach Fraktionszugehörigkeit in Legden (2010-2015)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CDU	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
UWG	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
SPD	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Quellen: MZ (16.03.2010, 15.03.2011, 20.03.2012, 18.03.2013, 18.03.2014, 17.03.2015).

Die Wirtschaft Legdens prägte bis in die 1980er Jahre die Möbelindustrie (Gemeinde Legden 2004: 33). Nach deren Zusammenbruch entstand eine stärkere Ausdifferenzierung, wobei im kommunalen Vergleich der Tourismus – vor allem Rad- und Wandertourismus – von überdurchschnittlicher Bedeutung sind (ebd.: 33, 52ff.). Während des Untersuchungszeitraumes stieg die Zahl der in Legden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1.421 auf 1.683.<sup>105</sup> Wie für kleine Kommunen üblich, wies Legden dabei einen deutlichen Auspendlerüberschuss von durchschnittlich etwa 1.050 auf.<sup>106</sup> Die Arbeitslosigkeit fiel im Untersuchungszeitraum mit weniger als 100 Personen (Stichtag 30.06) gering aus.<sup>107</sup>

105 Landesdatenbank NRW: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Arbeitsort) – Gemeinden – Stichtag.

106 Landesdatenbank NRW: Berufseinpender/Berufsauspendler nach Geschlecht – Gemeinden – Stichtag.

107 Landesdatenbank NRW: Arbeitslose nach Geschlecht – Gemeinden – Monat – Juni.

Das Vereinsleben Legdens zeichnet sich durch Sport-, Schützen- und Brauchtumsvereine sowie – für das Münsterland typisch – katholische Vereinigungen aus (Gemeinde Legden 2018). Von den 45 Vereinen, die sich in der Legdener Vereinsdatenbank freiwillig anmeldeten, gibt einzig die UWG einen politischen Zweck an (ebd.; Stand: 2018). Sie verfügt über ca. 70 Mitglieder.

Tab. 7.7: Haushaltssituation Legdens (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pro-Kopf-Verschuldung (Kernhaushalt)	652	627	682	643	611	571
Pro-Kopf-Verschuldung (»Konzern Stadt«)	n. b.	n. b.	n. b.	1.395	1.418	1.437
Kassenkredite	-	-	-	-	-	-
ordentliche Gesamtaufwendungen	11,77 Mio.	11,4 Mio.	11,49 Mio.	11,91 Mio.	11,02 Mio.	12,01 Mio.

Quellen: Datenbank: Wegweiser-Kommune – Statistik – Legden – 2010-2015; Gemeinde Legden (2012a: 14, 2014: 14, 2016: 25).

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts der Gemeinde lag im Untersuchungszeitraum durchschnittlich bei etwa 630 Euro (vgl. Tab. 7.7). Unter Berücksichtigung aller Auslagerungen erhöhte sich der Schuldenstand allerdings auf bis zu 1.437 Euro pro Kopf im Jahr 2015 (ebd.). Kassenkredite musste Legden während des Untersuchungszeitraumes aber nicht in Anspruch nehmen (ebd.). Die ordentlichen Aufwendungen im Ergebnishaushalt schwankten zwischen 11 und 12 Mio. Euro (ebd.).

Der Bürgermeister bewertete die Haushaltssituation Legdens insgesamt als durchschnittlich:

»Unsere Haushaltssituation ist nicht gut, aber auch nicht schlecht. Sie ist im Moment so gerade ausreichend. [...] Wir bewegen [...] uns im Mittelfeld. Gehören nicht zu den ganz kritischen Fällen, aber auch nicht zu den ganz guten Fällen« (BM 2017: 8).

Die UWG hingegen empfand sie unter Verweis auf schuldenfreie Nachbarkommunen als »bedenklich« (BI – Pro Wald/UWG 2016: 9).

Das wichtigste lokale Informationsmedium ist die Münsterland Zeitung (MZ), die in der Region um Legden einen Marktanteil von über 80 % aufweist (Medienhaus Lensing 2018; Stand: 2016).

Vor 2010 gab es in Legden keine Referendumsverfahren. Während des Untersuchungszeitraumes erreichten den Rat zwei Initiierungsanträge: einer zu einem Gewerbegebiet und einer zu einer Ampelanlage im Ortskern Legdens. Bürgerreferenden sind in Legden bislang nicht initiiert worden.

### 7.3.2 Erweiterung des Gewerbegebiets »Heying Esch«

#### 7.3.2.1 Phasenverlauf

##### I. Vorgeschichte

Zu Beginn des neuen Jahrtausends überlegte man in Legden, wie die Gemeinde künftig aussehen sollte, wobei ein im Frühjahr 2004 veröffentlichter Gemeindeentwicklungsplan entstand (Gemeinde Legden 2004). Im Bereich der Gewerbeentwicklung empfahl dieser zwei Flächen für künftige Gewerbeansiedlungen (ebd.: 101-105). Zum einen regte er die Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen an der Anschlussstelle A 31<sup>108</sup> in ein interkommunales Industrie- und Gewerbegebiet an, das Legden zusammen mit der Nachbargemeinde Ahaus betreiben sollte (ebd.). Zum anderen schlug er eine Erweiterung des bestehenden, ortsnahen Gewerbegebietes »Heying Esch«<sup>109</sup> vor (ebd.).

Die zuständige Bezirksregierung Münster erklärte allerdings, nur der (Weiter-)Entwicklung von bereits genehmigten 20 ha Gewerbeflächen zuzustimmen und die parallele Ausweisung beider Standorte nicht zu genehmigen (Gemeinde Legden 13.09.2004).<sup>110</sup> Eine von der Landesentwicklungsgesellschaft NRW durchgeführte Machbarkeitsstudie priorisierte in diesem Zusammenhang die freie Fläche an der Autobahn, weil diese u.a. einen besseren Zuschnitt hätte, die Ansiedlung von Großbetrieben ermögliche und zudem im Gegensatz zum »Heying Esch« keine Waldrodungen erfordere (ebd.).

Der Bürgermeister bezeichnete daraufhin die Abwägungsentscheidung zwischen beiden Standorten als »die mit Abstand wichtigste des ganzen Jahrzehnts« (MZ Juli/August 2004). Alle drei Fraktionen nahmen dabei unterschiedliche Positionen ein. Die CDU-Fraktion strebte ursprünglich die (Weiter-)Entwicklung beider Gewerbegebiete an (Gemeinde Legden 12.07.2004), verzichtete jedoch aufgrund der Standortvorteile des Autobahnstandortes auf die Erweiterung vom »Heying Esch« (ebd.: 20.09.2004). Die SPD-Fraktion hingegen lehnte den Autobahnstandort ab, da sie Probleme beim dortigen Grundstückserwerb und der Finanzierbarkeit sah (ebd.). Sie plädierte deshalb für den Ausbau des ortsnahen Gewerbegebietes (ebd.). Die UWG-Fraktion wiederum sprach sich aufgrund der dafür erforderlichen Waldrodungen gegen den Ausbau vom »Heying Esch« aus, weswegen sie gemeinsam mit der CDU-Fraktion die Pläne an der Autobahn favorisierte (ebd.). Demzufolge entschied sich die Mehrheit (Bürgermeister, CDU, UWG) in der Ratssitzung am 20.09.2004 dafür, den Autobahnstandort

108 Die Flächen umfassen ca. 20 ha und befinden sich etwa 3,5 km nordwestlich vom Ortskern Legdens an der Kreuzung von A 31 und B 474.

109 Das Gewerbegebiet »Heying Esch« liegt am nordwestlichen Ortsrand von Legden, ca. 1,5 km von dessen Ortskern entfernt ebenfalls an der B 474. Das Gewerbegebiet wird von einzelnen Waldflächen durchzogen, durch deren Rodung zum damaligen Zeitpunkt Erweiterungen im Rahmen von insgesamt ca. 8 ha möglich waren (Gemeinde Legden 12.07.2004).

110 Es handelte sich also um eine Umwidmung. Die Bezirksregierung hatte der Gemeinde Legden 20 ha für ein weiteres geplantes Gewerbegebiet (»Schlatt«) genehmigt (Gemeinde Legden 12.07.2004). Der Gemeindeentwicklungsplan war jedoch zu dem Schluss gekommen, dass es nicht sinnvoll sei, diesen Bereich zu entwickeln (ebd. 2004: 101). Durch den Verzicht durfte die genehmigte Fläche auf andere Gemeindeareale übertragen werden. (ebd. 13.09.2004).

möglichst mit einer interkommunalen Ausrichtung zu entwickeln und die Gewerbe-erweiterung im »Heying Esch« nicht weiterzuverfolgen (ebd.).

In den darauffolgenden Jahren machte die Gewerbegebietsentwicklung in Legden aber kaum Fortschritte. So gründete sich im Frühjahr 2008 zwar mit Zustimmung von CDU- und UWG-Fraktion der Zweckverband »Industriepark A 31 Legden-Ahaus« (MZ 15.02.2008). Diesem gelang es jedoch nicht, zeitnah die für die Realisierung des Projektes notwendigen Grundstücke zu erwerben (MZ 25.02.2011).

Im Frühjahr 2011 verfügte Legden schließlich über keine freien Gewerbeflächen mehr (MZ 04.05.2011), woraufhin der Bürgermeister bzw. die Gemeindeverwaltung und die Bezirksregierung erneut über den Standort »Heying Esch« verhandelten. Als Ergebnis dieser Gespräche gewährte die Bezirksregierung der Gemeinde im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans im »Heying Esch« 3,7 ha Waldfläche<sup>111</sup> in Gewerbeflächen umzuwandeln (Gemeinde Legden 03.05.2011).

## II. Parlamentarische Beratungsphase

Nachdem der Bürgermeister die Fraktionen im April 2011 im Zuge einer interfraktionellen Gesprächsrunde über diesen Sachstand informierte (Gemeinde Legden 03.05.2011), erreichte das Thema den Gemeinderat, der Stellung zur Fortschreibung des Regionalplans bezog. Dabei beantragte die UWG-Fraktion sowohl in der Bauausschusssitzung am 03.05.2011 als auch in der Ratssitzung am 16.05.2011, die Bezirksregierung aufzufordern, auf eine Ausweisung der betreffenden Waldfläche im »Heying Esch« als Gewerbegebiet zu verzichten (Gemeinde Legden 03.05.2011, 16.05.2011). Beide Anträge scheiterten allerdings an der Mehrheit aus Bürgermeister sowie CDU- und SPD-Fraktion, die letztlich ihrerseits eine Stellungnahme beschlossen, welche an der Umwandlung der Waldflächen festhielt (ebd.). Während der Debatte warf die UWG-Fraktion der CDU-Fraktion vor, den 2004 gemeinsam gefassten Beschluss zu hintergehen (ebd.). Zudem forderte sie eine zeitnahe Realisierung des Industrieparks an der Autobahn, um anderweitig freie Gewerbeflächen zu schaffen (ebd.). Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion verwiesen darauf, dass der Verzicht auf »Heying Esch« zum damaligen Zeitpunkt nur aufgrund des Drucks der Bezirksregierung erfolgte und die Walderhaltung nicht Gegenstand des Beschlusses gewesen sei (ebd.). Darüber hinaus argumentierten sie, dass die Entwicklung des Industrieparks nicht in Zusammenhang mit dem Gewerbegebiet »Heying Esch« stünde, da der Autobahnstandort für Großgewerbe und die Waldfläche für Kleingewerbe bestimmt sei (ebd.).

Im Nachgang der Ratssitzung gründete sich am 25.05.2011 die Bürgerinitiative »Pro Wald Heying Esch« mit dem Ziel, die Waldrodungen zu verhindern (BI – Pro Wald/UWG 2016: 2). Der Bürgerinitiative gehörten ca. 10-15 Mitglieder an, von denen einige zugleich in der UWG aktiv waren (ebd.: 3). In den folgenden Wochen sammelte die Bürgerinitiative ca. 1.800 Unterschriften für den Walderhalt, wobei ca. 400 von Nicht-Legdenern stammten (ebd.: 11, MZ 07.07.2011). Die Unterschriftenlisten übergab sie dem Bürgermeister (MZ 05.07.2011) und beantragte zugleich, den Beschluss vom 16.05.2011 (teilweise) aufzuheben und das Waldgebiet »Heying Esch« dauerhaft zu er-

<sup>111</sup> Diese Waldfläche war bereits an drei Seiten von Straßen umschlossen. Sie befand sich jedoch nicht im Eigentum der Gemeinde. Der Besitzer der Waldfläche war gleichzeitig auch Eigentümer von Grundstücksflächen, die der interkommunale Zweckverband zur Entwicklung des Autobahnstandortes erwerben wollte (BI – Pro Wald/UWG 2016: 3).

halten (BI – Pro Wald 09.06.2011). Dabei kritisierte die Bürgerinitiative den Stillstand beim geplanten Industriepark und regte an, zu überprüfen, ob nicht mit der Bebauung am Industriepark auf den bereits vom Zweckverband erworbenen Flächen<sup>112</sup> begonnen werden könne sowie kurzfristig benötigte Flächen nicht durch Rückkäufe von noch unbebauten (aber bereits veräußerten) Arealen im »Heying Esch« gewonnen werden könnten (BI – Pro Wald 19.06.2011).

Die Beratungen des Antrags verliefen in aufgeheizter Atmosphäre (MZ 05.07.2011). Die UWG-Fraktion, die den Antrag der Bürgerinitiative unterstützte, erhob diesen zu einer Beschlussempfehlung und betonte, dass »die 1.820 überreichten Unterschriften ein deutliches Signal für den Bürgerwillen, der den Wald im »Heying Esch« erhalten wolle«, darstellten (Gemeinde Legden 04.07.2011). Vertreter von CDU- und SPD-Fraktion hingegen bezichtigten die Bürgerinitiative, Unterschriften mit fragwürdigen Mitteln erlangt zu haben und bezweifelten, dass den Unterschreibenden »die komplexe Materie und Historie wirklich bekannt und bewusst sei« (ebd.). Gegenüber diesen Vorwürfen wiederum verteidigte sich die Bürgerinitiative im Nachgang der Sitzung und warf der Ratsmehrheit ihrerseits in Leserbriefen vor, mit »Diffamierungen und Trickereien« zu arbeiten (MZ 07.07.2011) sowie »inkompetent und peinlich« zu argumentieren (MZ 08.07.2011). Die Ratsmehrheit aus Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion lehnte den Antrag der Bürgerinitiative letztendlich gegen die Stimmen der UWG-Fraktion ab (Gemeinde Legden 04.07.2011).

Die UWG und die Bürgerinitiative gaben ihre Anstrengungen zum Walderhalt jedoch nicht auf. Als ein Vertreter der Bürgerinitiative von einem Ratsreferendum im naheliegenden Rhede erfuhr, beschlossen die Waldschützer dieses Instrument auch in Legden anzuwenden (BI – Pro Wald/UWG 2016: 2). Demzufolge brachte die UWG-Fraktion im September 2011 einen Antrag auf Durchführung eines Ratsreferendums in den Rat ein (UWG 12.09.2011). Der Antrag enthielt zwar keine ausformulierte Fragestellung (ebd.). Gleichwohl gab er mit dem Thema »Erhalt des Waldgebietes Heying Esch« eine klare Zielrichtung vor (ebd.). Die konkrete Verfahrensgestaltung bzw. vorbereitung sollte die Verwaltung übernehmen (ebd.).

In der Begründung zum Antrag hieß es:

»Die UWG stellt den Antrag, da diese beiden<sup>113</sup> Themen sowohl in der Gemeinde wie im Rat hochumstritten sind. Insbesondere die Bürgerbefragungen der Bürgerinitiative »Pro Wald Heying Esch« in Form einer Unterschriftenaktion zeigt das Interesse in der Bevölkerung zum Erhalt des Waldgebietes. Weiterhin ist die UWG der Meinung, dass durch einen Ratsbürgerentscheid ein Ergebnis herbeigeführt werden kann, das von allen Seiten akzeptiert wird – ganz gleich wie die Abstimmung ausgeht – und zu einer Befriedung in der Gemeinde führen wird« (ebd.).

In der Ratssitzung am 26.09.2011 äußerten Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion Bedenken, ob die betreffende Waldfläche einem Ratsbürgerentscheid überhaupt zugänglich sei (Gemeinde Legden 26.09.2011). Sie sprachen sich deshalb zunächst für

<sup>112</sup> Zu diesem Zeitpunkt verfügte der Zweckverband zwar über ein Teilstück von sieben ha (MZ 11.01.2010). Der Großteil der Flächen des geplanten Industrieparks befand sich aber noch nicht in dessen Eigentum (MZ 25.02.2011).

<sup>113</sup> Vgl. Kap. 7.3.3.

eine rechtliche Prüfung aus (ebd.). Dabei deuteten beide Fraktionen an, einem Ratsbürgerentscheid – im Falle von dessen rechtlicher Zulässigkeit – durchaus zustimmen zu können (ebd.). Die UWG-Fraktion forderte hingegen »einen politischen Beschluss darüber [zu treffen, A. d. V.], ob man die angesprochenen Fragen im Wege eines Ratsbürgerentscheids prüfen lassen wolle oder nicht« (ebd.). Zudem drohte die UWG-Fraktion, dass »die zu entscheidenden Fragen sicherlich auch über den Weg eines Bürgerbegehrens zur Entscheidung zu bringen« seien, die Fraktion aber den Weg des Ratsreferendums bevorzuge (ebd.). Die SPD-Fraktion warf der UWG-Fraktion daraufhin vor, »der Bevölkerung zu suggerieren, dass die übrigen im Rat vertretenen Fraktionen einem Ratsreferendum negativ gegenüberstünden« (ebd.). Schließlich einigten sich die Fraktionen aber einstimmig darauf, erst die rechtliche Zulässigkeit zu überprüfen und auf dieser Basis dann weitere Entscheidungen zu treffen (ebd.).

Die rechtliche Prüfung der Verwaltung ergab, dass eine Abstimmung über den Erhalt des Waldes nicht zulässig sei, da die Gemeinde nicht Grundstückseigentümerin sei und deshalb in der Sache keine Entscheidungskompetenz habe (Gemeinde Legden 07.11.2011b). Der Städte- und Gemeindebund, bei dem die Gemeindeverwaltung um Hilfe ersuchte, regte deswegen den Zugriff über das Bauplanungsrecht an, wobei er folgende Fragestellung empfahl:

»Sind Sie dafür, dass die Waldfläche im ›Heying Esch‹ nicht für zusätzliche Gewerbeflächen überplant wird?« (Städte und Gemeindebund NRW 25.10.2011).

Im November 2011 war das Bauplanungsrecht kommunalen Referenden in NRW jedoch nicht zugänglich. Da allerdings eine Reform des Referendumsdispositivs, die derartige Referenden ermöglichen sollte, noch für das laufende Jahr seitens der Landesregierung angekündigt war, beschloss der Rat auf Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes einstimmig, die Verwaltung mit den Vorbereitungen eines Ratsreferendums (Entwicklung von Fragestellung und Begründung) zu beauftragen, die endgültige Entscheidung über die Durchführung aber erst nach Änderung der Rechtslage zu treffen (Gemeinde Legden 07.11.2011a). Während der Debatte merkte die SPD-Fraktion an, dass die vom Städte- und Gemeindebund vorgeschlagene Abstimmungsfrage »recht kompliziert und vor allen Dingen missverständlich« sei, woraufhin sie empfahl diese »so umzustellen, dass sie keine doppelte Verneinung mehr enthält« (ebd.).

Nach erfolgter Novellierung beschloss der Rat am 30.01.2012 dann einstimmig die von der Verwaltung vorbereitete Auslösungsvorlage (Gemeinde Legden 30.01.2012). Entsprechend der vorherigen Kritik richtete sich die Fragestellung bzw. die Zielrichtung des Ratsreferendums nun positiv auf das Projekt:

»Soll die ca. 3,7 ha große Waldfläche im ›Heying-Esch‹ zukünftig als Gewerbegebiet überplant und genutzt werden?« (ebd.).

Als Begründung für die Durchführung stimmten die Fraktionen folgendem Text zu:

»Über die künftige Nutzung der ca. 3,7 ha großen Waldfläche im ›Heying-Esch‹ [...] bestehen im Gemeinderat und in der Bevölkerung Legdens unterschiedliche Auffassungen. Der Gemeinderat hat sich mehrheitlich für die künftige Nutzung der Fläche als Gewerbegebiet ausgesprochen, weil die Gemeinde Legden zzt. über keinerlei Flächen



für ansiedlungswillige Gewerbebetriebe mehr verfügt. Im Gemeinderat gibt es auch Stimmen, die sich für den Erhalt des Waldes ausgesprochen haben. Die Bürgerinitiative ›Pro Wald Heying-Esch‹ sammelte in 2011 1.820 Unterschriften von Personen, die sich für den Erhalt des Waldes ausgesprochen haben. In dieser Situation hält es der Rat der Gemeinde Legden für geboten, die Bürgerinnen und Bürger über diese Frage [...] entscheiden zu lassen« (ebd.).

Den Abstimmungstermin legte der Gemeinderat abschließend auf den 06.05.2012 fest (ebd.). Über die Abstimmungsmodalitäten gab es in der Sitzung keine nachhaltigen Kontroversen (ebd.).

Die überraschende Auflösung des Landtages im Frühjahr 2012 wirbelte die Planungen zur Durchführung des Ratsreferendums allerdings nochmals durcheinander. Um nicht an zwei aufeinanderfolgenden Wochenenden Wahlen bzw. Abstimmungen abzuhalten und Kosten einzusparen, schlug der Bürgermeister eine Verlegung des Ratsreferendums auf den Tag der kurzfristig anberaumten Landtagswahl, d.h. den 13.05.2012, vor (MZ 16.03.2012). Der Gemeinderat folgte dem Vorschlag einstimmig (Gemeinde Legden 30.03.2012), wobei die UWG-Fraktion befürchtete, dass »durch das zu erwartende Wahlkampfgetöse zur Landtagswahl [...] die Thematik des Bürgerentscheids in den Hintergrund gedrängt wird« (ebd.).

### III. Abstimmungskampagnen

Im März 2012 setzten die Planungen der Abstimmungskampagnen ein, wobei sich zwei Abstimmungscoalitionen bildeten (MZ 10.03.2012). Für eine Annahme des Ratsreferendums und somit die Überplanung des Waldstücks als Gewerbegebiet warben der Bürgermeister, die CDU, die SPD und die Wirtschaftsinitiative Legden-Asbeck (WILA)<sup>114</sup> (BM 2017: 4; CDU-Legden 2017: 4). Gegen die Annahme des Ratsreferendums und die Überplanung des Waldes schlossen sich UWG und Bürgerinitiative zusammen (MZ 10.03.2011).

Die Projektbefürworter argumentierten, dass eine Ausweisung die ökonomische Leistungskraft Legdens steigern (mehr Gewerbesteuererinnahmen, Arbeits- und Ausbildungsplätze etc.), die Erschließung des Bereichs bereits weitgehend vorhanden sei und der Wald aufgrund des schlechten Baumbestandes und seiner Insellage weder ökologisch besonders wertvoll noch als Naherholungsgebiet von Bedeutung sei (u.a. MZ 11.05.2012).

Die Überplanungsgegner hingegen betonten, dass die ökonomische Leistungskraft Legdens nur durch eine schnelle Ausweisung des Industrieparks zu steigern sei und bezweifelten insofern, dass am Standort »Heying Esch« tatsächlich neue Arbeits- und Ausbildungsplätze entstünden (MZ 11.05.2012; UWG 2012). Darüber hinaus hoben sie die ökologische Bedeutung des Waldes sowie dessen Funktion als zentrumsnahe Erholungsgebiet maßgeblich hervor (ebd.). Sie kritisierten schließlich die hohen Projektkosten (Rodung, Schaffung von Ausgleichsflächen etc.), wobei sie erklärten, dass die Erschließung des Bereichs keinesfalls – wie die Ratsmehrheit nahelegte – bereits beinahe abgeschlossen sei (ebd.).

114 Die Wila versteht sich als Interessenvertretung der Wirtschaft der Gemeinde Legden und umfasst etwa 100 Mitglieder (Wila o.J.).

Die Bürgerinitiative versuchte die Abstimmenden dabei über eine Webseite, persönliche Hausbesuche, kleine Infostände und Flyer zu erreichen (u.a. MZ 31.03.2012, 05.05.2012b). Die Pro-Seite setzte auf Plakatierungen, Postwurfsendungen sowie die Wirkung einer von der WILA organisierten Gewerbeschau, die im Vorfeld der Abstimmung u.a. im »Heying Esch« stattfand (u.a. MZ 29.04.2012).

Der Bürgermeister und die Fraktionen erhielten darüber hinaus Gelegenheit, ihre Positionen in der gesetzlich vorgeschriebenen Abstimmungsbroschüre darzulegen (Gemeinde Legden 2012b), wobei der Bürgerinitiative dieses Recht nicht zustand. Kurz vor dem Abstimmungstermin kamen in der Münsterland Zeitung allerdings paritätisch zwei Projekt-Befürworterinnen (CDU, SPD) und zwei Projekt-Gegner (BI – Pro Wald, UWG) ausführlich zu Wort (MZ 11.05.2012). Die Zeitung selbst verhielt sich in ihrer Berichterstattung neutral bzw. ließ in ihren Kommentaren keine inhaltliche Tendenz erkennen (u.a. MZ 17.03.2012).

Der Wettbewerb zwischen den Abstimmungscoalitionen erfolgte aber nicht ausschließlich auf inhaltlicher Ebene. Insbesondere die Bürgerinitiative fühlte sich in ihrer Kampagnenführung beeinträchtigt. So erhob sie bspw. den Vorwurf, dass sie auf der Gewerbeschau keinen Raum für einen Infostand erhielt bzw. der ihr dann von einem ansässigen Unternehmer zur Verfügung gestellte Platz durch Plakatierungen der Projektbefürworter »regelrecht eingeeigelt« wurde (MZ 05.05.2012a; vgl. auch BI – Pro Wald 2016: 7f.). Auch der UWG-Vorsitzende befand in diesem Zusammenhang, dass »die Gewerbeschau für politische Inszenierung missbraucht wurde« und »die Wila sich als Veranstalter vor den Karren der CDU und SPD spannen« ließ (MZ 08.05.2011).

Tab. 7.8: Positionen der politischen Akteure zum Ratsreferendum »Heying Esch«

	Ratsreferendum	
	Partei/Verein	Fraktion/Ratsmitglieder
Bürgermeister		Ja
BI		Nein
CDU	Ja	Ja
UWG	Nein	Nein
SPD	Ja	Ja

Quelle:      eigene Darstellung.

IV. Abstimmung

In der Abstimmung setzte sich die Position der Projekt-Befürworter mit 57,0 % zu 43,0 % durch (vgl. Tab. 7.9). Die Abstimmungsbeteiligung fiel mit 64,7 % sehr hoch aus (ebd.). Die Überplanungsgegner erzielten in keinem Abstimmungsbezirk eine Mehrheit, d.h. auch nicht in jenen Bereichen, die in der Nähe des betreffenden Waldgebiets liegen (Gemeinde Legden 2012c).

Tab. 7.9: Ergebnisse des Ratsreferendums zum Gewerbegebiet »Heying Esch«

	Ja	Nein	ungültig	Beteiligung
Stimmen	1.999	1.510	45	3.554
Prozent	57	43	-	64,7

Quelle: Gemeinde Legden (2012c).

## V. Nachgeschichte

Im Anschluss an die Abstimmung setzte sich der Konflikt zunächst in den Leserbriefspalten der Münsterland Zeitung fort, nachdem ein CDU-Mitglied der UWG die missbräuchliche Anwendung des Ratsreferendums sowie die Vereinnahmung der Bürgerinitiative vorgeworfen hatte:

»Die Gründung einer Bürgerinitiative ist gut und in vielen Fällen nötig [...] und das Instrument des Bürgerentscheids ist ein wichtiges Gut! Wenn diese aber zu Instrumenten der Oppositionsarbeit degradiert und für Dinge genutzt werden, wie die Entscheidung über die Nutzung von 3700 Quadratmeter Privateigentum, dann habe ich damit ein Problem« (MZ 19.05.2012).

Die Bürgerinitiative stellte daraufhin klar, dass die Urheberschaft des außerparlamentarischen Widerstands gegen die Waldrodung bei ihr lag.

»Nicht wir haben die UWG (als Handlager) unterstützt, sondern die UWG uns. Auch die anderen Parteien hätten uns unterstützen können« (MZ 24.05.2012).

Ungeachtet dieser Kontroversen setzte die Verwaltung den repräsentativen Entscheidungsprozess fort. Mit dem Abstimmungsergebnis waren die Voraussetzungen für die Überplanung des Waldgrundstücks erfüllt. Die Einleitung der entsprechenden Verfahren begann im September 2012, wobei die UWG geschlossen dagegen stimmte (MZ 25.09.2012). In einem Leserbrief begründete eines ihrer Ratsmitglieder das Abstimmungsverhalten erstens damit, die 43 % der Nein-Stimmen im Rat zu repräsentieren (MZ 28.09.2012). Zweitens verwies der UWG-Ratsherr auf weiterhin fehlende »Informationen zu den Kosten der Erschließung« (ebd.) und drittens bezichtigte er die Projektbefürworter der »Fehlinformation der Bürger vor der Abstimmung« und hielt diesen zusätzlich ein wenig demokratisches Verhalten während der Abstimmungskampagne vor (ebd.).

Ende 2014 erfolgten dann die Satzungsbeschlüsse sowohl zum Bebauungs- als auch zum Flächennutzungsplan (Gemeinde Legden 04.11.2014, 16.12.2014). Bei beiden Beschlüssen enthielt sich die UWG-Fraktion mehrheitlich (ebd.). Inzwischen befinden sich erste Gebäude auf der vormaligen Waldfläche (MZ 30.01.2017). Zudem verkündete der Bürgermeister im Mai 2017, dass alle Areale verkauft seien und spekulierte bereits über weitere Waldrodungen im »Heying Esch«, um abermals neuen Gewerbe- raum zu schaffen (MZ 17.05.2017). UWG und Bürgerinitiative sind hingegen weiterhin davon überzeugt, dass sich die ökologischen und finanziellen Kosten des Projekts nicht rentieren (BI – Pro Wald/UWG 2016: 16) und dass darüber hinaus auch die Ent-

wicklung des Industrieparks an der Autobahn<sup>115</sup> erst durch ihren Widerstand bzw. das Ratsreferendum vorangegangen sei (ebd.).

### 7.3.2.2 Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

#### I. Initiierungsidee und Initiatoren

Während des Entscheidungsverfahrens zur Erweiterung des Gewerbegebiets »Heying Esch« erfolgte die Initiierung eines Ratsreferendums. Die Initiierungsidee zu diesem entstand im Umfeld der Bürgerinitiative im Sommer 2011. Den Initiierungsantrag reichte die mit der Bürgerinitiative verbündete UWG-Minderheitsfraktion im September 2011 ein, sodass letztere als Initiator auftrat.

#### II. Ratsreferendum der UWG-Fraktion

##### a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Die UWG-Fraktion positionierte sich im repräsentativen Entscheidungsprozess von Anbeginn geschlossen gegen die Überplanung des Waldgebietes, hatte als Minderheitsfraktion jedoch keine Chance ihre Position gegen die Ratsmehrheit aus Bürgermeister, CDU und SPD durchzusetzen. Nachdem die Ratsmehrheit den Antrag der Bürgerinitiative ablehnte, stellte die Initiierung eines Ratsreferendums somit einen letzten Versuch seitens der UWG dar, die Waldrodungen doch noch zu verhindern. Die Initiierung entsprach demzufolge dem Gestaltungsmotiv der UWG-Fraktion, wobei sie den Initiierungstyp Mehrheitsumgehung anwandte, um Policy-Zugriff zu erhalten.

Angesichts des Umstandes, dass vor der Initiierung ein gutes Viertel der Legdener Wahlbevölkerung die Bürgerinitiative unterstützt hatte und die UWG mindestens seit 2004 für den Walderhalt am »Heying Esch« eintrat, stellte das Thema ferner auch eine attraktive Mobilisierungsgelegenheit für die Wählerversammlung dar. Weil kommunale Wahlen allerdings erst 2014 (Gemeinderat) bzw. 2015 (Bürgermeister) wieder anstanden, entfaltete das Machtmotiv in Bezug auf die Initiierung vermutlich allerdings eine geringere Wirksamkeit.

Auf der Darstellungsebene, d.h. insbesondere in der Begründung des Ratsreferendumsantrags, appellierte die UWG-Fraktion jedoch vornehmlich an das Gemeinschaftsmotiv. So erklärte sie, dass ein Ratsreferendum letztlich der Gewährleistung des Gemeindegemeinschafts diene, da es eine angemessene Berücksichtigung der Interessen der vielen Gemeindemitglieder, die zuvor eine Unterschrift geleistet hatten, darstellte.

##### b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen setzten ein, nachdem der Aufhebungsantrag der Bürgerinitiative in Folge der Unterschriftenaktion im Rat scheiterte. Der Beschluss zur Überplanung des Waldgebietes durch die Ratsmehrheit war zu diesem Zeitpunkt somit prinzipiell gefallen. Die Initiierungsverhandlungen erfolgten konsensual zwischen der Bürgerinitiative und der UWG. Gegenstand der Initiierungsverhandlungen

115 Auch im Industriepark A31 sind mittlerweile die ersten Firmengebäude errichtet (MZ 04.04.2016).

war i. W. die Frage, welches Referendumsverfahren Anwendung finden sollte. Die Bürgerinitiative schloss ein Bürgerreferendum jedoch schnell aus:

»Und wir haben einfach in der Diskussion in unserer Runde mit 10 Leuten, die wir waren, gesagt: »Das Bürgerbegehren, die Anforderungen sind zu groß. Wir kriegen das nicht hin« (BI – Pro Wald/UWG 2016: 11).

Insofern blieb für die UWG die Initiierung eines Ratsreferendums als einzige Handlungsalternative übrig, weshalb auch die Initiierungsentscheidung unumstritten war, die etwa zwei Monate nach dem Aufkommen der Initiierungsidee getroffen wurde. Als Minderheitsfraktion war sich die UWG bei der Initiierungsentscheidung völlig im Unklaren, wie die Ratsmehrheit mit ihrem Initiierungsantrag verfahren würde (BI – Pro Wald/UWG 2016: 5).

### c) Initiierungsvorlage

Bei der Initiierungsvorlage handelte es sich um einen nicht-gerichteten Antrag, da die Verwaltung damit beauftragt werden sollte, »den Bürgerentscheid vorzubereiten und durchzuführen« (UWG 12.09.2011). Eine Abstimmungsfrage wurde von der UWG dementsprechend nicht formuliert. Eine wesentliche Ursache für den Verzicht auf die Entwicklung einer Fragestellung lag in der mangelnden diesbezüglichen rechtlichen Expertise der Initiatoren (BI – Pro Wald/UWG 2016: 5). Wenngleich die Initiierungsvorlage keine Abstimmungsfrage enthielt, wies der Titel im Antrag (»Bürgerentscheid zum »Erhalt des Waldgebietes Heying Esch«) aber schon eine Richtung auf, sodass sich die Vorlage – auch aufgrund des wesentlichen Initiierungszieles – tendenziell als Vetovorlage einordnen lässt.

### d) Initiierungsbedingungen

Das positive Outcome der Initiierungsentscheidung ist auf eine zeitliche Abfolge und ein Zusammenwirken verschiedener Initiierungsbedingungen zurückzuführen.

Die Gemeinde Legden konnte 2011 auf keine Anwendungserfahrungen mit kommunalen Referenden zurückgreifen und auch in Nordrhein-Westfalen insgesamt hatten sich bis zum Sommer 2011 gerade einmal sechs Ratsreferenden mit Bürgerentscheid ereignet. Das Entscheidungsinstrument »Ratsbürgerentscheid« dürfte zum Zeitpunkt des inhaltlichen Willensbildungsprozesses somit kaum bekannt gewesen sein. Für die Entstehung der Initiierungsidee war deshalb vermutlich der Umstand, dass im Juli 2011 im nahegelegenen Rhede ein Ratsreferendum stattfand (Stadt Rhede o.J.), von zentraler Bedeutung:

»Und dann war ich zufälligerweise in Raesfeld<sup>116</sup> mit einer Fahrradgruppe. Und habe da gesehen, dass die auch wegen einem Wald ein Ratsbürgerentscheid gemacht haben – oder machen wollten. Und dann kam auch bei uns die Diskussion« (BI – Pro Wald/UWG 2016: 2).

Dass sich die Initiierungsidee weiter konkretisierte, ist zuvorderst auf den Verzicht der Bürgerinitiative, ein Bürgerreferendum zu starten, zurückzuführen. Sofern die

<sup>116</sup> Raesfeld ist eine Nachbarkommune von Rhede.

Bürgerinitiative nämlich eine erneute Unterschriftensammlung begonnen hätte, wären die Initiierungsverhandlungen zum Ratsreferendum vermutlich zumindest vorerst abgebrochen worden.

Das folgende positive Outcome der Initiierungsentscheidung ist dann auf die Wirkung zusätzlicher Initiierungsbedingungen zurückzuführen. Allem voran sind die Policy-Differenzen im Kommunalparlament zu nennen, wobei der Entscheidungsgegenstand ein erhebliches Konfliktpotential beinhaltete, da die UWG ihm einerseits eine außerordentliche ökologische Relevanz zuschrieb und andererseits die CDU-Mehrheitsfraktion einen politischen Richtungswechsel vollzog, d.h. eine Abkehr vom 2004 gefassten Grundsatzbeschluss vornahm. Ferner ergaben sich aufgrund der ausgeprägten konkurrenzdemokratischen Interaktionsorientierung der UWG weitere Initiierungsanreize. Ausschlaggebend für das positive Outcome der Initiierungsentscheidung dürfte aber vor allem das hohe Ausmaß des außerparlamentarischen Widerstands gewesen sein, welches durch die Unterschriftenaktion der Bürgerinitiative dokumentiert war. Das Engagement der Bürgerinitiative trug somit nicht nur zur Entstehung der Initiierungs-idee bei. Es liefert der UWG darüber hinaus auch eine überzeugende Begründung für den Initiierungsantrag.

#### e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Bürgermeister, CDU und SPD verfügten über kein genuines Interesse an einem Ratsreferendum, da sie die Erweiterung des Gewerbegebiets bereits beschlossen hatten und eine Bürgerabstimmung die Projektrealisierung grundsätzlich noch einmal gefährden konnte. Die Unterschriftenaktion der Bürgerinitiative stellte die gesellschaftliche Akzeptanz des Projekts jedoch in Frage, sodass auch der Bürgermeister an der ausreichenden Legitimationskraft der repräsentativen Beschlussfassung zweifelte:

»Die haben seinerzeit Unterschriften gesammelt – relativ viele. Die Anzahl kann ich ihnen aus dem Gedächtnis heraus nicht sagen. Aber ich weiß, dass es sehr viele Unterschriften waren. Und das unterstrich ja auch die Notwendigkeit zu sagen: »Komm, wir fragen jetzt die Bürgerinnen und Bürger hier vor Ort, ob sie dafür oder dagegen sind.« (BM 2017: 2).

Die Einschätzung des Bürgermeisters teilte ebenfalls der CDU-Fraktionsvorsitzende:

»Also wir hatten das Gefühl, dass das [Durchführung des Ratsreferendums, A. d. V.] auch von der Mehrheit der Bevölkerung so gesehen wird. Das war so eine Gefühlslage von uns. Ich meine, wir haben das als richtig angesehen, grundsätzlich als richtig angesehen« (CDU-Legden 2017: 2).

Erstens erhoffte sich die Koalition der Überplanungsbeefürworter von der Auslösung des Ratsreferendums also eine zusätzliche Legitimation. Darüber hinaus stand die Drohung der Waldschützer im Raum, im Anschluss an die Unterschriftenaktion noch ein Bürgerreferendum zu starten. Den damit einhergehenden Verlust an Verfahrenskontrolle wollten die Projektbeefürworter unbedingt vermeiden:

»Wenn wir gesagt hätten: »Wir ziehen das jetzt so durch.« Dann hätten wir höchstwahrscheinlich keinen Ratsbürgerentscheid bekommen. Dann hätten wir einen Bürgerent-

scheid bekommen. Das wäre ja die nächste Stufe dann gewesen. Warum sollen wir das riskieren?» (CDU-Legden 2017: 2).

Mit der Auslösung des Ratsreferendums bezweckte die Ratsmehrheit zweitens somit die (präventive) Okkupation eines bis dato nur angedrohten Bürgerreferendums und drittens eine Verkürzung des Entscheidungsprozesses. So erhoffte sich der Bürgermeister von der Auslösung des Ratsreferendums eine zeitnahe Entscheidungsfindung, weshalb seine Zustimmung zur Auslösung auch erfolgte, »damit die Diskussion sich nicht endlos fortsetzt, und wir sozusagen in unserer Umsetzung ausgebremst werden« (BM 2017: 2).

Alle drei von der Ratsmehrheit angewandten Auslösungstypen (Legitimation, Okkupation, Verkürzung) standen vornehmlich mit dem Auslösungsziel der Policy-Kontrolle in Verbindung, da es der Ratsmehrheit bei der Auslösung um die Verteidigung des inhaltlichen Beschlusses aus dem Kommunalparlament ging. Die Auslösung entsprach somit hauptsächlich dem Gestaltungsmotiv der Ratsmehrheit. Im Sinne ihres Machtmotivs verfügten der Bürgermeister und die CDU-Mehrheitsfraktion aber sicherlich auch über kein Interesse an einem dauerhaft schwelenden Konflikt.

#### f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Die Auslösungsverhandlungen erstreckten sich über mehrere Monate hinweg, wobei sich ihr Verlauf und Ausgang zunächst absolut offen gestalteten, da eingangs vor allem unklar war, ob ein Ratsreferendum zum Entscheidungsgegenstand rechtlich überhaupt zulässig sei. Insofern stellte es einen wirksamen Schachzug der UWG-Fraktion dar, keine konkrete Abstimmungsfrage zu formulieren, die dann unmittelbar rechtlich überprüft und ggfs. abgelehnt werden konnte, sondern diese Aufgabe der Verwaltung zu übertragen.

Die Projektbefürworter mögen sich zwar vermutlich einen negativen Ausgang der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung erhofft haben. Die positive Rückmeldung zwang sie jedoch dazu, den Auslösungsprozess fortzusetzen, falls sie die Initiierung eines Bürgerreferendums sicher ausschließen wollten.

Der Bürgermeister bzw. die Verwaltung dominierten in der Folge die Auslösungsverhandlungen. So nutzte der Gemeindevorsteher etwa seine Position, um einen Abstimmungstermin unmittelbar nach der Gewerbeschau vorzuschlagen, die den Projektbefürwortern eine öffentlichkeitswirksame Werbefläche bot. Weil die Projektbefürworter die Auslösungsmehrheit kontrollierten, konnte die UWG-Fraktion keinen gestaltenden Einfluss im Auslösungsprozess ausüben. Dabei konnte der Bürgermeister darauf vertrauen, dass die Wählervereinigung und die Bürgerinitiative allein wegen einiger unliebsamer Verfahrensmodalitäten nicht unmittelbar ein Bürgerreferendum initiieren würden.

Der positive Ausgang der Auslösungsentscheidung kam schließlich zu Stande, weil Bürgermeister, CDU und SPD überzeugt waren, ihre inhaltlichen Ziele mit Hilfe der Auslösung erreichen zu können:

»Gut, ich bin davon ausgegangen, dass die Mehrheit sich für die Überplanung des Waldes ausspricht. Aber ich konnte es ja nicht wissen. Das war einfach nur so ein Bauchgefühl« (BM 2017: 2).



Wenngleich es – insbesondere nach der Terminverlegung – Dissonanzen wegen des Abstimmungstermins gab, erfolgten die Auslösungsverhandlungen im Kommunalparlament im Vergleich zu dem vorausgehenden inhaltlichen Willensbildungsprozess weitgehend konsensorientiert. Verantwortlich dafür war sicherlich, dass alle kommunalparlamentarischen Akteure das Ratsreferendum im Vorfeld der Auslösungsentscheidung als angemessenes Konfliktlösungsinstrument akzeptierten. Eine inhaltliche Kompromisslösung strebte während der Auslösungsverhandlungen keiner der beteiligten Akteure an.

#### g) Auslösungsvorlage

Urheberin der Auslösungsvorlage war die Verwaltung, sodass sich die Autoren von Initiierungs- und Auslösungsvorlage unterschieden. Die formulierte Abstimmungsfrage bezog sich entgegen des Tenors der Initiierungsvorlage positiv auf die Überplanung des Waldgebiets. Insofern transformierte die Verwaltung die Vetovorlage der UWG-Fraktion in eine Initiativvorlage. Die Begründung der Vorlage war allerdings neutral gehalten, d.h. sie enthielt keinen positiven Bezug auf das Projekt oder eine Abstimmungsempfehlung, sondern verwies lediglich auf den Dissens im Kommunalparlament und der Bürgerschaft. Eine tendenziöse oder werbende Begründung hätte vermutlich nicht die Zustimmung der UWG gefunden und Anreize zur Initiierung eines Bürgerreferendums gesetzt.

#### h) Auslösungsbedingungen

Für die Auslösung waren vornehmlich noch die Stimmen der CDU-Fraktion erforderlich, da die UWG-Fraktion ein genuines Interesse an der Durchführung des Ratsreferendums besaß. Um das Ergebnis des Auslösungsprozesses zu erklären, sind somit die Auslösungsbedingungen in Bezug auf den Bürgermeister und die CDU-Fraktion zu analysieren.

Diesbezüglich setzte zuvorderst die hohe Qualität des außerparlamentarischen Widerstands den Bürgermeister und die CDU-Fraktion unter Handlungsdruck. Ohne die öffentlichkeitswirksame Dokumentation des Widerstands gegen die Waldüberplanung in Form der Unterschriftenaktion hätten Bürgermeister und CDU-Fraktion den Initiierungsantrag der UWG-Fraktion wohl kaum aufgegriffen. Dass sich die Bürgerinitiative für eine informale Unterschriftensammlung und gegen die Initiierung eines Bürgerreferendums entschied, bereitete der Auslösung des Ratsreferendums vermutlich sogar die entscheidende Grundlage. Ein Bürgerreferendum hätte der Rat nämlich im Sommer 2011 noch zwangsläufig rechtlich für unzulässig erklären müssen. Die freie Unterschriftenaktion hingegen war rechtlich nicht anzufechten und entfaltete politisch eine vergleichbare Wirkung.

Die Ursache, dass die Unterschriftensammlung wiederum eine so starke politische Durchschlagskraft entfachte, ist wiederum in den engen Sozialbeziehungen der kleinen Gemeinde zu sehen. Zum einen gelang es der Bürgerinitiative aufgrund dieser nämlich in einem relativ kurzen Zeitraum Unterschriften von mehr als einem Viertel der Wahlbevölkerung zu sammeln und zum anderen hätte die Missachtung eines so hohen Anteils der Gemeindebevölkerung durch eine Auslösungsverweigerung den kommunalen Frieden über den politischen Raum hinaus belastet, was insbesondere nicht im Interesse des Bürgermeisters liegen konnte.



Der Bürgermeister und die CDU-Mehrheitsfraktion hätten in Folge der Unterschriftenaktion allerdings ebenso einen inhaltlichen Kompromiss mit der Bürgerinitiative und der UWG anstreben können. Wie die Initiatoren dem Walderhalt, schrieben die Projektbefürworter der Ausweisung der Gewerbeflächen jedoch eine gravierende ökonomische Relevanz zu, sodass ein Interessenausgleich kaum möglich war. Dieser Umstand in Verbindung mit dem hohen Problemlösungsdruck und dem vermeintlich drohenden Bürgerreferendum erzeugte starke Auslösungsanreize auf Seiten der Projektbefürworter.

Zusätzlich befeuert wurden diese noch durch die Aussicht auf eine ressourcenstarke Abstimmungscoalition. So verfügten Bürgermeister und CDU-Fraktion zusammen mit der SPD nicht nur über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Kommunalparlament. Darüber hinaus genossen sie auch die Unterstützung der wirtschaftlich einflussreichen und vergleichsweise finanzkräftigen WILA. Aufgrund dessen sowie wegen des durch die geringe Gemeindegröße erhöhten Ausmaßes an Verfahrenskontrolle der Verwaltung, konnten sich die Projektbefürworter also gute Chancen auf einen Abstimmungserfolg an der Urne ausrechnen.

All diese Auslösungsbedingungen wären letztlich allerdings wirkungslos geblieben, wenn sich mit der Änderung des Themenkatalogs im Referendumsdispositiv nicht ein verfahrensexogener Einflussfaktor, auf den die beteiligten Akteure nicht zugreifen konnten, geändert hätte. Ohne die rechtliche Novellierung wäre die Formulierung einer zulässigen Abstimmungsfrage nämlich schlicht kaum möglich gewesen.

### i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Das übergeordnete Initiierungsziel der UWG-Fraktion bestand darin, mittels des Ratsreferendums die Waldrodungen noch zu verhindern. Mit diesem Anliegen scheiterte sie am Mehrheitswillen der Bürgerschaft. Ungeachtet des Abstimmungsergebnisses konnte sie allerdings bereits die Auslösung als Erfolg werten.

Inwieweit die Wählervereinigung durch die Mobilisierung von immerhin 43 % der Abstimmenden bei den folgenden Wahlen profitierte, ist schwer abzuschätzen. Ihre Stimmengewinne bei den Kommunalwahlen 2014 führten der Bürgermeister und der CDU-Fraktionsvorsitzende – auch wegen des zeitlichen Abstands – jedenfalls nicht auf das Ratsreferendum zurück (BM 2017: 6; CDU-Legden 2017: 7). Der spätere UWG-Vorsitzende vermutete allerdings, dass das Ratsreferendum die Wahrnehmung der UWG in der Gemeinde gestärkt hätte (BI – Pro Wald/UWG 2016: 18).

In Bezug auf die Gemeindebefriedung, die die UWG auf der Darstellungsebene als wesentliches Initiierungsziel anführte und die auch als gemeinsamer Nenner aller kommunalparlamentarischen Akteure Eingang in die Begründung der Auslösungsvorlage fand, urteilte der Bürgermeister, dass das Ratsreferendum die bestehenden Spannungen zunächst zusätzlich beförderte:

»Und für die Phase, in der dann diese Abstimmungskampagne lief, gibt es für den Moment auch – das Ergebnis zeigt das ja – so eine gewisse Spaltung. Die einen sind dafür, die anderen sind dagegen. Und das zieht sich durch alle Gruppen hindurch. Selbst in Familien gab es unterschiedliche Ansichten, in Nachbarschaften, in Kegelclubs, Stammischen...« (BM 2017: 6f.).

Alle Interviewpartner stimmten aber darin überein, dass die Diskussionen in der Gemeindebevölkerung nach der Abstimmung endeten, und dort keine fortwährende Spaltung zu beobachten war (BI – Pro Wald/UWG 2016: 14; BM 2017: 7; CDU-Legden 2017: 6). Im Gemeinderat selbst blieb die Spaltung allerdings fortbestehen, wofür die UWG insbesondere den ihrer Ansicht nach unfairen Verlauf der Abstimmungskampagnen verantwortlich machte.

### III. Kontrafaktische Perspektive auf die Auslösmehrheit

Zweifelsfrei wäre die Initiierung des Ratsreferendums durch die UWG-Fraktion ebenso unter majoritären Auslösungsbedingungen erfolgt. Als Minderheitsfraktion hatte die UWG mit dem Antrag schließlich politisch nichts zu verlieren.

Während des Auslösungsprozesses entschieden sich der Bürgermeister und die CDU-Mehrheitsfraktion gegenüber UWG und Bürgerinitiative für einen tendenziell konsensualen Politikstil, der sich nicht nur im Aufgreifen der Initiierungsvorlage und dem positiven Outcome der Auslösungsentscheidung, sondern vor allem in der neutral gehaltenen Auslösungs begründung widerspiegelte. Zusammen mit der SPD-Fraktion hätte die CDU-Fraktion nicht zuletzt auch ein Ratsreferendum auslösen können, das sich parteiisch für die Überplanung des Waldgebiets aussprach. Damit wären aber vermutlich UWG und Bürgerinitiative nicht einverstanden gewesen und hätten ihrerseits ein Bürgerreferendum initiieren können. Der eher konsensorientierte Politikstil des Bürgermeisters während des Auslösungsprozesses war somit weniger den konsensualen Auslösungsbedingungen als vielmehr der Furcht vor einem Bürgerreferendum und einer langfristigen Spaltung der Bürgerschaft geschuldet. Auch der Auslösungsprozess wäre unter majoritären Auslösungsbedingungen deshalb wahrscheinlich ähnlich verlaufen.

## 7.3.3 Ampelanlage im Ortskern

### 7.3.3.1 Phasenverlauf

#### I. Vorgeschichte

Der Gemeindeentwicklungsplan aus dem Jahr 2004 beschäftigte sich auch mit der Neugestaltung der Ortsmitte. Der Abschlussbericht mahnte dabei an, dass die städtebauliche Qualität des historischen Siedlungskerns durch den hohen Verkehrsfluss an der zentralen Kreuzung sowie die Gebäude im Umfeld des Kreuzungsbereichs beeinträchtigt sei (Gemeinde Legden 2004: 27, 55f.). Mitverantwortlich für diese Situation wurde u. a. die Ampelanlage an der Kreuzung gemacht, die vorwiegend Schulkindern zur Überquerung der vielbefahrenen Straße diene.

»Das wenig dörfliche Erscheinungsbild in diesem Bereich wird durch die aus Gründen der Schulwegsicherung notwendige Ampelanlage verstärkt« (ebd.: 56).

In Folge des abgeschlossenen Baus einer Umgehungsstraße sowie einer geplanten Verkehrsberuhigung des Kreuzungsbereichs wurde darüber nachgedacht, auf die Ampelanlage – wenn möglich – künftig zu verzichten:

»Der Bau der Umgehungsstraße eröffnet nun die Möglichkeit, durch verkehrsberuhigende Maßnahmen im innerörtlichen Bereich, insbesondere [sic!] im Umfeld der Kreuzung, einen Teil des Durchgangsverkehrs auf die Umgehungsstraße umzuleiten. Ob auf die Ampelanlage zukünftig verzichtet werden kann, wird derzeit geprüft. Der Sicherheit der Schulkinder ist in diesem Zusammenhang Priorität einzuräumen« (ebd.).

Zur Verkehrsberuhigung wies die Gemeinde schließlich zunächst Bereiche der von Süden auf die Kreuzung zulaufenden Straße als »Shared Space« aus (MZ 28.05.2010).

## II. Parlamentarische Beratungsphase

Im November 2010 präsentierte ein Planungsbüro dann unter Zustimmung des Bürgermeisters und der CDU ein Konzept im Gemeinderat, das vorsah, den Shared Space auf die Hauptstraße und somit den unmittelbaren Kreuzungsbereich auszudehnen, was gleichzeitig den Abbau der Ampelanlage zur Folge gehabt hätte (MZ 18.11.2010).

Die UWG kritisierte diese Überlegungen scharf. Sie schrieb in ihrer Vereinszeitung:

»Im unübersichtlichen Kreuzungsbereich ermöglicht zurzeit die Ampelanlage den Kindern einen gesicherten Schulweg und mobilitätseingeschränkten Fußgängern die sichere Querung der Strasse [sic!]. Dieser nachweislich wirksame Schutz für Fußgänger und Radfahrer ist für die UWG unverzichtbar!« (UWG 2011).

Auf einer Einwohnerversammlung zur Neugestaltung der Hauptstraße im Juli 2011 stellte sich in der Folge eine Mehrheit der 50 Anwesenden gegen die Entfernung der Ampelanlage (MZ 07.10.2011). Daraufhin beantragte die UWG-Fraktion die Durchführung eines Ratsreferendums zur »Beibehaltung der Verkehrsampelanlage im Kreuzungsbereich Dorfmitte« (UWG 12.09.2011). Der Antrag erfolgte gemeinsam mit dem Antrag auf das Ratsreferendum zum Wald im »Heying Esch« und enthielt dementsprechend auch die gleiche Begründung (ebd.).

Wie im Fall »Heying Esch« sprach sich die Ratsmehrheit aus Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion zunächst für eine rechtliche Überprüfung der Zulässigkeit aus, die der Rat dann auch einstimmig veranlasste (Gemeinde Legden 26.09.2011). Ein Vertreter der CDU-Fraktion kritisierte dabei allerdings, dass sich die repräsentativen Gremien bis dato noch gar nicht angemessen mit dem Abstimmungsgegenstand befasst hätten, weshalb er bei einem Durchführungsbeschluss »die Gefahr [siehe, A. d. V.], dass in Zukunft über viele kontrovers diskutierte Fragen ein Ratsbürgerentscheid herbeigeführt werden müsse«, was »nicht im Sinne einer repräsentativen Demokratie sein« könne (ebd.).

Das Gutachten des Städte- und Gemeindebundes gelangte zu dem Schluss, dass lediglich ein Ratsreferendum mit empfehlendem Charakter durchgeführt werden könne, da der Kreis Borken und nicht die Gemeinde Legden in der Ampelfrage zuständig sei (Städte- und Gemeindebund NRW 25.10.2011).

Ein solches Ratsreferendum lehnte die Mehrheit aus Bürgermeister, CDU- und SPD-Fraktion in der Ratssitzung im November 2011 gegen vier Stimmen aus der UWG-Fraktion jedoch ab (Gemeinde Legden 07.11.2011a). Die Ratsmehrheit war sich dabei einig, dass »in dieser Angelegenheit bisher noch viel zu wenig in der Sache diskutiert worden sei« (ebd., vgl. auch MZ 10.11.2011). Zudem mahnte der CDU-Fraktionsvorsitzende an:

»Der Gemeinderat müsse sich und seine Arbeit auch ernst nehmen und könne nicht sofort die Durchführung eines Bürgerentscheides ins Gespräch bringen, wenn man sich in der Sache nicht einig sei« (ebd.).

Nachdem der Antrag auf Ratsreferendum an der Ratsmehrheit scheiterte, konkretisierten sich in den folgenden Jahren die Überlegungen zur Gestaltung der Hauptstraße bzw. des Kreuzungsumfeldes und auch der mögliche Abbau der Ampelanlage wurde immer mal wieder von CDU-Ratsmitgliedern thematisiert (u.a. MZ 05.07.2013). Ein Ratsreferendum zu diesem Thema beantragte aber keine Fraktion erneut. Im November 2016 beschloss der Rat schließlich die Ampelanlage beizubehalten (Gemeinde Legden 24.10.2016, 07.11.2016).

### 7.3.3.2 Analyse des Initiierungs- und Auslösungsprozesses

#### I. Initiierungsidee und Initiatoren

Im Laufe des Entscheidungsprozesses zur Gestaltung der wichtigsten Kreuzung im Ortskern von Legden bzw. deren Umfeld kam es zur Initiierung eines Ratsreferendums. Sowohl die Initiierungsidee als auch der Initiierungsantrag stammten von der UWG, wobei die Initiierungsidee öffentlich erst mit der Antragsstellung erstmalig geäußert wurde.

#### II. Ratsreferendum der UWG-Fraktion

##### a) Politische Standardmotive, Initiierungsziele und Initiierungstypen

Mit ihrem Antrag verband die UWG-Fraktion vorrangig das inhaltliche Anliegen des Ampelanlagenerhalts, bei dem sie davon ausging, es im Rat nicht gegen die Mehrheit aus Bürgermeister und CDU-Fraktion durchsetzen zu können. Insofern wendete die UWG-Fraktion den Initiierungstyp der (antizipierten) Mehrheitsumgehung mit dem Initiierungsziel des Policy-Zugriffs an. Da die Einwohnerversammlung ein gewisses Maß an Widerstand gegen den Abbau der Ampelanlage offenbart hatte, stellte das Thema für die UWG-Fraktion prinzipiell auch eine Mobilisierungsgelegenheit dar. Das Machtmotiv dürfte bei der Initiierungsentscheidung im Verhältnis zum Gestaltungsmotiv aber nur eine nachgelagerte Rolle gespielt haben, da das Ausmaß des Widerstands zum Initiierungszeitpunkt kaum angemessen einzuschätzen war. Auf der Darstellungsebene verwies die UWG – wie bei der Initiierung des Ratsreferendums zum Gewerbegebiet – auf die kommunale Befriedung als Initiierungsziel und griff somit auch in diesem Fall auf das Gemeinschaftsmotiv zurück.

##### b) Initiierungsverhandlungen und Initiierungsentscheidung

Die Initiierungsverhandlungen setzten zu einem frühen Stadium des inhaltlichen Willensbildungsprozesses ein. Sie fanden ausschließlich innerhalb der UWG statt. Da die Durchführung eines Referendums vor dem Initiierungsantrag zu keinem Zeitpunkt öffentlich debattiert wurde, überraschte die Initiierungsentscheidung bzw. deren Ergebnis die anderen Fraktionen im Kommunalparlament:

»Als ich das (den Antrag, A. d. V.) zum ersten Mal durchgelesen habe, habe ich mir gedacht: »Wegen der Ampel?«« (CDU-Legden 2017: 9).

### c) Initiierungsvorlage

Bei der Initiierungsvorlage handelte es sich um einen Doppelantrag mit gemeinsamer Begründung. Auch in Bezug auf das Ratsreferendum zur Ampel formulierte die UWG-Fraktion keine Abstimmungsfrage, sondern lediglich die Aufforderung an die Verwaltung, ein Ratsreferendum vorzubereiten. Da der Titel des Antrags jedoch auf den Erhalt der Ampelanlage abzielte, lässt sich der Antrag als (präventive) Vetovorlage klassifizieren.

### d) Initiierungsbedingungen

Die Initiierung des Ratsreferendums zur Ampelanlage ist ohne einen Blick auf die parallele Entwicklung im Fall »Heying Esch« nicht zu erklären. So ist die Idee, in Legden überhaupt Ratsreferenden anzuwenden, im Kontext dieses Entscheidungsprozesses entstanden. Die Initiierungsidee zum Ampelreferendum ist demnach eine Folge der Initiierungsidee zum Waldreferendum. Weiterhin ist auch das positive Outcome der Initiierungsentscheidung auf das Waldreferendum zurückzuführen. Wären die Initiierungsverhandlungen dort etwa zu dem Schluss gelangt, dass die Initiierung eines Bürgerreferendums die bessere Handlungsalternative gewesen wäre, ist es unwahrscheinlich, dass die UWG allein einen Antrag auf Ratsreferendum zur Ampelanlage gestellt hätte. So spricht die Wählervereinigung in ihrer Antragsbegründung zwar von Kontroversen in beiden inhaltlichen Willensbildungsprozessen, in der Begründung verweist sie dann aber nur auf die Unterschriftenaktion der Bürgerinitiative.

Das Ratsreferendum zum Gewerbegebiet ist als Initiierungsbedingung allein aber nicht hinreichend. Einen weiteren Initiierungsanstoß lieferte der Verlauf der Einwohnerversammlung, auf der sich eine Mehrheit der Anwesenden für die Beibehaltung der Ampelanlage aussprach und somit auch außerparlamentarisches Konfliktpotential dokumentiert war. Dass weiterhin die Policy-Differenz in der Ampelfrage entlang des Parteienwettbewerbs verlief und die UWG dem Ampelerhalt eine hohe Relevanz in Bezug auf die Schulwegsicherheit zuschrieb, dürfte schließlich zum positiven Outcome der Initiierungsentscheidung geführt haben.

### e) Politische Standardmotive, Auslösungsziele und Auslösungstypen

Eine Auslösung des Ratsreferendums entsprach weder dem Macht- noch dem Gestaltungsmotiv der weiteren kommunalparlamentarischen Akteure. So hatten weder der Bürgermeister noch die Fraktionen von CDU und SPD ihren Meinungsbildungsprozess zur Ampelanlage zum Zeitpunkt der Initiierung abgeschlossen. Zudem stand der Planungsprozess zur Neugestaltung der Dorfmitte ebenfalls noch im Anfangsstadium. Insbesondere der Bürgermeister und die CDU-Mehrheitsfraktion, die wohl stärker als die SPD zu einem Abbau der Ampelanlage tendierten, konnten deshalb kein Interesse daran haben, den Planungsprozess frühzeitig von einem Ratsreferendum überlagern zu lassen und sich infolgedessen freiwillig in ihrer Gestaltungskompetenz einzuschränken. Gleichzeitig befürchteten sie bei einer Auslösungsverweigerung auch keinen machtpolitischen Schaden wie etwa beim Waldreferendum.

### f) Auslösungsverhandlungen und Auslösungsentscheidung

Wenngleich die anderen Fraktionen bei den ersten Beratungen im Kommunalparlament größere Bedenken in Bezug auf die Auslösung des Ampelreferendums als hinsichtlich des Waldreferendums äußerten, beauftragten sie die Verwaltung dennoch,

zunächst eine Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit vorzunehmen. Damit wollten sie sich sicherlich auch vor dem Vorwurf schützen, Bürgerbeteiligung zu verhindern. Nachdem die rechtliche Überprüfung dann aber die fehlende Zuständigkeit ergab und die UWG über keine politischen Druckmittel verfügte, beschlossen Bürgermeister, CDU und SPD umgehend, den Auslösungsprozess zu beenden.

#### g) Auslösungsvorlage

Da der Rat im November 2011 mehrheitlich beschloss, das Ratsreferendum in der Ampelfrage nicht weiterzuverfolgen und auch die UWG ihre Initiierungs- nicht in eine Auslösungsvorlage umwandelte, wurde während des Auslösungsprozesses keine Auslösungsvorlage erstellt.

#### h) Auslösungsbedingungen

Die Auslösung eines Ratsreferendums konnte nur mit den Stimmen der CDU-Fraktion erfolgen. Aufgrund des frühen Stadiums des Entscheidungsprozesses zur Gestaltung der Dorfmitte hatte diese aber kein Interesse daran, die Entscheidungsverantwortung auf die Stimmberechtigten zu verlagern.

Im Wesentlichen waren dann zwei Auslösungsbedingungen für das negative Outcome der Auslösungsentscheidung verantwortlich. Erstens gab es keine organisierte außerparlamentarische Initiative, die sich für den Erhalt der Ampelanlage einsetzte. Die kritischen Stimmen auf der Einwohnerversammlung waren jedenfalls nicht hinreichend, um den notwendigen Auslösungsdruck auf die CDU-Fraktion zu erzeugen. Das Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung lieferte der Ratsmehrheit zweitens dann die Grundlage, den Auslösungsprozess zu beenden.

#### i) Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele

Die UWG-Fraktion zielte mit dem Ratsreferendum darauf ab, die Entfernung der Ampelanlage zu verhindern. Aufgrund der Auslösungsverweigerung seitens der Ratsmehrheit erreichte die Minderheitsfraktion ihr inhaltliches Anliegen nicht. Dass der Rat 2016 dann schließlich dennoch beschloss, die Ampelanlage beizubehalten, stand ursächlich sicherlich in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Initiierung des Ratsreferendums im Jahr 2011.

### III. Kontrafaktische Betrachtung der Auslösungsmehrheit

Der Initiierungsprozess wäre unter majitären Auslösungsbedingungen vermutlich ähnlich verlaufen, d.h. die UWG hätte das Ratsreferendum sicherlich auch bei einer einfachen Auslösungsmehrheit initiiert. Restriktive Wirkungen auf den Initiierungsprozess sollten schließlich eher von konsensualen Auslösungsmehrheiten ausgehen.

Weiterhin wäre der Antrag allerdings ebenso unter majoritären Auslösungsbedingungen gescheitert, da im Rat eine Zwei-Drittel-Mehrheit aus Bürgermeister, CDU und SPD das Ratsreferendum als Entscheidungsinstrument in der Ampelfrage für ungeeignet hielt. Somit beeinflusste die Höhe der Auslösungsmehrheit also weder den Initiierungs- noch den Auslösungsprozess.

### 7.3.4 Fallfazit

Seit ihrer Einführung im Jahr 2007 ereigneten sich in Legden zwei Ratsreferenden, sodass diese innerhalb der kommunalen Demokratie der Gemeinde lediglich eine Ausnahmeerscheinung darstellen. Als deren *Initiator* trat ausschließlich die Ratsopposition bzw. die Minderheitsfraktion von der UWG in Erscheinung. Bürgermeister und Mehrheitsfraktionen formulierten auch keine *Initiierungsideen*.

Tab. 7.10: Profil der Initiierungspraxis in Legden

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
Initiierungsidee	öffentliche Formulierung von Initiierungsideen in engem zeitlichen Zusammenhang mit tatsächlicher Initiierung	keine öffentlichen Formulierungen von Initiierungsideen und Initiierungen
politische Standardmotive	eher Gestaltungsmotiv	-
Initiierungsziele	eher Policy-Zugriff	-
Initiierungstypen	Mehrheitsumgehung, teilweise aber auch Mobilisierung	-
Initiierungsverhandlungen	kurz, keine Kontroversen, nicht-öffentlich, teilweise interorganisational mit Bürgerinitiative	-
Initiierungsvorlage	Vetovorlagen (ohne Abstimmungsfragen)	-
Initiierungsentscheidung	hohe Varianz in Bezug auf den Zeitpunkt (nach parlamentarischem Beschluss sowie am Anfang des inhaltlichen Willensbildungsprozesses)	-
verfahrensendogene Initiierungsbedingungen	außerparlamentarischer Widerstand, Konkurrenzorientierung, Zuschreibung hoher Qualität an den Abstimmungsgegenstand (Ökologie, Sicherheit), Policy-Wechsel, Anwendungserfahrung (Wechselwirkungen zw. beiden Initiierungen)	-

Quelle: eigene Darstellung.

Hinter beiden Ratsreferenden standen vornehmlich *Initiierungsziele* auf Basis des Gestaltungsmotivs. So zielte die UWG jeweils darauf ab, die Mehrheit im Rat zu umgehen, um entweder ein für sie zentrales Anliegen präventiv umzusetzen (Ampelerhalt) oder im Anschluss an einen Ratsbeschluss dessen Implementation noch zu verhindern (Gewerbegebiet). Darüber hinaus erhoffte sie sich von den Initiierungen insgesamt sicherlich auch potentielle Wähler anzusprechen, um ihr übergeordnetes politisches Ziel, »die Mehrheit der CDU [zu, A. d. V.] brechen« (BI – Pro Wald/UWG 2016: 9), zu



erreichen. Zur Rechtfertigung der Initiierungsanträge verwies die UWG-Fraktion allerdings vorrangig auf das Gemeinschaftsmotiv.

Die *Initiierungsverhandlungen* erfolgten vornehmlich innerhalb der UWG bzw. zwischen der UWG und der Bürgerinitiative. Versuche, die anderen Fraktionen bereits in den Initiierungsprozess mit einzubeziehen, fanden nicht statt. Beide *Initiierungsvorlagen* enthielten keine Abstimmungsfrage und beabsichtigten der Verwaltung die Verfahrensgestaltung zu überlassen. Dennoch ließen sie sich tendenziell als Vetovorlagen klassifizieren.

Als zentrale *Initiierungsbedingungen* über beide Verfahren hinweg zeigte sich einerseits eine Kombination aus entscheidungsspezifischer konkurrenzdemokratischer Akteurskonstellation sowie einer dem Entscheidungsgegenstand zugeschriebenen hohen Relevanz. Andererseits setzte in beiden Fällen auch außerparlamentarischer Widerstand Initiierungsanreize, wobei dessen Qualität sich deutlich unterschied. Schließlich ließ sich auch ein Zusammenhang zwischen der Initiierung beider Ratsreferenden beobachten, d.h. die Initiierung eines Ratsreferendums (Walderhalt) löste maßgeblich die Initiierung des anderen Ratsreferendums (Ampelanlagenerecht) mit aus.

Der Bürgermeister und die Mehrheitsfraktion der CDU zeigten kein genuines Interesse an der Durchführung von Ratsreferenden. Insbesondere im Entscheidungsprozess zur Ampelanlage hoben sie die Entscheidungsverantwortung des Rates hervor. Der Auslösung des Ratsreferendums zum Gewerbegebiet stimmten sie allerdings zu, weil sie sich letztlich eine Verfahrensverkürzung, einen Legitimationszuwachs und die präventive Okkupation eines Bürgerreferendums versprachen. Ihre Auslösungsziele waren somit eher durch das Gestaltungs- als durch das Machtmotiv geprägt.

Die *Auslösungsverhandlungen* dominierte i. W. der Bürgermeister. Dessen Handschrift zeigte sich bei der Formulierung der Abstimmungsfrage sowie der Festlegung des Abstimmungstermins. Dennoch wandte der Bürgermeister zumindest beim Ratsreferendum zum Gewerbegebiet während der Auslösungsverhandlungen tendenziell einen konsensualen Politikstil an, um einem möglichen Bürgerreferendum den Nährboden zu entziehen.

Der politische Druck durch die Unterschriftenaktion der Bürgerinitiative offenbarte sich beim Waldreferendum als maßgebliche *Auslösungsbedingung*. Die kleine Gemeindegröße Legdens verstärkte den Auslösungsdruck auf die Ratsmehrheit dabei zusätzlich. Begünstigend wirkten sich schließlich auch die Möglichkeit zur Bildung einer starken Abstimmungscoalition seitens der Ratsmehrheit sowie die hohe Relevanz, welche letztere dem Thema zuschrieb, aus. Der fehlende, organisierte außerparlamentarische Widerstand für den Ampelerhalt wurde neben der mangelnden Entscheidungszuständigkeit als entscheidende Einflussfaktoren, die eine Auslösung beim Ampelreferendum verhinderten, identifiziert.

Deshalb gelangte auch nur eines der Ratsreferenden als *Auslösungsvorlage* in den Rat. Die Auslösungsvorlage wandelte die Vetovorlage der UWG-Minderheitsfraktion zum Walderhalt in eine Initiativvorlage der Verwaltung zur Erweiterung des Gewerbegebiets um.



Tab. 7.11: Profil der Auslösungspraxis in Legden

	Initiierung durch oppositionelle Fraktionen	Initiierung durch Bürgermeister/ Mehrheitsfraktion
politische Standardmotive	bei OB und Mehrheitsfraktion eher Gestaltungsmotiv wirksam	-
Auslösungsziele	sofern vorhanden: Policy-Kontrolle	-
Auslösungstypen	sofern angewandt: Legitimation, Okkupation, Verkürzung	-
Auslösungsverhandlungen	hohe Kontrolle durch den Bürgermeister, eher konsensual, aber mit Kontroversen über Verfahrensausgestaltung	-
Auslösungsvorlage	sofern vorhanden: Initiativvorlage	-
Auslösungsentscheidung	geteilt: positiv (einstimmig) und negativ	-
verfahrensendogene Auslösungsbedingungen	bei Auslösung: hohe Qualität des außerparlamentarischen Widerstands, breite Abstimmungscoalition, hoher Problemlösungsdruck, Zuschreibung hoher ökonomischer Qualität an den Entscheidungsgegenstand bei Nicht-Auslösung: geringe Qualität des außerparlamentarischen Widerstands, Zuschreibung geringer Qualität an den Entscheidungsgegenstand, keine rechtliche Zuständigkeit des Rates	-
Verwirklichung der Initiierungsziele	keine Realisierung in Bezug auf das Gestaltungsmotiv, teilweise Realisierung in Bezug auf das Machtmotiv	-

Quelle: eigene Darstellung.

In Bezug auf den *Verwirklichungsgrad der Initiierungsziele* ließ sich für die UWG-Minderheitsfraktion ein ambivalentes Bild feststellen. So erreichte sie die inhaltlichen Anliegen ihrer Ratsreferenden zwar nicht, weil diese entweder an der Auslösmehrheit oder an der Abstimmungsmehrheit scheiterten. Ungeachtet dessen nutzte sie das Ratsreferendum zum Gewerbegebiet aber durchaus erfolgreich, um sich als politische Alternative zur CDU-Mehrheitsfraktion zu präsentieren.

Die Höhe der Auslösmehrheit schließlich hatte vor allem angesichts der inhaltlichen Akteurskonstellationen (jeweils Zwei-Drittel-Mehrheiten aus Bürgermeister, CDU und SPD) keinen nachweisbaren Einfluss auf die Initiierungs- und Auslösungsprozesse.