

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1432

**Bürgerbegehren
und Bürgerentscheid
in Baden-Württemberg**

**Eine Bestandsaufnahme sowie
Reformvorschläge zu § 21 GemO**

Von

Jens Schellenberger



Duncker & Humblot · Berlin

JENS SCHELLENBERGER

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
in Baden-Württemberg

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1432

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg

Eine Bestandsaufnahme sowie
Reformvorschläge zu § 21 GemO

Von

Jens Schellenberger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre
der Universität Mannheim hat diese Arbeit im Jahr 2019
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-15808-9 (Print)

ISBN 978-3-428-55808-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Mai 2019 von der Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre der Universität Mannheim als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Anfang Juli 2019 berücksichtigt.

Für die Betreuung durch meinen Doktorvater Herrn Prof. Dr. Matthias Bäcker möchte ich mich recht herzlich bedanken. Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Zu besonderem Dank bin ich meinen Eltern verpflichtet, die mir das Studium und die Anfertigung dieser Arbeit durch ihre Unterstützung erst ermöglicht haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Nicht zuletzt möchte ich mich bei meiner Verlobten Kristin Steinbrenner für ihren Rückhalt und ihr Verständnis über all die Jahre bedanken.

Sinsheim, im Mai 2020

Jens Schellenberger

Inhaltsverzeichnis

<i>1. Kapitel</i>	
Einleitung	23
A. Gegenstand der Arbeit	23
B. Gang der Untersuchung	24
<i>2. Kapitel</i>	
Verfassungsrechtliche Grundlagen für direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene	26
A. Das grundgesetzliche Homogenitätsprinzip	26
I. Der Rechtscharakter von Art. 28 Abs. 1 GG	26
II. Die Strukturprinzipien von Art. 28 Abs. 1 GG	27
1. Das republikanische Prinzip	27
2. Das demokratische Prinzip	28
a) Abstimmungen im Grundgesetz – das unbekannte Wesen?	29
aa) Territorialplebiszite	30
bb) Verfassungsänderung nach Art. 146 GG	34
cc) Die Gemeindeversammlung nach Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG	37
b) Generelle Unzulässigkeit von Volksbegehren und Volksentscheide nach Art. 146 GG auf Bundesebene?	37
c) Konsequenz für die Einführung direktdemokratischer Verfahren auf kommunaler Ebene	43
3. Das Sozialstaatsprinzip	43
4. Das Rechtsstaatsprinzip	44
5. Ergebnis	45
III. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG im Zusammenhang mit kommunalen Plebisziten	45
IV. Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG im Zusammenhang mit kommunalen Plebisziten	48
B. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie	50
I. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden	51
II. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände	54

C. Die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben	55
I. Die Vorgaben der Art. 23 Abs. 1, 25 LV	56
II. Die Vorgaben der Art. 71, 72 LV	57
1. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Kreise	57
2. Die Wahl des Repräsentativorgans nach Art. 72 LV	58
3. Die Gemeindeversammlung nach Art. 72 Abs. 2 Satz 3 LV	59

3. Kapitel

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im kommunalverfassungsrechtlichen Normengefüge

A. Normengenese von § 21 GemO	61
I. Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Gemeindeordnung im Jahre 1955	61
II. Die Reform im Jahre 1975	63
1. Erweiterung der bürgerentscheidsfähigen Gemeindeangelegenheiten	64
2. Verkürzung der Sperrfrist für Bürgerbegehren	66
3. Veränderung des Unterschriftenquorums für Bürgerbegehren	66
4. Wegfall der Mindestabstimmungsbeteiligung	67
III. Die Reform im Jahre 1998	67
IV. Die Reform im Jahre 2005	68
1. Abschaffung des Positivkatalogs	68
2. Ausschlusstatbestand „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften“	69
3. Verlängerung der Einreichungsfrist für kassatorische Bürgerbegehren	70
4. Absenkung des Zustimmungsquorums	70
V. Die Reform im Jahre 2015	70
1. Begrenzung des Ausschlusstatbestandes „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften“	71
2. Absenkung des Unterschriftenquorums	71
3. Neue Bestimmungen zu den Vertrauenspersonen	71
4. Auskunftspflicht der Gemeinde zum Kostendeckungsvorschlag	72
5. Verlängerung der Einreichungsfrist für kassatorische Bürgerbegehren	72
6. Anhörungsrecht der Vertrauenspersonen	72
7. Frist zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	73
8. Vollzugssperre nach Zulässigkeitsentscheidung	73
9. Konkretisierung der Informationspflicht gegenüber der Bürgerschaft	73
10. Frist zur Durchführung des Bürgerentscheides	74
11. Absenkung des Zustimmungsquorums	74

B. Weitere kommunalverfassungsrechtliche Beteiligungsverfahren auf Gemeindeebene	74
I. Die Einwohnerversammlung (§ 20a GemO)	74
II. Der Einwohnerantrag (§ 20b GemO)	76
III. Kommunale Bürgerbeteiligungsverfahren und Informationsbereitstellung	76
IV. Die konsultative Bürgerbefragung	78
V. Die Petition (Art. 17 GG)	79
C. Kreisebene ohne institutionalisierte Bürgerbeteiligungsverfahren	80

*4. Kapitel***Das Bürgerbegehren und seine Voraussetzungen**

82

A. Die Stellung des Bürgerbegehrens im Kommunalverfassungsgefüge	82
B. Die Antragsberechtigten und Initiatoren eines Bürgerbegehrens	85
C. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbegehrens	86
I. Die Verbandskompetenz	86
1. Grundsätzliches zum gemeindlichen Wirkungskreis	86
2. Erweiterung der Verbandskompetenz durch § 2 GemO	89
3. Praxisrelevante Fragestellungen eines Bürgerbegehrens	91
a) Öffentliche Einrichtungen der Gemeinde	92
b) Änderungen der Gemeinde- und Landkreisgrenzen	92
c) Die unechte Teilortswahl	93
d) Die Ortschafts- und Bezirksverfassung	94
4. Einwirkungsmöglichkeit auf Hoheitsträger und juristische Personen	96
a) Zweckverbände	97
b) Eigenbetriebe	97
c) Juristische Personen des Privatrechts	98
d) Einwirkungsmöglichkeiten mittels Bürgerentscheid auf juristische Personen	99
e) Stellungnahme bei Anhörungen	100
II. Die Organkompetenz	100
1. Das Organisationsgefüge innerhalb der Gemeinde	100
2. Zuständigkeiten des Bürgermeisters	101
a) Weisungsaufgaben	101
b) Übertragene Aufgaben	102
c) Geschäfte der laufenden Verwaltung	105
3. Zuständigkeiten von Ausschüssen	106
4. Befassungskompetenz auch bei Angelegenheiten ohne Entscheidungsspielraum?	109
III. Die Schriftform	111

1.	Der Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides und sein Umfang	111
2.	Die Form	113
IV.	Die zur Entscheidung zu bringende Frage	116
1.	Inhaltliche Bestimmung der Fragestellung	116
a)	Bestimmtheitsgebot	116
b)	Zulässigkeit von Grundsatzfragen	119
c)	Positive oder negative Formulierung der Frage	122
d)	Kopplung von Fragen	125
e)	Alternative Fragestellungen	127
2.	Zuständiges Organ zur Festlegung der Fragestellung	129
3.	Änderungen des Bürgerbegehrens im Laufe der Unterschriften-sammlung	131
a)	Redaktionelle Änderungen	132
b)	Inhaltliche Änderungen	133
4.	Die Auslegung der Fragestellung	137
a)	Auslegungsgrundsätze öffentlich-rechtlicher Erklärungen	138
b)	Folgen für die Auslegung eines Bürgerbegehrens	140
V.	Die Begründung des Bürgerbegehrens	145
1.	Mindestvoraussetzungen der Begründung	145
2.	(Akten-)Einsichtsrecht der Initiatoren	147
a)	Verfassungsrechtlicher Informationsanspruch	148
b)	Allgemeine Informationszugangsgesetze	150
c)	Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahren (§ 29 LVwVfG)	153
d)	Informationsfreiheitssatzungen der Gemeinden	154
3.	Inhaltliche Kontrolle	154
4.	Divergenz der Begründungsvoraussetzungen zwischen initiiieren-dem und kassierendem Bürgerbegehrungen?	161
VI.	Der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens	162
1.	Ausnahmen vom Grundsatz des Kostendeckungsvorschlages	165
2.	Kosten	166
a)	Initierendes Begehr	167
b)	Kassierendes Begehr	170
c)	Prognose-/Beurteilungsspielraum	179
3.	Vorschlag zur Deckung	182
a)	Die Einnahmeseite	184
aa)	Das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip	185
bb)	Die erdrosselnde Steuer	186
cc)	Voraussetzungen der Kreditaufnahme	187
dd)	Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	189
b)	Die Ausgabenseite	192
4.	Das Auskunftsrecht nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO	193

VII.	Das Unterschriftenquorum	196
1.	Unterzeichnungsberechtigte	197
a)	Unionsbürger	198
b)	Minderjährige	204
c)	Gemeinderäte	208
2.	Maßgeblicher Zeitpunkt	209
3.	Unterzeichnungsumfang	210
4.	Unterzeichnungsfreiheit	214
5.	Die Bindungswirkung der Unterzeichnung	214
6.	Zeitliche Geltung von Unterstützungsunterschriften	216
7.	Einreichung in Tranchen	217
8.	Zeitpunkt der Quorenbestimmung	218
VIII.	Die Einreichungsfrist bei kassatorischen Bürgerbegehren	220
1.	Definition des kassatorischen Bürgerbegehrens	220
2.	Sinn und Zweck von § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO	223
3.	Beginn der Frist	223
a)	Nichtöffentlich gefasste Beschlüsse	229
b)	Beschlussfassung außerhalb der Gemeinderatssitzung	230
4.	Erneuter Beginn der Frist in besonderen Beschlusskonstellationen	231
a)	Neubeginn bei wiederholenden Grundsatzbeschlüssen	232
b)	Neubeginn bei Beschlüssen in gestuften Planungsverfahren	235
5.	Fristberechnung	240
6.	Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	241
7.	Notwendige Handlungen innerhalb der Frist	242
a)	Bürgerbegehren „auf Vorrat“	243
b)	Initierendes Bürgerbegehr und überholender Gemeinderats- beschluss	247
8.	Zulässigkeit durch Zeitablauf?	250
a)	Bestimmung des vergangenen Zeitraumes	251
b)	Wesentliche Veränderung der Sach- und/oder Rechtslage	252
IX.	Die Ausschlussgründe gemäß § 21 Abs. 2 GemO	253
1.	Die Anwendbarkeit von § 21 Abs. 2 GemO auf Bürgerbegehren	254
2.	Die gesetzlichen Ausschlussgründe	255
a)	Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen (§ 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO)	256
b)	Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (§ 21 Abs. 2 Nr. 2 GemO)	258
c)	Die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten (§ 21 Abs. 2 Nr. 3 GemO)	264
d)	Die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte (§ 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO)	270
aa)	Die Haushaltssatzung	270

bb) Die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe	277
cc) Die Kommunalabgaben	277
dd) Die Tarife und Entgelte	281
e) Die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtab- schlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigen- betriebe (§ 21 Abs. 2 Nr. 5 GemO)	284
f) Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses (§ 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO)	285
aa) Der verfahrenseinleitende Beschluss	288
bb) Bindende planerische Entscheidungen vor einem verfah- renseinleitenden Beschluss	296
cc) Das gemeindliche Einvernehmen (§ 36 BauGB) als taug- licher Verfahrensgegenstand	306
g) Entscheidungen im Rechtsmittelverfahren (§ 21 Abs. 2 Nr. 7 GemO)	308
aa) Gemeindeeigene Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren	309
bb) Beteiligung der Gemeinde an Rechtsstreitigkeiten	313
3. Die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	315
a) Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Normen	316
b) Verstöße gegen zivilrechtliche Normen	319
c) Unmöglichkeit der begehrten Maßnahme	323
d) Abwägungsentscheidungen in Planfeststellungsverfahren	325
4. Widersprechende Bürgerbegehren	326
X. Die Sperrfrist gemäß § 21 Abs. 3 Satz 2 GemO	327
1. Anwendungsbereich der Sperrfrist	328
2. Fristberechnung	328
3. Zulässige Maßnahmen innerhalb der Sperrfrist	329
4. Dieselbe „Angelegenheit“	330
a) Identität zwischen Bürgerentscheid und neuem Bürgerbegehren	330
b) Wesentliche Änderung der Sach- und/oder Rechtslage	331
XI. Die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens	334
1. Notwendigkeit von Vertrauenspersonen	334
2. Persönliche Anforderungen an die Vertrauenspersonen	334
3. Anzahl von Vertrauenspersonen	337
4. Benennung auf Unterschriftenlisten	340
5. Befugnisse der Vertrauenspersonen	341
6. Ausscheiden von Vertrauenspersonen	345
D. Die Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderates (§ 21 Abs. 4 Satz 1 GemO)	346
I. Verstoß gegen den Grundsatz einer funktionsgerechten Organstruktur	347
II. Der Prüfungsumfang des Gemeinderates	352
III. Die Rechtsqualität der Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderates	354

1.	Die zeitliche Vorgabe der Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderates und die Folgen deren Nichteinhaltung	354
2.	Die Abstimmung im Gemeinderat als Verwaltungsakt?	355
a)	Bedeutung von § 41 Abs. 2 Satz 1 KomWG	355
b)	Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes	356
3.	Der Anspruch auf Bescheidung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	364
IV.	Das Verfahren im Gemeinderat	365
1.	Das Anhörungsrecht der Vertrauenspersonen	365
2.	Die Befangenheit von Gemeinderatsmitgliedern	366
a)	Unterstützung des Bürgerbegehrens	367
b)	Eigenschaft als Vertrauensperson	370
V.	Die Rechtsfolgen der Entscheidung des Gemeinderates	372
1.	Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	372
a)	Die Teilzulässigkeit des Bürgerbegehrens	373
b)	Das Entscheidungsmoratorium	373
aa)	Anwendungsbereich	374
bb)	Rechtsfolgen eines Verstoßes	378
2.	Die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens	382
E.	Die Abhilfemöglichkeit des Gemeinderates nach § 21 Abs. 4 Satz 3 GemO	383
I.	Pflicht zur Beschlussfassung über die Abhilfe des Bürgerbegehrens ..	384
II.	Inhalt des Abhilfebeschlusses	385
III.	Die teilweise Abhilfe und deren Folgen	386
IV.	Die Bindungswirkung der Abhilfeentscheidung durch den Gemeinderat	389

*5. Kapitel***Der Bürgerentscheid** 393

A.	Der Ratsbürgerentscheid	393
I.	Die Zulässigkeitsvoraussetzungen	393
II.	Die Aufhebung der Entscheidung über die Durchführung des Ratsbürgerentscheides	395
III.	Die Rechtsfolgen des Ratsbürgerentscheides	396
B.	Rechtsprobleme vor der Durchführung des Bürgerentscheides	396
I.	Die Aufhebung der Zulassungsentscheidung	396
II.	Die Terminbestimmung des Abstimmungstages	397
III.	Die Informationspflicht der Gemeinde (§ 21 Abs. 5 GemO)	398
1.	Anwendungsbereich von § 21 Abs. 5 Satz 1 GemO	398
2.	Inhalt der Information	398
3.	Rechtliche Grenzen der Informationspflicht	400
4.	Art und Zeitrahmen der Informationsdarlegung	403

5. Weitergehende Informationsmöglichkeiten	406
IV. Stichfrage bei sich widersprechenden Bürgerbegehren	408
V. Alternativvorlage des Gemeinderates	410
VI. Das weitere Verfahren des Bürgerentscheides	411
C. Rechtsprobleme nach der Durchführung des Bürgerentscheides	411
I. Der wirksam zustande gekommene Bürgerentscheid	411
1. Die Abstimmungsberechtigten	412
2. Das Mehrheitserfordernis	412
3. Das Zustimmungsquorum	412
4. Die Rechtswirkungen des wirksam zustande gekommenen Bürgerentscheides	413
5. Die Rechtswidrigkeit des Bürgerentscheides	413
a) Materielle Rechtswidrigkeit	415
b) Formelle Rechtswidrigkeit	416
6. Die Handlungsmöglichkeiten bei einem rechtswidrigen Bürgerentscheid	416
a) Das Widerspruchsrecht des Bürgermeisters	417
b) Maßnahmen des Gemeinderates	419
c) Das Vorgehen der Rechtsaufsichtsbehörde	420
7. Der Vollzug des Bürgerentscheides	423
8. Der Bestandsschutz des Bürgerentscheides	425
a) Verfassungsmäßigkeit der Sperrfrist	425
b) Fristberechnung	428
c) Ungeschriebenes Merkmal der Änderung der Sach- und/oder Rechtslage	429
d) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen § 21 Abs. 8 Satz 2 GemO	434
II. Der nicht wirksam zustande gekommene Bürgerentscheid	435
III. Die Rechtsfolgen bei zwei sich widersprechenden Bürgerentscheiden	436
1. Widersprechende Bürgerentscheide am selben Abstimmungstag ..	437
2. Widersprechende Bürgerentscheide an unterschiedlichen Abstimmungstagen	438
<i>6. Kapitel</i>	
Der Rechtsschutz bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	440
A. Die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	440
B. Der Hauptsacherechtsschutz bei einem Bürgerbegehrn	440
I. Der Auskunftsanspruch	441
1. Zulässigkeit	441
a) Statthafte Klageart	441
b) Klagebefugnis	441
2. Beiladung	442

3. Begründetheit	442
II. Das unzulässige Bürgerbegehren	442
1. Zulässigkeit	442
a) Statthafte Klageart	442
b) Klagebefugnis	444
c) Vorverfahren	445
d) Klagefrist	446
2. Die Beiladung	446
a) Die einfache Beiladung	446
b) Die notwendige Beiladung	448
3. Begründetheit	449
III. Das zulässige Bürgerbegehren	450
1. Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerschaft	450
a) Zulässigkeit	450
aa) Statthafte Klageart	450
bb) Klagebefugnis	451
b) Ergebnis	451
2. Rechtsschutzmöglichkeiten einzelner Gemeinderäte	452
a) Zulässigkeit	452
aa) Statthafte Klageart	452
bb) Klagebefugnis	452
b) Ergebnis	453
3. Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinde gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde	453
a) Zulässigkeit	453
b) Begründetheit	454
4. Rechtsschutzmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Entscheidungsmoratorium	454
a) Verstoß gegen § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO	455
aa) Zulässigkeit	455
(1) Statthafte Klageart	455
(2) Feststellungsinteresse	456
(3) Subsidiarität	456
(4) Klagebefugnis	456
(5) Besonderes Rechtsschutzbedürfnis	457
bb) Begründetheit	458
b) Bevorstehender Verstoß gegen § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO	459
aa) Zulässigkeit	459
bb) Begründetheit	459
5. Rechtsschutzmöglichkeiten zur Durchführung des Bürgerentscheides	460
a) Zulässigkeit	460

aa) Statthafte Klageart	460
bb) Klagebefugnis	461
b) Begründetheit	462
IV. Die Rücknahme der Zulässigkeitsentscheidung	463
1. Aufhebung durch den Gemeinderat	463
a) Zulässigkeit	463
aa) Statthafte Klageart	463
bb) Klagebefugnis	464
b) Begründetheit	464
2. Die Aufhebung durch die Rechtsaufsichtsbehörde	464
a) Rechtsschutzmöglichkeit der Gemeinde	464
b) Rechtsschutzmöglichkeit der Bürger	465
V. Die Nichtvornahme der Zulässigkeitsentscheidung	465
1. Entbehrlichkeit des Vorverfahrens	465
2. Ergebnis	466
VI. Die Veränderung der Fragestellung im Rahmen der Zulässigkeitsentscheidung	466
1. Teilverpflichtungsklage	467
2. Ergebnis	468
VII. Die Abhilfemöglichkeit des Gemeinderates gemäß § 21 Abs. 4 Satz 3 GemO	468
1. Der Anspruch auf Beschlussfassung gemäß § 21 Abs. 4 Satz 3 GemO	468
2. Der Abhilfebeschluss ohne vorherige Zulässigkeitsentscheidung	469
3. Der Teilabhilfebeschluss nach Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderates	469
a) Zulässigkeit	470
b) Begründetheit	470
4. Der Teilabhilfebeschluss ohne Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderates	470
a) Zulässigkeit	470
aa) Statthafte Klageart	470
bb) Klagebefugnis	471
cc) Rechtsschutzbedürfnis	472
b) Begründetheit	473
5. Der Anspruch auf Vollzug des Abhilfebeschlusses	473
C. Der Hauptsacherechtsschutz bei einem Bürgerentscheid	474
I. Der Ratsbürgerentscheid	474
II. Der formell rechtswidrige Bürgerentscheid	475
1. Anwendbarkeit der Regelungen zur Prüfung und Anfechtung von Wahlen	475
2. Beschränkung des Rechtsschutzes auf Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde?	476

3.	Verwaltungsgerichtlicher Individualrechtsschutz	476
a)	Zulässigkeit	477
aa)	Statthafte Klageart	477
bb)	Feststellungsinteresse	479
cc)	Subsidiarität	479
dd)	Klagebefugnis	480
b)	Begründetheit	482
aa)	Kausalität des Verfahrensfehlers	482
bb)	Ergebnis	484
III.	Der materiell rechtswidrige Bürgerentscheid	484
1.	Zulässigkeit	485
a)	Ausschluss des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	485
b)	Statthafte Klageart	485
c)	Klagebefugnis	486
2.	Ergebnis	486
IV.	Der Vollzug des Bürgerentscheides	487
1.	Zulässigkeit	487
a)	Statthafte Klageart	487
b)	Klagebefugnis	488
2.	Begründetheit	491
V.	Dem Bürgerentscheid entgegenstehende Entscheidungen	492
1.	Verstoß gegen § 21 Abs. 8 Satz 2 GemO	492
2.	Drohender Verstoß gegen § 21 Abs. 8 Satz 2 GemO	493
3.	Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde	493
VI.	Die Entscheidung des Gemeinderates bei Nichterreichung des Zustimmungsquorums	494
D.	Der vorläufige Rechtsschutz bei einem Bürgerbegehren	495
I.	Der Auskunftsanspruch	495
1.	Zulässigkeit	495
a)	Statthafte Antragsart	495
b)	Antragsbefugnis	496
c)	Rechtsschutzbedürfnis	496
2.	Begründetheit	496
a)	Antragsgegner	497
b)	Anordnungsanspruch	497
c)	Anordnungsgrund	497
II.	Der Rechtsschutz vor Beginn der Unterschriftensammlung	498
1.	Zulässigkeit	498
a)	Statthafte Antragsart	498
b)	Antragsbefugnis	498
2.	Ergebnis	499
III.	Der Rechtsschutz nach Beginn der Unterschriftensammlung, aber vor Einreichung des Bürgerbegehrens	500

1.	Zulässigkeit	500
a)	Statthafte Antragsart	500
b)	Antragsbefugnis	500
2.	Begründetheit	501
a)	Anordnungsanspruch	501
b)	Anordnungsgrund	501
c)	Maßstab der Glaubhaftmachung	502
d)	Inhalt der Anordnung	504
IV.	Der Rechtsschutz nach Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Zulässigkeitsentscheidung	505
1.	Zulässigkeit	505
a)	Statthafte Antragsart	505
b)	Antragsbefugnis	506
2.	Begründetheit	507
a)	Anordnungsanspruch	507
b)	Anordnungsgrund	508
c)	Inhalt der Anordnung	510
V.	Der Rechtsschutz nach der Zulässigkeitsentscheidung	511
VI.	Der Rechtsschutz nach der Unzulässigkeitsentscheidung	513
E.	Der vorläufige Rechtsschutz bei einem Bürgerentscheid	513
I.	Der Unterlassungsanspruch zwischen einem zulässigen Bürgerbegehen und der Durchführung des Bürgerentscheides	513
II.	Der Rechtsschutz bei Verfahrensfehlern	514
III.	Der Rechtsschutz im Hinblick auf den Vollzug des Bürgerentscheides	514
IV.	Der Rechtschutz bei einem Verstoß gegen die Bestandskraft des Bürgerentscheides	515
	<i>7. Kapitel</i>	
	Reformvorschläge zu § 21 GemO	516
A.	Reformvorschläge zum Bürgerbegehren	516
I.	Verbandskompetenz	516
II.	Organkompetenz	516
III.	Schriftform	518
IV.	Frage	519
V.	Begründung	519
VI.	Kostendeckungsvorschlag	520
VII.	Unterstützungsquorum	522
VIII.	Einreichungsfrist bei kassatorischen Bürgerbegehren	524
IX.	Ausschlusstatbestände	526
1.	§ 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO	527
2.	§ 21 Abs. 2 Nr. 2 GemO	528
3.	§ 21 Abs. 2 Nr. 3 GemO	528

4. § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO	528
5. § 21 Abs. 2 Nr. 5 GemO	529
6. § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO	530
7. § 21 Abs. 2 Nr. 7 GemO	531
X. Sperrfrist (§ 21 Abs. 3 Satz 2 GemO)	532
XI. Vertrauenspersonen	532
XII. Zulässigkeitsentscheidung	533
XIII. Abhilfeentscheidung des Gemeinderates	536
XIV. Rechtsschutz	537
B. Reformvorschläge im Zusammenhang mit dem Bürgerentscheid	539
I. Ratsbürgerentscheid	539
II. Die Durchführung des Bürgerentscheides	540
1. Informationsrecht	540
2. Ersatz von Informationskosten für einen Bürgerentscheid	540
3. Zustimmungsquorum	541
C. Synopse zu § 21 GemO de lege lata – de lege ferenda	544
D. Erweiterung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Kreisebene	547
E. Änderungen in der Landkreisordnung	550
I. Synopse zu § 10 LKrO de lege lata – de lege ferenda	550
II. Entwurf eines § 17a LKrO – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Kreisebene	551

*8. Kapitel***Zusammenfassung** 554

A. Verfassungsrechtliche Grundlagen für direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene	554
B. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im kommunalverfassungsrechtlichen Normengefüge	554
C. Das Bürgerbegehren und seine Voraussetzungen	555
D. Der Bürgerentscheid	565
E. Der Hauptsacherechtsschutz im Zusammenhang mit dem Bürgerbegehren .	568
F. Der Hauptsacherechtsschutz im Zusammenhang mit dem Bürgerentscheid .	570
G. Der vorläufige Rechtsschutz bei einem Bürgerbegehren	571
H. Der vorläufige Rechtsschutz bei einem Bürgerentscheid	572
I. Reformvorschläge	573
Literaturverzeichnis	575

Hinsichtlich der verwendeten Abkürzungen wird auf *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Aufl. 2018, verwiesen.

1. Kapitel

Einleitung

A. Gegenstand der Arbeit

Die Arbeit beschäftigt sich mit den Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg. Diese direktdemokratischen Elemente sind seit Anbeginn in § 21 der ersten gemeinsamen Gemeindeordnung für das im Jahre 1952 neu gegründete Bundesland Baden-Württemberg enthalten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben seit ihrer Einführung im Jahre 1955 eine stetige Entwicklung durchlaufen. Den vorläufigen Endpunkt der landesgesetzgeberischen Tätigkeit bildet die Reform Ende des Jahres 2015.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg waren bereits Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Untersuchung durch *Burkhardt* und *Herbel*.¹ Durch die grundlegenden Reformen des Landesgesetzgebers und fortlaufenden Erkenntnisse auch aus anderen Bundesländern mit diesen Instrumenten ist eine erneute wissenschaftliche Untersuchung angezeigt². Ein Aspekt liegt hierbei insbesondere auch auf den Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Akteure, die bisher von *Burkhardt* und *Herbel* nur zum Teil untersucht wurden.³

Die zunehmende Inanspruchnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch die Bürger und Gemeinden verdeutlicht auch die praktische Relevanz der Arbeit. Nicht zuletzt das Großprojekt „Stuttgart 21“ steht synonym für eine neue Welle der Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung quer durch alle Bevölkerungsschichten⁴. Die insbesondere Ende der 60er Jahre im Zusammenhang mit den Umweltproblemen entstandenen Bürgerinitiativen

¹ Vgl. *Burkhardt*, Bürgerentscheid, 1987; *Herbel*, Unmittelbare Bürgerbeteiligung, 2003.

² Vgl. auch *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 66, wonach die mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verbundenen Rechtsfragen „für sich genommen bereits einer Behandlung in monografischer Form wert [sind]“.

³ *Burkhardt*, Bürgerentscheid, S. 265 ff.; *Herbel*, Unmittelbare Bürgerbeteiligung, S. 239 ff.

⁴ Vgl. *Glaab*, in: *Glaab* (Hrsg.), Politik mit Bürgern – Politik für Bürger, S. 3 f.

erlangten dadurch eine bundesweite Renaissance⁵. Im Zuge dessen sollen die in der Arbeit gefundenen Ergebnisse nicht nur Grundlage für eine weitere rechtswissenschaftliche Diskussion im Schrifttum sein, sondern auch im Rahmen der Ausübung der Rechte aus § 21 GemO und der hierzu ergehenden Rechtsprechung ihre Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus beschränkt sich die Arbeit nicht lediglich auf die Rechtslage de lege lata, sondern gibt dem Landesgesetzgeber konkrete Änderungsvorschläge an die Hand. Die Reformvorschläge haben zum Ziel, § 21 GemO auf die notwendigen Regelungen zu beschränken. Im Laufe des Reformprozesses kam es zu wesentlichen Änderungen der Norm, ohne das hierbei entbehrliche Regelungen gestrichen wurden. Ebenso versäumte es der Reformgesetzgeber, bestimmte Regelungen aufzunehmen, um eine in sich stringente und praktikable Norm zu schaffen. Die Arbeit umfasst hierbei auch einen konkreten Regelungsvorschlag zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf der Ebene der Landkreise.

B. Gang der Untersuchung

Die Arbeit wählt einen rechtsdogmatischen Ansatz. Ziel der Arbeit ist es, den Inhalt der tatbestandlichen Voraussetzungen von § 21 GemO de lege lata anhand der juristischen Auslegungsmethoden zu bestimmen und für die kommunale Praxis handhabbar zu machen. Hierbei fließen die praktischen Erfahrungen und Erkenntnisse des Verfassers sowohl auf der Seite der Bürgerschaft im Rahmen eines Bürgerbegehrens als auch auf der Seite der Gemeindeverwaltung als Assistent und nunmehr Mitglied einer großen Gemeinderatsfraktion mit ein.

Die Untersuchung beginnt zunächst mit den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die grundsätzliche Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowohl auf der Ebene des Grundgesetzes als auch auf der Ebene der baden-württembergischen Landesverfassung (2. Kapitel). Im Anschluss wird das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid im kommunalverfassungsrechtlichen Normengefüge verortet (3. Kapitel). Hierbei liegt ein Augenmerk auf der Genese von § 21 GemO und dessen zahlreichen Änderungen im Laufe seiner Existenz. Daneben werden auch weitere Beteiligungsverfahren auf der Gemeindeebene vorgestellt und zu § 21 GemO abgegrenzt. Kern der Arbeit ist die Erörterung der einzelnen tatbestandlichen Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens (4. Kapitel) und die eines Bürgerentscheides (5. Kapitel). Die Besonderheiten des verwaltungsgerichtlichen

⁵ Vgl. Dittloff, Bürgerbefragungen, S. 21 f.; zur Bürgerinitiativbewegung der 60er Jahre vgl. Thaysen, Bürgerinitiativen, S. 57 ff.

Rechtsschutzes im Zusammenhang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowohl im Hauptsacheverfahren als auch im vorläufigen Rechtsschutz sind Gegenstand des nachfolgenden Kapitels (6. Kapitel). Die aus den vorherigen Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse werden im Rahmen der Reformvorschläge (7. Kapitel) aufgegriffen. Zur Verdeutlichung der gesetzlichen Ausgestaltung de lege ferenda erfolgt eine Synopse der aktuellen Fassung von § 21 GemO und einem Entwurfsvorschlag zur Neufassung der Norm unter Einbezug der Reformvorschläge. Auch für die Ebene der Landkreise erfolgt ein ausformulierter Gesetzesvorschlag. Am Ende der Arbeit werden die Ergebnisse thesenartig zusammengestellt (8. Kapitel).