

## **§ 21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

**(1) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).**

**(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über**

- 1. Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,**
- 2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,**
- 3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,**
- 4. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte,**
- 5. die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,**
- 6. Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses sowie über**
- 7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.**

**(3) <sup>1</sup>Über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). <sup>2</sup>Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. <sup>3</sup>Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden, dabei findet § 3 a LVwVfG keine Anwendung; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. <sup>4</sup>Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. <sup>5</sup>Die Gemeinde erteilt zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage. <sup>6</sup>Das Bürgerbegehren muss von mindestens 7 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20 000 Bürgern. <sup>7</sup>Es soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. <sup>8</sup>Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. <sup>9</sup>Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und entgegenzunehmen.**

**(4) <sup>1</sup>Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat nach Anhörung der Vertrauenspersonen unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. <sup>2</sup>Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfen die Gemeindeorgane bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem**

**Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden. <sup>3</sup>Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.**

**(5) <sup>1</sup>Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information bis zum 20. Tag vor dem Bürgerentscheid dargelegt werden. <sup>2</sup>In dieser Veröffentlichung oder schriftlichen Information der Gemeinde zum Bürgerentscheid dürfen die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen wie die Gemeindeorgane.**

**(6) <sup>1</sup>Der Bürgerentscheid ist innerhalb von vier Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit durchzuführen, es sei denn, die Vertrauenspersonen stimmen einer Verschiebung zu.**

**(7) <sup>1</sup>Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 20 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. <sup>2</sup>Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. <sup>3</sup>Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.**

**(8) <sup>1</sup>Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. <sup>2</sup>Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.**

**(9) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.**

§ 21 stellt die gleichzeitig zentrale und abschließende Norm des kommunalen Partizipationsrechts ab. Mit dem Ratsbegehren in Abs. 1 eröffnet sie dem Gemeinderat die Möglichkeit, von sich aus eine direktdemokratische Entscheidung der Bürgerschaft herbeizuführen. Partizipationsrechtlich wesentlich wichtiger ist aber das in Abs. 3 geregelte Bürgerbegehren, wonach – bei Einhaltung verschiedener formaler und inhaltlicher Vorgaben – ein bestimmtes Quorum von Bürgern einen Bürgerentscheid herbeiführen kann. Dieser ist allerdings durch eine Reihe von Ausschlussstatbeständen (Abs. 2) in seiner inhaltlichen Reichweite beschränkt. Der Gemeinderat hat nicht nur über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden (Abs. 4 S. 1), wodurch im positiven Fall eine Schaffung weiterer Tatsachen in der fraglichen Angelegenheit untersagt wird (Abs. 4 S. 2). Vielmehr kann der Gemeinderat auch durch einen dem Bürgerbegehren entsprechenden Beschluss den Bürgerentscheid hinfällig machen (Abs. 4 S. 3). Für die Durchführung des Bürgerentscheids treffen die Abs. 5 und 6 fristbezogene und abstimmungskampfbezogene Vorgaben. Schließlich regelt die Norm in Abs. 7 und 8 die Voraussetzungen und Rechtsfolgen eines erfolgreichen Bürgerentscheids. Bezüglich näherer Einzelheiten – namentlich zum Abstimmungsrecht – verweist Abs. 9 auf das BWKomWG.

- Ratsbegehren (Abs. 1, → Rn. 4, → Rn. 14 f.)
- Ausschlussstatbestände (Abs. 2, → Rn. 11, → Rn. 16 ff.)
- Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbegehrens (Abs. 3, → Rn. 5 ff., → Rn. 25 ff.)
- Zulässigkeitsentscheidung über das Bürgerbegehren und Rechtsfolgen (Abs. 4, → Rn. 9 f., → Rn. 40 ff.)
- Durchführung des Bürgerentscheids (Abs. 5, 6, → Rn. 48 ff.)

- Erfolgsquorum des Bürgerentscheids (Abs. 7, → Rn. 13, → Rn. 51 f.)
- Rechtsqualität des Bürgerentscheids (Abs. 8, → Rn. 54 ff.)
- Verweis auf das BWKomWG (Abs. 9, → Rn. 60 f.)

#### A. Allgemeines (Rn. 1-3.1)

#### B. Vergleichbare Regelungen im Kommunalrecht der anderen Länder (Rn. 4-13.2)

##### I. Begehren (Rn. 4-10)

##### II. Bürgerentscheid (Rn. 11-13.2)

#### C. Einzelkommentierung (Rn. 14-61.1)

##### I. Ratsbegehren (Abs. 1) (Rn. 14-15.2)

##### II. Ausschlusstatbestände (Abs. 2) (Rn. 16-24)

##### III. Bürgerbegehren (Rn. 25-47)

###### 1. Inhaltliche Zulässigkeitsvoraussetzungen (Abs. 3 S. 1, 2) (Rn. 25-27)

###### 2. Formale Anforderungen (Abs. 3 S. 3, 6-9) (Rn. 28-33.1)

###### 3. Materielle Anforderungen (Rn. 34-39)

###### 4. Zulässigkeitsentscheidung (Abs. 4) (Rn. 40-43.1)

###### 5. Rechtsschutz (Rn. 44-47)

##### IV. Bürgerentscheid (Rn. 48-58)

###### 1. Durchführung (Abs. 5, 6) (Rn. 48-50.1)

###### 2. Zustimmungsquorum (Abs. 7) (Rn. 51-53)

###### 3. Rechtsqualität (Abs. 8) (Rn. 54-55.3)

###### 4. Rechtsschutz (Rn. 56-58)

##### V. Verweis auf das BWKomWG (Abs. 9) (Rn. 59-61.1)

###### 1. Bürgerbegehren (Rn. 59)

###### 2. Bürgerentscheid (Rn. 60-61.1)

#### Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 1-61.1

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 1-61.1

## A. Allgemeines

§ 21 regelt die „**harten**“ **direkt-demokratischen Instrumente** der baden-württembergischen Kommunalverfassung. Deshalb ist es kein Zufall, dass sich der Kreis der berechtigten Akteure der Norm auf die „Bürger“ (iSv § 12, also auch Unionsbürger) beschränkt, während in den vorangegangenen Bestimmungen des „weichen“ Partizipationsrechts alle „Einwohner“ (iSv § 10) zur Mitwirkung berechtigt sind. Denn bei § 21 geht es um die Ausübung hoheitlicher Gewalt, weil der Bürgerentscheid eine **Abstimmung iSv Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG** darstellt.

1

Da die kommunale Ebene nicht nur – nach Theodor Heuss – die Basis für das staatliche Gemeinwesen darstellt, sondern zugleich die quantitativ größten und unmittelbarsten Berührungsfelder zu den Bürgerinnen und Bürgern hat, übertrifft die **praktische Bedeutung der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene** diejenige auf Landesebene ganz erheblich. So stehen sich für den Zeitraum 1947–2008 bundesweit 61 Volksbegehren und 15 Volksentscheide auf Länderebene und 3.721 Bürgerbegehren und 2.226 Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene gegenüber (Decker ZParl

2

2010, 564 (565 f.)). In Baden-Württemberg wurden zwischen 1956 und 2010 insgesamt 367 Bürgerbegehren eingereicht und 382 Bürgerentscheide durchgeführt (Bock BWGZ 2011, 855 (860)). Durch die plebiszitären Instrumente gelingt eine partielle Mobilisierung der Bürgerschaft für die **Wahrnehmung ihrer eigenen Angelegenheiten** im Sinne des Selbstverwaltungsgedankens (Katz VBIBW 2009, 373 (377 f.); Burgi KommunalR § 11 Rn. 33: „Krone der plebiszitären Möglichkeiten auf Gemeindeebene“).

Die direktdemokratische Mitwirkung der Bürgerschaft hat in Baden-Württemberg eine lange Tradition. So gibt es die Instrumente von Bürgerbegehren und -entscheid bereits seit 1956, was über Jahrzehnte hinweg ein Alleinstellungsmerkmal des baden-württembergischen Kommunalrechts in Deutschland war. Die meisten anderen Länder folgten erst in den 1990er Jahren (s. im Einzelnen Aker VBIBW 2016, 1; Engel/Heilshorn KommunalR BW § 16 Rn. 2 mwN).

2.1

Allerdings ist diese Mitwirkung in Baden-Württemberg – anders als in Bayern – nicht verfassungsrechtlich-institutionell abgesichert (vgl. Art. 7 Abs. 2, 12 Abs. 3 BayVerf; dazu näher Zöllner BayVBl. 2013, 129 (130)).

2.2

Für einen Vorrang direktdemokratischer gegenüber repräsentativen Entscheidungen spricht die unmittelbarere demokratische Legitimation, während für einen Vorrang des repräsentativen Systems dessen Zugehörigkeit zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung ins Feld geführt wird. Da dem Bürgerentscheid aber der Rechtscharakter eines Gemeinderatsbeschlusses beigelegt wird, votiert Schoch (NVwZ 2014, 1473 (1474) mwN) für Gleichrangigkeit beider Entscheidungsfindungsszenarien.

2.3

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bergen ebenso Chancen wie Risiken. Zu den Chancen zählen etwa eine Reduzierung von Politikverdrossenheit, eine beidseitig engere Verbindung zwischen Bürgerschaft und ihrer Vertretung, ein Wettbewerb durch unterschiedliche Lösungsansätze und eine Erhöhung von Akzeptanz, womit eine Reduzierung von Rechtsbehelfen verbunden sein kann. Als Risiken sind zu benennen: Unberechtigt geweckte Hoffnungen, Gefahr der Dominanz einer Minderheit, die Reduktion komplexer Sachverhalte auf die harte Ja-/Nein-Alternative mit der besonderen Gefahr der Polarisierung und Spaltung der Bürgerschaft und eine Entwertung der Entscheidungsspielräume der gewählten Repräsentativorgane (vgl. hierzu im Einzelnen Seybold DÖV 2018, 293 (296 ff.)).

2.4

Von maßgeblicher Bedeutung – nicht nur für den Bürgerentscheid, sondern quasi vorgelagert schon für den Einwohnerantrag und für das Bürgerbegehren – sind die **relativ weitreichenden Ausschlussstatbestände** in § 21 Abs. 2, die kraft kommunalverfassungsrechtlicher Festlegung dem direktdemokratischen Entscheidungsprozess entzogen sind. Sie dienen – gemeinsam mit den Quoren für Bürgerbegehren und -entscheid – der Wahrung der Substanz der repräsentativen Entscheidungsstruktur auf kommunaler Ebene (Engelken DÖV 2002, 977 (982) spricht gar von einer „verfassungsrechtlich geschützten Handlungsfähigkeit der Repräsentativorgane“).

3

Dabei fällt auf, dass dies nicht selten gerade solche Themen betrifft, bei denen größere kommunalpolitische Handlungsspielräume bestehen, so etwa beim Haushalt oder (weitgehend) bei der Bauleitplanung (§ 21 Abs. 2 Nr. 4, 6). Mit diesen Bestimmungen sichert die BWGemO dem Gemeinderat als repräsentativ gewählter Volksvertretung einen Kernbestand an unverfügbaren Entscheidungszuständigkeiten. Daneben ist aber auch der Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters – insbesondere bei Fragen der inneren Organisation der Verwaltung – von den Ausschlussstatbeständen erfasst (§ 21 Abs. 2 Nr. 1, 2), womit auch dessen Amtsstellung gegen direktdemokratische Einwirkungen abgesichert ist.

3.1

Zitervorschläge:

## B. Vergleichbare Regelungen im Kommunalrecht der anderen Länder

I. Begehren (Rn. 4-10)

II. Bürgerentscheid (Rn. 11-13.2)

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 4-13.2

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 4-13.2

### I. Begehren

Die meisten Kommunalverfassungen kennen das **Ratsbegehren**, das in manchen Ländern – wie in § 21 Abs. 1 BWGemO – mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder (§ 8b Abs. 1 S. 2 HGO: „Vertreterbegehren“; § 26 Abs. 1 S. 2 GO NRW: „Ratsbürgerentscheid“) und in manchen mit einfacher Mehrheit (Art. 18a Abs. 2 BayGO) beschlossen werden kann.

4

Das **Bürgerbegehren** ist (inzwischen) in allen Ländern kommunalverfassungsrechtlich verankert. Dadurch kann von Seiten der Bürgerschaft durchgesetzt werden, dass ihr eine Sachfrage zur Entscheidung vorgelegt wird. In allen Flächenländern außer Bayern und BW kann auf diesem Weg (wenngleich gesondert geregelt) auch eine **Abwahl des Bürgermeisters** initiiert und ggf. beschlossen werden (s. zB § 76 Abs. 4 HGO, § 82 NKomVG, § 66 GO NRW; vgl. außerdem LT-Drs. 12/3348, 4; dazu näher → Rn. 24).

5

Weitestgehende Übereinstimmung besteht zwischen den Ländern hinsichtlich der **Anforderungen an die Sachfrage, die zum Bürgerentscheid gebracht werden soll**: Sie muss (selbstverständlich) zum kommunalen Wirkungskreis zählen, mitunter „wichtig“ sein (§ 8b Abs. 1 HGO), konkret formuliert und meist mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortbar sein (Art. 18a Abs. 4 S. 1 BayGO, § 32 Abs. 3 S. 1 NKomVG, § 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW). Außerdem muss die Vorlage eine Begründung (Art. 18a Abs. 4 S. 1 BayGO, § 32 Abs. 3 S. 2 NKomVG) und einen Kostendeckungsvorschlag enthalten (§ 21 Abs. 3 S. 4 BWGemO, § 8b Abs. 3 S. 2 HGO) sowie vertretungsberechtigte Personen benennen (Art. 18a Abs. 4 S. 1 BayGO, § 21 Abs. 3 S. 7 BWGemO, § 8b Abs. 3 S. 2 HGO, § 32 Abs. 3 S. 3 NKomVG, § 26 Abs. 2 S. 2 GO NRW).

6

Sehr bürgerfreundlich ist im Zusammenhang mit der Kostenfrage die Regelung in § 26 Abs. 2 S. 4 GO NRW: Hier müssen nicht die Initianten einen Deckungsvorschlag angeben, sondern die Verwaltung übermittelt diesen eine Einschätzung über die mit einer positiven Entscheidung über die Sachfrage verbundenen Kosten, die dann bei der Unterschriftensammlung mit anzugeben ist. Einen Mittelweg beschreitet § 21 Abs. 3 S. 5 BWGemO, wonach zwar ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich ist, aber die Verwaltung hat hierfür „Auskünfte zur Sach- und Rechtslage“ zu erstellen.

6.1

Wie schon beim Einwohnerantrag sind auch beim Bürgerbegehren in einigen Ländern **Karenzfristen bei Wiederholungsbegehren** zu beachten, die zwei (§ 26 Abs. 5 S. 2 GO NRW) oder drei (§ 21 Abs. 3 S. 2 BWGemO, § 8b Abs. 4 S. 1 HGO) Jahre betragen. Will das Bürgerbegehren einen Beschluss der Volksvertretung rückgängig machen (sog. **kassatorisches Bürgerbegehren**), muss das

7

Begehren nach der Bekanntgabe des Beschlusses innerhalb einer überschaubaren Frist – die sich von Land zu Land erheblich unterscheidet – eingereicht werden (sechs Wochen: § 26 Abs. 3 S. 1 GO NRW; acht Wochen: § 8b Abs. 3 S. 1 Hs. 2 HGO; drei Monate: § 21 Abs. 3 S. 3 BWGemO, 32 Abs. 5 S. 5 NKomVG).

In allen Ländern ist ein **Erfolgsquorum für das Bürgerbegehren** vorgeschrieben; dieses stellt zugleich das Zugangsquorum für den Bürgerentscheid dar. In manchen Ländern ist die Höhe je nach Gemeindegröße gestaffelt (so in Art. 18a Abs. 6 BayGO, § 8b Abs. 3 S. 3 HGO, § 26 Abs. 4 GO NRW jeweils zwischen 3 % und 10 %, und in § 32 Abs. 4 S. 1 NKomVG zwischen 5 % und 10 %), während andere den stark unterschiedlichen Gemeindegrößen mit einer Alternativstellung von Prozentwert und absoluter Unterschriftenzahl Rechnung tragen (so in § 21 Abs. 3 S. 6 BWGemO: 7 % oder 20.000 Unterschriften). In wenigen Ländern ist die (in der Regel freie, also nichtamtliche) Unterschriftensammlung zeitlich begrenzt (s. zB § 32 Abs. 5 S. 1 NKomVG: sechs Monate).

8

Die rechtlich gebundene Entscheidung über die Erfüllung der formalen Anforderungen und des Quorums einerseits (→ Rn. 25 ff.) und über die Beachtung der Ausschlussstatbestände (→ Rn. 16 ff.) andererseits (**Zulässigkeitsentscheidung**) obliegt in den meisten Ländern der Kommunalvertretung (s. aber auch § 32 Abs. 6 S. 1 NKomVG: Hauptausschuss; § 16g Abs. 5 S. 1 SchlHGO: Rechtsaufsichtsbehörde) und ist oft fristgebunden (unverzüglich: § 32 Abs. 6 S. 1 NKomVG, § 26 Abs. 6 S. 1 GO NRW; unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats: Art. 18a Abs. 8 S. 1 BayGO; unverzüglich, spätestens innerhalb von sechs Wochen: § 16g Abs. 5 S. 1 SchlHGO; unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten: § 21 Abs. 4 S. 1 BWGemO; ohne Frist: § 8b Abs. 4 S. 2 HGO).

9

Eine positive Zulässigkeitsentscheidung löst verschiedene **Rechtsfolgen** aus: Zum einen sehen viele Länder dann eine **Beschluss- und Vollzugssperre** vor (Art. 18a Abs. 9 BayGO, § 21 Abs. 4 S. 2 BWGemO, § 32 Abs. 7 NKomVG, § 26 Abs. 6 S. 7 GO NRW), zum anderen beginnt die **Durchführungsfrist für den Bürgerentscheid** (Art. 18a Abs. 10 S. 1 BayGO, § 32 Abs. 6 S. 4 NKomVG, § 26 Abs. 6 S. 4 GO NRW: drei Monate; § 21 Abs. 6 BWGemO: vier Monate), die in manchen Ländern im Einvernehmen mit den Vertretern des Bürgerbegehrens verlängert werden kann (Bayern, BW). In allen Ländern entfällt der Bürgerentscheid, wenn der Gemeinderat den begehrten Beschluss selbst fasst (Art. 18a Abs. 14 BayGO, § 21 Abs. 4 S. 3 BWGemO, § 8b Abs. 4 S. 3 HGO, § 32 Abs. 6 S. 5 NKomVG, § 26 Abs. 6 S. 5 GO NRW – sog. **kupiertes Verfahren**).

10

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 4-10

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 4-10

## II. Bürgerentscheid

Die wesentlichen inhaltlichen **Ausschlussstatbestände für den Bürgerentscheid** gelten weitestgehend übereinstimmend in allen Kommunalverfassungen. Dies gilt namentlich für

11

- die Entscheidung über den Haushalt,
- die Festlegung der kommunalen Abgaben (allerdings ohne Bayern),
- die Feststellung des Jahresabschlusses der Kommune und der Eigenbetriebe (ohne Bayern),

den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters,

- die Verwaltungsorganisation und
- Fragen zur Rechtsstellung der Mitglieder der Kommunalvertretung, des Bürgermeisters und der Bediensteten

(Art. 18a Abs. 3 BayGO, § 21 Abs. 2 BWGemO, § 8b Abs. 2 HGO, § 32 Abs. 2 S. 2 NKomVG, § 26 Abs. 5 S. 1 GO NRW).

Rein deklaratorisch sind die teilweise außerdem vorgesehenen Ausschlüsse bei gesetzwidriger oder sittenwidriger Zielsetzung (§ 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO, § 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 NKomVG). Deutlich uneinheitlicher ist das Bild beim sog. **Infrastruktur- und Bauleitplanungsvorbehalt**. **12**

Unter dem Infrastrukturvorbehalt wird der Ausschluss von Entscheidungen über Großvorhaben verstanden, die in Planfeststellungsverfahren oder in förmlichen Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt werden; diesen Ausschlussstatbestand gibt es nur in sechs Ländern (zB § 32 Abs. 2 S. 5 Nr. 5 NKomVG, § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 GO NRW). **12.1**

Auch die Entscheidungen in der örtlichen Bauleitplanung sind nur in der Hälfte der Bundesländer der direktdemokratischen Mitwirkung entzogen (zB § 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 NKomVG), hier teilweise ausdrücklich ohne die Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens (§ 21 Abs. 2 Nr. 6 BWGemO, § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW). Allerdings ist es rechtlich umstritten, ob und ggf. mit welcher Reichweite sich ein solches Verbot bereits aus höherrangigem Recht (BauGB) ergibt (näher dazu → Rn. 21.1 f.). **12.2**

Der Bürgerentscheid ist in allen Flächenländern erst dann erfolgreich, wenn er nicht nur die Mehrheit der Abstimmungsteilnehmer erzielt, sondern diese Mehrheit zugleich ein bestimmtes prozentuales Quorum der Abstimmungsberechtigten erfüllt (andere Regelungen gibt es nur in Hamburg, vgl. § 32 Abs. 9 S. 2 HmbBezVG). Dieses **Zustimmungsquorum** variiert zwischen den Ländern erheblich, nämlich zwischen 10 und 30 % (s. zB § 47 S. 1 BerlBezVG: 10 %; Art. 18a Abs. 12 S. 1 BayGO, § 26 Abs. 7 S. 1 GO NRW: je nach Einwohnerzahl zwischen 10 und 20 %; § 21 Abs. 7 S. 1 BWGemO, § 33 Abs. 3 S. 3 NKomVG: 20 %; § 8b Abs. 6 S. 1 HGO: je nach Einwohnerzahl zwischen 15 und 25 %; § 21a Abs. 6 S. 1 SaarlKSVG: 30 %). **13**

Hat der Bürgerentscheid zwar eine Mehrheit erreicht, das Quorum aber verfehlt, sehen zahlreiche Kommunalverfassungen eine nachlaufende Entscheidungspflicht der Kommunalvertretung vor (§ 21 Abs. 7 S. 3 BWGemO, § 8b Abs. 6 S. 3 HGO). **13.1**

Das Ergebnis eines erfolgreichen Bürgerentscheids hat allgemein die rechtliche Qualität eines Beschlusses der Kommunalvertretung, der allerdings gesetzlich besonders geschützt ist. Denn er kann erst nach einer Karenzzeit zwischen ein und drei Jahren von der Kommunalvertretung abgeändert werden; vorher ist dies nur durch einen neuerlichen Bürgerentscheid möglich (Art. 18a Abs. 13 BayGO mit einjähriger Frist; § 21 Abs. 8 BWGemO, § 8b Abs. 7 HGO mit jeweils dreijähriger Frist), der in manchen Ländern nur als Ratsbegehren initiiert werden darf (§ 33 Abs. 4 NKomVG, § 26 Abs. 8 GO NRW mit jeweils zweijähriger Frist). **13.2**

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 11-13.2

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 11-13.2

## C. Einzelkommentierung

I. Ratsbegehren (Abs. 1) (Rn. 14-15.2)

II. Ausschlussstatbestände (Abs. 2) (Rn. 16-24)

III. Bürgerbegehren (Rn. 25-47)



1. Inhaltliche Zulässigkeitsvoraussetzungen (Abs. 3 S. 1, 2) (Rn. 25-27)
  2. Formale Anforderungen (Abs. 3 S. 3, 6-9) (Rn. 28-33.1)
  3. Materielle Anforderungen (Rn. 34-39)
  4. Zulässigkeitsentscheidung (Abs. 4) (Rn. 40-43.1)
  5. Rechtsschutz (Rn. 44-47)
- IV. Bürgerentscheid (Rn. 48-58)
1. Durchführung (Abs. 5, 6) (Rn. 48-50.1)
  2. Zustimmungsquorum (Abs. 7) (Rn. 51-53)
  3. Rechtsqualität (Abs. 8) (Rn. 54-55.3)
  4. Rechtsschutz (Rn. 56-58)
- V. Verweis auf das BWKomWG (Abs. 9) (Rn. 59-61.1)
1. Bürgerbegehren (Rn. 59)
  2. Bürgerentscheid (Rn. 60-61.1)

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 14-61.1

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 14-61.1

## I. Ratsbegehren (Abs. 1)

Das Ratsbegehren gem. § 21 Abs. 1 ermächtigt den Gemeinderat, eine eigentlich von ihm zu treffende Entscheidung dem Bürgerentscheid gem. Abs. 5-8 zu unterstellen und damit an die Bürgerschaft „weiterzureichen“. Dies setzt (selbstverständlich) voraus, dass es sich um eine dem **kommunalen Wirkungskreis** (vgl. § 2) unterliegende und dort der **Organkompetenz des Gemeinderats** zugewiesene Angelegenheit handelt. Insoweit gilt für das Ratsbegehren dasselbe wie für den Einwohnerantrag (→ § 20b Rn. 7).

**14**

Bei mehrstufigen Verwaltungs- und Planungsverfahren reicht es für die Betroffenheit des kommunalen Wirkungskreises aus, wenn dieser auf einer der Stufen angesprochen ist, auch wenn die Entscheidung letztlich auf einer anderen Ebene fällt (VGH Mannheim 21.4.2015 – 1 S 1949/13 Rn. 66, BeckRS 2015, 45203; AHN Gemeindeordnung BW Rn. 2). Die Bindungswirkung tritt aber natürlich nur für die Gemeinde und nicht für andere Planungsebenen ein (Kaltenborn/Lenz VBIBW 2008, 128 (129)).

**14.1**

Hat eine Gemeinde Aufgaben auf einen Zweckverband übertragen, handelt es sich dabei nicht mehr – unmittelbar – um eine „Angelegenheit der Gemeinde“. Allerdings kann dann immer noch die inhaltliche Ausübung des Weisungsrechts an den Vertreter der Gemeinde in der Verbandsversammlung (§ 13 Abs. 5 BWGKZ) zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens und -entscheid gemacht werden (VGH München NVwZ-RR 1999, 141 ff.; teilweise offen gelassen VG Stuttgart 30.6.2010 – 7 K 273/09 Rn. 51, 58 f., BeckRS 2010, 50995).

**14.2**

Ein Ratsbegehren kommt nur zustande, wenn die **doppelt qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder** des Gemeinderats dafür positiv votieren. Die Mitgliederzahl erfasst nicht nur alle gewählten und verpflichteten Ratsmitglieder, sondern auch den Bürgermeister, der als Vorsitzender (§ 42 Abs. 1 S. 1 BWGemO) jedenfalls im hier interessierenden Zusammenhang als Mitglied anzusehen ist.

**15**

Ist ein Mitglied aus dem Gemeinderat ausgeschieden und der Nachfolger (noch)

**15.1**

nicht in die Rechtsstellung eingerückt, reduziert sich die Mitgliederzahl (vorübergehend) entsprechend. Dies gilt jedoch nicht bei bloßer Abwesenheit (auch nicht bei längerer Krankheit oä).

Bestrebungen, die erforderliche Mehrheit auf eine normale Beschlussmehrheit (§ 37 Abs. 6) abzusenken, waren bislang nicht erfolgreich, weil sich eine so weitreichende Entscheidung – die punktuelle Abgabe des von der Bürgerschaft erhaltenen Entscheidungsmandats des Gemeinderats – auf eine breite Mehrheit stützen können soll (vgl. LT-Drs. 15/7265, 27).

15.2

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 14-15.2

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 14-15.2

## II. Ausschlusstatbestände (Abs. 2)

Die Ausschlusstatbestände gem. § 21 Abs. 2 betreffen nicht nur den Bürgerentscheid (so die Einleitungsformulierung der Bestimmung), sondern damit auch – ohne ausdrückliche gesetzliche Erwähnung – das vorgelagerte Rats- oder Bürgerbegehren sowie außerdem bereits den Einwohnerantrag gem. § 20b Abs. 1 S. 3 Hs. 1 (→ § 20b Rn. 9; zu ihrer Funktion → Rn. 3). Als Ausnahmen zum Grundsatz des Abs. 1 sind die Ausschlusstatbestände im Zweifel eng auszulegen (Engel/Heilshorn KommunalR BW § 16 Rn. 6; Schoch NVwZ 2014, 1473 (1475 f.)).

16

Für die Bestimmung des Gegenstandes eines Bürgerentscheids bzw. -begehrens kommt es weder auf die vordergründige Formulierung, noch auf die subjektive Vorstellung der Initiatoren an, sondern auf die damit verfolgte Zielsetzung aus Sicht des Empfängerhorizonts (VGH Mannheim 19.12.2016 – 1 S 1883/16 Rn. 6, BeckRS 2016, 110692; VGH Mannheim 21.4.2015 – 1 S 1949/13 Rn. 67, BeckRS 2015, 45203; VGH Mannheim 6.11.2014 – 1 S 1596/14 Ls. 3 und Rn. 18, BeckRS 2014, 58184; VGH Mannheim 28.3.1988 – 1 S 1493/87 Ls. 1; stRspr).

16.1

Nr. 1 betrifft zunächst alle **Weisungsaufgaben**. Da diese bereits zum größten Teil dem Bürgermeister in eigener Zuständigkeit zugewiesen sind (§ 44 Abs. 3), fallen sie bereits aus der Organkompetenz des Gemeinderats und damit aus dem genau darauf beschränkten Anwendungsbereich von Rats- und Bürgerbegehren heraus. Dasselbe gilt für die **dem Bürgermeister „kraft Gesetzes“ obliegenden Aufgaben** wie zB die Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 44 Abs. 2) und für die in Nr. 2 genannten **Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung** (zB: Zuschnitt von Dezernaten und Ämtern, Dienstanweisungen, Vertretungsregelungen, aber auch Bildung und Besetzung von Gemeinderatsausschüssen oder die Beschlussfassung über die Geschäftsordnung des Gemeinderats, vgl. AHN Gemeindeordnung BW Rn. 5.1). Soweit diese Fragen zur Organisationsgewalt der Gemeindeverwaltung als Teil der Leitungsfunktion gem. § 44 Abs. 1 dem Bürgermeister zugewiesen sind, stellen diese Ausschlusstatbestände in weiten Teilen überflüssige Doppelungen dar (ebenso AHN Gemeindeordnung BW Rn. 3). Lediglich der Ausschluss aller Weisungsaufgaben ist dort relevant, wo Weisungsaufgaben ausnahmsweise (zumindest teilweise) dem Gemeinderat zugewiesen sind (zB die Beschlussfassung über die örtliche Polizeiverordnung, § 15 Abs. 2 BWPoIG), und der Ausschluss der Fragen der inneren Organisation in den (wenigen) Bereichen einer Gemeinderatszuständigkeit (Ausschüsse, Geschäftsordnung).

17

Nr. 3 entzieht „die **Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten**“ dem

18

direktdemokratischen Zugriff. Hierzu zählen etwa alle Personalentscheidungen nach beamten-, arbeits- und disziplinarrechtlichen Vorgaben, aber auch die Wahl von Beigeordneten oder leitenden Beamten (AHN Gemeindeordnung BW Rn. 5.2). Dies mag dadurch zu rechtfertigen sein, dass damit potentielle Konflikte zwischen Bürgerschaft und „ihrem“ Personal und evtl. auch nur einzelne Personen betreffende Fragen nicht in die emotionalen Unwägbarkeiten von Abstimmungskämpfen einbezogen werden.

Nr. 4 und 5 schützen mit der „Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe“, den „Kommunalabgaben, Tarifen und Entgelten“ und der „Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe“ das **Budgetrecht und die Finanzverantwortung des Gemeinderats** (vgl. AHN Gemeindeordnung BW Rn. 5.3). Dahinter steht zum einen der Gedanke, dass der erforderliche Gesamtausgleich vielfältiger widerstreitender Interessen, zahlreicher Sachzwänge und eingegangener Verpflichtungen im parlamentarischen Aushandlungs- und Vermittlungsprozess besser möglich ist, als in einer schablonenhaften Ja/Nein-Alternative. Zum anderen aber manifestiert sich hier ein gewisses Misstrauen gegenüber der finanzpolitischen Zuverlässigkeit der Bürgerschaft (dessen Berechtigung umstritten ist), die diese Mittel ja aufbringen muss.

19

Dieser Finanzvorbehalt entspricht einer langjährigen Tradition der direkten Demokratie in Deutschland, die bereits in Art. 73 Abs. 4 WRV angelegt war (wonach „über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen“ nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen konnte) und auch in Art. 59 Abs. 3 S. 3 BWVerf zum Ausdruck kommt.

19.1

Auf Landesebene hat der BayVerfGH die parlamentarische Budgethoheit gar zu den unabänderlichen Funktionsvoraussetzungen eines demokratisch verfassten Systems gezählt (BayVerfGH NVwZ-RR 2000, 401 (404)). Unabhängig davon, wie man zur finanzpolitischen Zuverlässigkeit der Bürgerschaft steht, haben Bürgerhaushaltsprojekte durchaus belegt, dass davon keine dysfunktionalen Auswirkungen auf die Demokratie ausgehen müssen (vgl. dazu – bezogen auf die Landesebene – BerlVerfGH 6.10.2009 – 143/08 Rn. 104, 107 f., BeckRS 2009, 39587; differenzierter Haug/Pautsch in Baden-Württemberg Stiftung, Beteiligungshaushalt auf Landesebene, 2018, 159 ff.).

19.2

Für § 21 Abs. 2 vertritt der BWVGH in neuerer Rechtsprechung eine enge Auslegung des Haushaltsvorbehalts. Danach ist dieser nicht bei jeder Finanzrelevanz einschlägig, sondern bedingt eine substantielle Beeinträchtigung des Budgetrechts des Gemeinderats (VGH Mannheim 21.4.2015 – 1 S 1949/13 Rn. 84, BeckRS 2015, 45203; ebenso Schoch NVwZ 2014, 1473 (1476); ähnlich zur Rechtslage in Bayern Zöllner BayVBl. 2013, 129 (132); Oebbecke DV 2004, 105 (111)).

19.3

Ein besonders umstrittener Ausschlussbestand betrifft mit Nr. 6 ein anderes Herzstück kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit, nämlich die **„Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften“**. Entgegen dem vordergründigen Wortlaut wird darunter die gesamte Bauleitplanung verstanden (VGH Mannheim 20.3.2009 – 1 S 419/09 Ls. 1, BeckRS 2009, 32774; Durinke/Fiedler ZfBR 2012, 531 (536) mwN; West VBIBW 2010, 389 (390 f.); krit. zur extensiven Auslegung Schoch NVwZ 2014, 1473 (1477 f.)). Mit der die Flächennutzungs- und die Bebauungsplanaufstellung und -änderung betreffenden Bauleitplanung übt die Gemeinde ihre Planungshoheit als wichtiger Teil der Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 GG aus. Auch hier lässt sich anführen, dass Planungen naturgemäß auf die Ausbalancierung verschiedenster

20

Interessen zB fachlicher, ressourcenmäßiger, eigentumsbezogener oder sonst individueller Art gerichtet sind, was neben Fachkompetenz auch Verhandlungsmechanismen voraussetzt und daher für direktdemokratische Entscheidungsprozesse mit einer schematischen Ja/Nein-Alternative weniger geeignet ist (vgl. Bock BWGZ 2011, 855 (862)).

Diesem Gedanken folgend hat das BVerfG in der Stendal-Entscheidung betont, dass Planungsfragen in erster Linie administrativ zu behandeln und nur ausnahmsweise durch den (immerhin noch parlamentarischen) Gesetzgeber zu entscheiden sind (BVerfGE 95, 1 (15–17)).

20.1

Da es beim Bürgerbegehren nicht auf die Formulierung, sondern auf den damit verfolgten Zweck ankommt, kann auf diesem Weg auch kein auf eine faktische Planungsverhinderung gerichtetes Verkaufsverbot für bestimmte Grundstücke beschlossen werden (VG Karlsruhe 14.1.2014 – 9 K 3362/13 Rn. 16, BeckRS 2014, 45969).

20.2

Umso umkämpfter (→ Rn. 21.4) war die mit der Novelle 2015 verbundene minimale Öffnung dieses Ausschlussstatbestandes für die **„Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses“**. Damit wird nicht die Planung als solche, sondern nur die „ob“-Entscheidung einer direktdemokratischen Entscheidung zugänglich. Dieser verfahrenseinleitende Beschluss erfolgt meist durch den sog. Aufstellungsbeschluss, der allerdings nicht zwingend vorgeschrieben ist. Unterbleibt dieser, stellt erst der erste das konkrete Bauleitplanverfahren betreffende Beschluss des Gemeinderats (zB der Auslegungsbeschluss) die Verfahrenseinleitung dar (LT-Drs. 15/7265, 36). Dagegen werden verschiedene rechtliche Einwände vorgebracht, die letztlich auf einen Verstoß gegen das im höherrangigen Bundesrecht festgelegte Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) hinauslaufen (vgl. Birk BWGZ 2016, 949; ähnlich bereits Burmeister VBIBW 2009, 412 (414); differenzierter Brüning NVwZ 2018, 299), bei näherem Hinsehen aber nicht überzeugen.

21

Die Einwände setzen daran an, dass der Einleitungsbeschluss bereits ein entsprechendes Planungsbedürfnis voraussetzt und in ein komplexes Gesamtkonzept einzubetten ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). In einem direktdemokratisch gefassten Aufstellungsbeschluss wird von dieser Auffassung eine unzulässige Vorabbindung der dabei vorzunehmenden Abwägungsentscheidungen gesehen (Birk BWGZ 2016, 950 ff.; vgl. dazu auch VG Karlsruhe 30.5.2008 – 1 K 78/08 Rn. 19, BeckRS 2008, 36317, vor dem Hintergrund der früheren Rechtslage). Auch die dreijährige relative Unabänderlichkeit eines Bürgerentscheids könne mit der „sobald“-Bindung in § 1 Abs. 3 BauGB kollidieren (Birk BWGZ 2016, 954). Da das entsprechende Bundesrecht vorrangig ist, folgt nach dieser Ansicht für diesen Öffnungstatbestand die Nichtigkeit gem. Art. 31 GG (Birk BWGZ 2016, 953).

21.1

Diese Kritik verkennt jedoch, dass die Verantwortungssphären des bundesgesetzlichen BauGB einerseits und der landesrechtlichen BWGemO andererseits grundlegend voneinander zu trennen sind: Das BauGB gibt – richtigerweise, weil nur soweit die Bundeskompetenz reicht – vor, dass „die Gemeinden“ die Bauleitpläne aufstellen (§§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 1 BauGB). Auch bei der Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen nach § 4c BauGB und bei dem Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan gem. § 10 Abs. 1 BauGB spricht das Bundesrecht stets nur von „der Gemeinde“. Denn die für § 21 Abs. 2 Nr. 6 BWGemO maßgebliche Frage, welches Organ der Gemeinde bei der Bauleitplanung welche Aufgabe für „die Gemeinde“ wahrnimmt, ist eine Frage der kommunalen Zuständigkeitsordnung und Willensbildung, die als Teile des Kommunalverfassungsrechts der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen (vgl. Arndt, Werkstattbericht Bürgerbeteiligung, 2017, 240 (241) und Fn. 33 mwN). Ob das vom Landesgesetzgeber gewählte Organ – hier die Bürgerschaft – für die Erfüllung der bundesgesetzlichen Verfahrensvorgaben

21.2

besonders geeignet ist, hat mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung nichts zu tun, sondern kann allenfalls im konkreten Anwendungsfall zu Verstößen gegen das BauGB führen (wenn zB ein Abwägungsfehler vorliegt). In solchen Fällen kann aber durch rechtsaufsichtliches Einschreiten die Einhaltung des Bundesrechts hinreichend sichergestellt werden (vgl. dazu bereits Geitmann VBIBW 1998, 441 (443)). Dies ist jedoch – im Hinblick auf das Abwägungsgebot – wenig wahrscheinlich, weil es bei diesem Öffnungstatbestand nur um die „ob“- und nicht die wesentlich abwägungsintensivere „wie“-Problematik geht (ebenso Zöllner BayVBl. 2013, 129 (133)).

Bereits vor Einführung dieser Öffnungsklausel hatte die Rechtsprechung auf Planungsverzicht gerichtete Grundsatzentscheidungen im Wege des Bürgerentscheids in der „der Bauleitplanung vorgelagerten Phase“ für zulässig erachtet, weil der Ausschlussstatbestand erst mit dem Verfahrensbeginn zu greifen begann (vgl. VGH Mannheim 27.6.2011 – 1 S 1509/11 Ls. 1 und Rn. 24 f., BeckRS 2011, 52300; VG Freiburg 11.5.2011 – 5 K 764/11 Ls. 1 und Rn. 6, BeckRS 2011, 50787; Löbbecke VBIBW 2009, 253 (256 f.); krit. West VBIBW 2010, 389 (391 f.)). Allerdings dürfen solche Grundsatzentscheidungen nicht im Widerspruch zu einem etwaigen geltenden Flächennutzungsplan stehen (VGH Mannheim 22.6.2009 – 1 S 2865/08 Ls. 3 und Rn. 30 f., BeckRS 2009, 36667; AHN Gemeindeordnung BW Rn. 5.5).

21.3

In der Anhörung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens haben sich sowohl der Gemeindegtag als auch der Städtetag, die Landesvereinigung der Bauwirtschaft und der Handwerkstag – auch wegen der Sorge vor Verfahrensverzögerungen – dagegen ausgesprochen, während der DGB, Mehr Demokratie e.V. und der BUND die Ausweitung begrüßt haben (LT-Drs. 15/7265, 27).

21.4

Schließlich sind mit Nr. 7 „**Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren**“ ausgeschlossen. Da diese Verfahren neben Zweckmäßigkeit- auch Rechtmäßigkeitsgesichtspunkte zu beachten haben und außerdem der Vorbereitung gerichtlicher Verfahren dienen, schützt dieser Ausschlussstatbestand die besondere Rechts- und Justizrelevanz dieser Verfahren.

22

Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt, dass ein Bürgerentscheid und -begehren auch dann unzulässig ist, wenn damit ein **rechtswidriges Ziel** – etwa die Verletzung eingegangener vertraglicher Verpflichtungen oder eine grobe Missachtung des BWLHO-Gebots der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit – verfolgt wird (VGH Mannheim 21.4.2015 – 1 S 1949/13 Rn. 88 f., BeckRS 2015, 45203; VGH Mannheim 22.8.2013 – 1 S 1047/13 Rn. 18, BeckRS 2013, 55039; VG Stuttgart 17.7.2009 – 7 K 3229/08 Ls. 3, 5 und Rn. 110–112, BeckRS 2009, 38864; ebenso Katz VBIBW 2009, 373 (374); Kaltenborn/Lenz VBIBW 2008, 128 (132); Engel/Heilshorn KommunalR BW § 16 Rn. 7; Schoch NVwZ 2014, 1473 (1476) mit zahlreichen Beispielen). Ein entsprechender ausdrücklicher Ausschlussstatbestand wurde 2005 wegen rein deklaratorischer Relevanz gestrichen (AHN Gemeindeordnung BW Rn. 1; zur gleichwohl hohen empirischen Relevanz vgl. Oebbecke DV 2004, 105 (108)).

23

Anders als in anderen Ländern ist in BW auch keine direktdemokratische **Abwahl von Bürgermeistern** möglich. Dies ist deshalb nicht in den Ausschlussstatbeständen enthalten, weil es dafür einer gesonderten Bestimmung bedürfte (→ Rn. 5) und weil die Abwahl (auch) nicht in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt. Gleichwohl wurde darüber im parlamentarischen Raum gelegentlich diskutiert. Aber aus Sicht des baden-württembergischen Innenministeriums sprechen die damit verbundenen Gefahren der Destabilisierung des Bürgermeisters sowie des (parteilich motivierten) Missbrauchs gegen eine entsprechende Ausweitung des Bürgerentscheids (vgl. LT-Drs.

24

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 16-24

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 16-24

### III. Bürgerbegehren

1. Inhaltliche Zulässigkeitsvoraussetzungen (Abs. 3 S. 1, 2) (Rn. 25-27)
2. Formale Anforderungen (Abs. 3 S. 3, 6–9) (Rn. 28-33.1)
3. Materielle Anforderungen (Rn. 34-39)
4. Zulässigkeitsentscheidung (Abs. 4) (Rn. 40-43.1)
5. Rechtsschutz (Rn. 44-47)

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 25-47

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 25-47

#### 1. Inhaltliche Zulässigkeitsvoraussetzungen (Abs. 3 S. 1, 2)

Ein auf Durchführung des Bürgerentscheids gerichtetes Bürgerbegehren muss zunächst (selbstverständlich) die Grenzen der kommunalen Verbandskompetenz beachten und darf deshalb nur **Angelegenheiten „des Wirkungskreises der Gemeinde“** betreffen (Abs. 3 S. 1), die zudem in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats fallen müssen. Nimmt man den Ausschlussstatbestand nach Abs. 2 Nr. 1 dazu, beschränkt sich der Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens auf die Freiwilligkeits- und Pflichtaufgaben iSv § 2 Abs. 1, 2. Anders als in § 20a gibt es hier – seit 2005 – keine qualitative Mindesthürde („wichtig“) und keinen Positivkatalog mehr.

25

Zuvor waren nur solche Angelegenheiten der Gemeinde bürgerbegehrens- und -entscheidfähig, die „wichtig“ und in einem Positivkatalog abschließend definiert waren (§ 21 Abs. 1 S. 2 BWGemO idF v. 4.11.1975, GBl. 726):

25.1

- Die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist,
- die Änderung von Gemeindegrenzen und Landkreisgrenzen,
- die Einführung und Aufhebung der unechten Teilortswahl,
- die Einführung und Aufhebung der Bezirksverfassung und
- die Einführung und, ausgenommen den Fall des § 73, die Aufhebung der Ortschaftsverfassung.

Der Positivkatalog war bereits lange vor seiner Streichung im Jahr 2005 politisch heftig umstritten, was zahlreiche oppositionelle Gesetzentwürfe zeigen (näher AHN Gemeindeordnung BW § 21 Rn. 4).

Des Weiteren statuiert § 21 Abs. 3 S. 2 eine **Sperrfrist**, wonach die fragliche Angelegenheit nicht innerhalb der letzten drei Jahre – gerechnet ab der Einreichung des Begehrens – bereits Gegenstand eines auf einem Bürgerbegehren beruhenden Bürgerentscheids gewesen sein darf (Abs. 1 S. 2). Damit trägt die Regelung dem Umstand Rechnung, dass eine getroffene Entscheidung zunächst Bestand haben muss und nicht sofort wieder hinterfragt werden

26

können soll. Sie dient damit einer gewissen Entscheidungsklarheit und -sicherheit in der Gemeinde.

Schließlich unterliegt das Bürgerbegehren den inhaltlichen **Ausschlusstatbeständen** von § 21 Abs. 2 (→ Rn. 16 ff.). Denn sonst könnte es auf einen von vornherein unzulässigen Bürgerentscheid gerichtet sein, was widersinnig wäre.

27

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 25-27

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 25-27

## 2. Formale Anforderungen (Abs. 3 S. 3, 6–9)

In formaler Hinsicht bedarf ein zulässiges Bürgerbegehren zunächst nach Abs. 3 S. 3 der **Schriftform** (unter Ausschluss der elektronischen Form gem. § 3a BWLVwVfG).

28

Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats (sog. **kassatorisches Bürgerbegehren**) muss es eine **maximal dreimonatige Frist** ab Bekanntgabe des Beschlusses wahren. Die Regelung dient der Rechtssicherheit, weil damit klar ist, dass nach Ablauf der Frist kein direktdemokratischer Zugriff mehr möglich ist (LT-Drs. 15/7265, 28).

29

Als kassatorisch ist ein Bürgerbegehren nicht erst dann anzusehen, wenn es die vollständige Aufhebung eines Gemeinderatsbeschlusses zum Ziel hat. Vielmehr reicht es aus, wenn es eine **vom Beschlusskonzept wesentlich abweichende Lösung** anstrebt (VGH Mannheim 19.12.2016 – 1 S 1883/16 Ls. 1 und 2 sowie Rn. 10, BeckRS 2016, 110692; VGH Mannheim 18.6.1990 – 1 S 657/90 Ls. 2). Auch muss das Bürgerbegehren nicht ausdrücklich auf den Beschluss Bezug nehmen, um als kassatorisch anzusehen zu sein; es genügt, wenn es der Sache nach auf eine Korrektur eines Beschlusses abzielt (VG Karlsruhe 7.7.2010 – 8 K 1363/10 Rn. 9, BeckRS 2010, 50885 mwN). In jedem Fall aber setzt das kassatorische Bürgerbegehren einen Gemeinderatsbeschluss voraus, weshalb es in einer vorbeugenden Form – um einen bestimmten Beschluss vor seinem Entstehen zu verhindern – nicht möglich ist (Aker VBIBW 2016, 1 (5)).

30

Als Gegenbegriff für diejenigen Bürgerbegehren, die sich nicht gegen einen Gemeinderatsbeschluss richten, schlägt Burgi „initiiierende Bürgerbegehren“ vor (Burgi KommunalR § 11 Rn. 43), während Schmidt (Schmidt KommunalR Rn. 594) von „positiven und negativen“ Bürgerbegehren spricht.

30.1

Die **Fristberechnung** erfolgt nach den allgemeinen Regeln (§§ 187 f. BGB). Sie kann jedoch nur von einem wirksamen – nicht notwendigerweise rechtmäßigen – Gemeinderatsbeschluss in Lauf gesetzt werden (VGH Mannheim 21.4.2015 – 1 S 1949/13 Rn. 74, 77 f., BeckRS 2015, 45203; auf die Kenntnis von der Unwirksamkeit kommt es insoweit nicht an, weshalb sich in einem solchen Fall nur aus dem Gedanken der Verwirkung eine zeitliche Grenze ergeben kann (VGH Mannheim 21.4.2015 – 1 S 1949/13 Rn. 82, 74). Folglich kann auch ein unter Verletzung von § 35 Abs. 1 BWGemO nichtöffentlich gefasster Beschluss, wenn er bekannt gegeben ist, den Fristbeginn auslösen (VGH Mannheim 25.2.2013 – 1 S 2155 Rn. 8 f., BeckRS 2013, 48313; aA VG Karlsruhe 19.10.2012 – 5 K 1969/12 Rn. 48, BeckRS 2012,

31

59144).

Die den Fristbeginn auslösende „Bekanntgabe“ des Beschlusses bedeutet keine „öffentliche Bekanntgabe“ gem. § 4 Abs. 3 S. 1 BWGemO, sondern ist bereits dann erfüllt, wenn die Möglichkeit der Kenntnisnahme besteht. Strittig ist, ob dafür die Beschlussfassung (bzw. die Bekanntgabe des nichtöffentlich gefassten Beschlusses) in öffentlicher Sitzung genügt (vgl. VGH Kassel 2.4.2004 – 8 UE 2529/03 Rn. 36; OVG Bautzen 14.7.2008 – 4 B 196/08 Rn. 10, BeckRS 2009, 31915; Hofmann VBIBW 2012, 371 (373)), oder es dafür einer wie auch immer gearteten Veröffentlichung in der Tages- oder Amtspresse bedarf (offen gelassen von VGH Mannheim 25.2.2013 – 1 S 2155/12 Rn. 7, BeckRS 2013, 48313).

**31.1**

Eine Durchbrechung der nach Fristablauf eintretenden Unangreifbarkeit des Gemeinderatsbeschlusses ist nur möglich, wenn eine wesentliche Änderung der Sach- oder Rechtslage eintritt oder der Gemeinderat in derselben Angelegenheit einen neuen Beschluss fasst (vgl. VGH Mannheim 27.4.2010 – 1 S 2810/09 Ls. 2 und Rn. 21, BeckRS 2010, 49012, VGH Mannheim 13.4.1993 – 1 S 1076/92 Ls. und Rn. 31, NVwZ-RR 1994, 110). Insbesondere ist nicht nur der grundlegende „Projektbeschluss“ bürgerentscheidsfähig, sondern – wenn insoweit die Frist schon abgelaufen ist – auch jeder „weichenstellende“ weitere Beschluss etwa über die Einleitung der Planung oder über den Abschluss einer Planungsstufe (VGH Mannheim 18.6.1990 – 1 S 657/90 Ls. 1 und Rn. 41, FHOeffR 41 Nr. 14479).

**31.2**

Bis 2005 galt eine nur vierwöchige und danach bis zur Novelle 2015 eine sechswöchige Frist, was beides – nicht zuletzt wegen des Erfordernisses, das Quorum zu erfüllen und einen Kostendeckungsvorschlag zu erarbeiten – eine stark prohibitive Wirkung hatte (vgl. dazu Geitmann VBIBW 1998, 441 (444): „unpraktikabel streng“). Gleichwohl gab es auch dagegen Widerstand von Gemeinde- und Städtetag (vgl. LT-Drs. 15/7265, 27).

**31.3**

Außerdem soll das Begehren bis zu drei vertretungsberechtigte **Vertrauenspersonen** benennen (Abs. 3 S. 7); dabei handelt es sich aber um keine zwingende Zulässigkeitsvoraussetzung, weil bei deren Fehlen die beiden ersten Unterzeichner als solche Vertrauenspersonen gelten (Abs. 3 S. 8). In jedem Fall sind (allein) die Vertrauenspersonen – jede einzeln! – kraft Abs. 3 S. 9 ermächtigt, „verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und entgegenzunehmen“, was über die Verhandlungsführung über Kompromisslösungen bis hin zur Rücknahme des Begehrens reicht.

**32**

Das bloße Recht eines Bürgers, ein Bürgerbegehren zu initiieren, stellt keinen Anordnungsanspruch iSv § 123 Abs. 1 VwGO dar, weil eine vorläufige gerichtliche Feststellung der Zulässigkeit mangels erfüllter und überprüfbarer Zulässigkeitsvoraussetzungen noch nicht möglich ist; dies ändert sich erst dann, wenn sich die Absicht in der Einreichung des Begehrens bei der Gemeinde manifestiert (vgl. VGH Mannheim 6.12.2012 – 1 S 2408/12 Ls. und Rn. 9, BeckRS 2013, 46091; ebenso Hofmann VBIBW 2014, 136 (136 f.); differenziert Porsch VBIBW 2013, 208 ff.).

**32.1**

Werden Vertrauenspersonen ausdrücklich als solche benannt, müssen diese nicht zwingend Bürger der Gemeinde sein (Zöllner BayVBl. 2013, 129 (135) mwN). Denkbar wäre zB die Beauftragung eines Rechtsanwalts mit der Aufgabe einer solchen Vertrauensperson. Scheidet eine Vertrauensperson während des laufenden Verfahrens aus (zB Funktionsniederlegung einer ausdrücklich benannten Vertrauensperson oder Wegzug aus der Gemeinde einer aus der Unterschriftenliste entnommenen Vertrauensperson), rückt der nächste Unterzeichner des Begehrens nach (AHN Gemeindeordnung BW Rn. 8). Eine ausdrückliche Neubenennung ist wegen der bereits geleisteten Unterschriften nicht mehr möglich.

**32.2**

Diese Dispositionsbefugnis vermittelt den Vertrauenspersonen „eine Art kommunalpolitisches Mandat“ (Zöllner BayVBl. 2013,

**32a**



129 (135 f.)). Vor dem Hintergrund der insofern vergleichbaren hessischen Regelung (§ 8b Abs. 3 S. 2 HGO) hat das BVerfG (NVwZ 2019, 642 Rn. 17) den Vertrauenspersonen sogar attestiert, „in einer Art **organschaftlichem Verhältnis zur betreffenden Gemeinde** ‚Amtswalter‘“ zu sein, weshalb diese als solche keine Grundrechte – insbesondere nicht Art. 19 Abs. 4 GG – in Anspruch nehmen können (Konfusionsargument; BVerfG NVwZ 2019, 642 Rn. 20 ff.).

Zur Begründung verweist das BVerfG auf die der kommunalen Willensbildung zuzuordnenden Rechte der Vertrauenspersonen, wodurch zugleich die Rechte der Gemeindevertretung begrenzt werden. Die Vertrauenspersonen sind damit der Rechtssphäre der Gemeinde selbst zuzurechnen, die eine juristische Person des öffentlichen Rechts darstellt und auf die die Grundrechte ihrem Wesen nach (iSv Art. 19 Abs. 3 GG) nicht anwendbar sind (BVerfG NVwZ 2019, 642 Rn. 20–22 mwN).

32a.1

Des Weiteren setzt die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens voraus, dass das **Unterschriftenquorum** nach Abs. 3 S. 6 erfüllt ist. Dieses beträgt 7 % der Bürger iSv § 12 Abs. 1 S. 1, also der mit Hauptwohnsitz seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde gemeldeten Unionsbürger, die mindestens 16 Jahre alt sind. Dieser Prozentsatz ist bei 20.000 Unterschriften gedeckelt, was aber erst bei mehr als rund 285.000 Bürgern – mithin nach derzeitigem Stand vermutlich allein in Stuttgart – von Relevanz ist. Eine weitere Differenzierung nach Gemeindegrößen gibt es nicht (mehr). Das Quorum dient (neben den Ausschlussstatbeständen) der Wahrung der repräsentativen Gemeindedemokratie als grundgesetzliches Leitbild (Burgi KommunalR § 11 Rn. 34).

33

Im Fall eines kassatorischen Bürgerbegehrens (→ Rn. 29 f.) können zur Erfüllung des Unterschriftenquorums nur solche Unterschriften beitragen, die erst nach der Bekanntgabe des Gemeinderatsbeschlusses (dazu → Rn. 31), gegen den sich das Begehren richtet, geleistet wurden; denn dieses Begehren setzt die Existenz des Beschlusses denklogisch voraus (VGH Mannheim 8.4.2011 – 1 S 303/11 Ls. 2 und Rn. 23–25, BeckRS 2011, 49890).

33.1

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 28-33.1

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 28-33.1

### 3. Materielle Anforderungen

**a) Entscheidungsfrage.** In inhaltlicher Hinsicht muss ein zulässiges Bürgerbegehren zunächst die zur Entscheidung zu bringende Frage, die eine klare Entscheidungsalternative enthalten muss, benennen (Abs. 3 S. 4). Die Frage unterliegt einem **Bestimmtheitsgebot**, dass insbesondere bei Mehrdeutigkeiten wegen der damit verbundenen Gefahr der Verfälschung des Bürgerwillens verletzt ist (VG Karlsruhe 29.8.2016 – 9 K 3743/16 Rn. 33, BeckRS 2016, 51454 zur Formulierung „im Rahmen des rechtlich Zulässigen“; zur Frage des Gebots einer bürgerbegehrensfreundlichen Auslegung bei Unklarheiten vgl. Zöllner BayVBl. 2013, 129 (130); Schoch NVwZ 2014, 1473 (1478)). Bei der Auslegung der Entscheidungsfrage kommt es auf den Empfängerhorizont sowohl aus der Unterzeichnerperspektive als auch aus der Sicht des Gemeinderats an (VGH Mannheim BeckRS 2016, 110692 Rn. 8 mwN). Zudem muss die Frage eine **„vollzugsfähige Maßnahme mit Entscheidungscharakter“** zum Gegenstand haben, weshalb eine bloße Befindlichkeits- oder Stimmungsabfrage unzulässig wäre (Zöllner BayVBl. 2013, 129

34

(132)); dasselbe gilt für eine Meinungskundgabe wie zB in einem Missbilligungsantrag (Unger AöR 2014, 80 (117)).

Wenn Zöllner (BayVBl. 2013, 129 (132) mit Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BayVGh) darüber hinaus fordert, dass namentlich beim kassatorischen Bürgerbegehren eine „konstruktive Handlungsalternative“ angeboten werden muss, dürfte das als zu weitgehend anzusehen sein.

34.1

Ermöglicht die Frage des Bürgerbegehrens keine klare Ja/Nein-Beantwortung – wie dies § 53 Abs. 2 iVm § 52 Abs. 2 S. 1 BWKomWO für den Bürgerentscheid verlangt –, ist das Bürgerbegehren nicht automatisch als unzulässig anzusehen. Kann die Frage im Sinne ihres objektiven Erklärungsgehalts entsprechend umformuliert werden, ist die Gemeindeverwaltung dazu berechtigt und verpflichtet. Sie darf dabei aber selbstverständlich keine inhaltlichen Veränderungen vornehmen (AHN Gemeindeordnung BW Rn. 7).

34.2

Die Entscheidungsfrage kann in geeigneten Fällen durch Beifügung eines Lageplans oder einer Karte – die dann ebenfalls Teil des Bürgerbegehrens sind – präzisiert werden, was die textliche Formulierung der Frage jedoch nicht entbehrlich macht (VGh Mannheim BeckRS 2018, 13652 Rn. 19 und Ls. 2).

34.3

Des Weiteren wird aus dem Demokratieprinzip ein „**Koppelungsverbot**“ abgeleitet, wonach mehrere heterogene Materien nicht in einer Fragestellung miteinander verbunden werden. Denn dann kann der Stimmbürger seinen politischen Willen nicht unverfälscht bzw. präzise zum Ausdruck bringen. Im Einzelfall kann die Abgrenzung zu mehreren Teilaspekten desselben Themas schwierig sein (Zöllner BayVBl. 2013, 129 (134) unter Bezugnahme auf die Judikatur des VGh München sowie positiven und negativen Beispielen). Dieser Grundsatz zählt auch in der diesbezüglich sehr erfahrenen Schweiz unter dem Topos „Wahrung der Einheit der Materie“ zu den wesentlichen Grundprinzipien direktdemokratischer Entscheidungen (Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, § 52 Rn. 41–52).

35

Bei teilweiser Rechtswidrigkeit des Bürgerbegehrens findet im Regelfall **keine geltungserhaltende Reduktion** statt. Dies gilt auch dann, wenn sich rechtmäßige und rechtswidrige Teilfragen klar voneinander abschichten lassen, weil die erforderlichen Unterschriften nur das Gesamtpaket legitimieren können. Auch salvatorische Klauseln vermögen diesem Einwand nicht überzeugend abzuwehren, weil auch dann unklar bleibt, was für den einzelnen Unterzeichner maßgebend war (Zöllner BayVBl. 2013, 129 (134 f.) unter Hinweis auf die ursprünglich großzügigere Praxis des BayVGh; eher für eine geltungserhaltende Reduktion Oebbecke DV 2004, 105 (117 f.)).

36

**b) Begründung.** Des Weiteren verlangt Abs. 3 S. 4 eine **Begründung** für die Notwendigkeit der Entscheidung. Die Begründung muss den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens in einer Weise vorliegen, dass diese vor bzw. bei der Unterschriftsleistung von ihr Kenntnis nehmen können. Es genügt nicht, wenn die Begründung im Lauf der Unterschriftensammlung oder gar erst für die Einreichung der Unterschriftenlisten bei der Gemeinde fixiert wird (VG Sigmaringen 20.1.2009 – 7 K 3298/08 Rn. 46–49, BeckRS 2009, 31108).

37

An die Begründung sind keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Sie muss den Bürgern die wesentliche Motivation der Initiatoren verständlich machen, damit ihnen klar ist, worüber abgestimmt werden soll. Insbesondere unterliegt sie keinem Neutralitätsgebot, sondern darf für das Bürgerbegehren werbend formuliert

37.1

sein. Sie muss aber wesentliche entscheidungsrelevante Tatsachen zutreffend und im Wesentlichen vollständig darstellen. Daneben darf sie auch (empirisch nicht überprüfbare) Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten (VGH Mannheim 21.4.2015 – 1 S 1949/13 Rn. 70, BeckRS 2015, 45203; VGH Mannheim 22.8.2013 – 1 S 1047/13 Ls. 1 und Rn. 19, BeckRS 2013, 55039). Insgesamt aber darf die Begründung nicht zu einer Verfälschung des Bürgerwillens führen (VG Karlsruhe 29.8.2016 – 9 K 3743/16 Rn. 35, BeckRS 2016, 51454). Dieses „Irreführungsverbot“ gilt objektiv, weshalb es auf eine entsprechende Absicht oder Kenntnis der Verfasser der Begründung nicht ankommt (Zöllner BayVBl. 2013, 129 (135)).

**c) Rechtlich durchführbarer Deckungsvorschlag für die mit einem erfolgreichen Entscheid verbundenen Kosten.** Die Pflicht zur Vorlage eines durchführbaren Kostendeckungsvorschlags dient den Grundsätzen der Sparsamkeit und Effizienz der Verwaltung (vgl. § 77 Abs. 2) sowie der Notwendigkeit einer kostenmäßigen Folgenabschätzung der begehrten Maßnahme, weshalb auch Folgekosten dabei zu berücksichtigen sind (Hofmann VBIBW 2012, 371 (377); rechtspolitisch krit. Schoch NVwZ 2014, 1473 (1482)).

**38**

Aus diesen Gründen reicht ein pauschaler Verweis auf die allgemeinen Haushaltsmittel ebenso wenig aus, wie der Vorschlag einer Kreditfinanzierung. Vielmehr muss im Sinne einer Priorisierung deutlich gemacht werden, welche anderen Maßnahmen dafür zurückstehen oder inwiefern erforderliche Mehreinnahmen generiert werden sollen (vgl. Hofmann VBIBW 2012, 371 (377 f.)).

**38.1**

Wenn das Bürgerbegehren im Erfolgsfall dazu führt, dass die Gemeinde bisher erzielte Einnahmen (zB bei einem Bürgerbegehren für Kostenfreiheit bisher gebührenpflichtiger Angebote der Ortsbücherei) nicht mehr einnehmen kann, erfüllt dieser Einnahmeverlust ebenfalls den Kostenbegriff iSv Abs. 3 S. 4. Anders verhält es sich nur dann, wenn künftig ausgeschlossene Einnahmen schon bislang nicht erzielt worden sind (VGH Mannheim BeckRS 2018, 13652 Rn. 12 und Ls. 1).

**38.2**

Bei **kostenreduzierenden Begehren** (zB auf Aufhebung des Beschlusses, ein neues Rathaus zu bauen oder sich an einem kostenintensiven Infrastrukturprojekt zu beteiligen) gilt dieses Erfordernis nicht (vgl. VGH Mannheim 21.4.2015 – 1 S 1949/13 Rn. 72, BeckRS 2015, 45203, AHN Gemeindeordnung BW Rn. 9; Schoch NVwZ 2014, 1473 (1479)); da von den Initianten nicht die Kenntnis des Haushaltsrechts, der (finanziellen) Verpflichtungen uä im Kontext des Begehrens erwartet werden kann, verpflichtet Abs. 3 S. 5 die Gemeindeverwaltung dazu, die zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags erforderlichen Sach- und Rechtsauskünfte (unentgeltlich) zu erteilen.

**39**

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 34-39

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 34-39

#### **4. Zulässigkeitsentscheidung (Abs. 4)**

Die **Entscheidung über die Zulässigkeit** des Bürgerbegehrens trifft der Gemeinderat, der dabei verschiedenen Bindungen unterliegt: So hat er zuvor die Vertrauenspersonen anzuhören, um neben der Position der Verwaltung auch die der Initiatoren zu kennen (LT-Drs. 15/7265, 36). Außerdem hat er unverzüglich (vgl. § 121 BGB: ohne schuldhaftes Zögern), spätestens aber binnen zwei Monaten nach Eingang des Begehrens, diese Entscheidung zu treffen (Abs. 4 S. 1). Bei dieser **reinen Rechtsprüfung** – die sowohl die formellen als auch die materiellen Voraussetzungen umfasst – kommt dem Gemeinderat

**40**

überdies kein Ermessen zu (so auch AHN Gemeindeordnung BW Rn. 11).

Die Art der Anhörung ist dem Gemeinderat freigestellt. Dies wäre ebenso durch eine schriftliche Vorlage wie durch einen mündlichen Vortrag in der Sitzung möglich (LT-Drs. 15/7265, 36).

40.1

Ein Gemeinderatsmitglied, das das Bürgerbegehren mit unterzeichnet hat, ist nach § 18 wegen Befangenheit von der Zulässigkeitsentscheidung des Gremiums ausgeschlossen, weil es dann einer der (vielen) Antragsteller ist und niemand gleichzeitig einen Antrag stellen und darüber entscheiden können soll (vgl. Hofmann VBIBW 2012, 460 ff.).

40.2

Die Feststellungslast für die verschiedenen Zulässigkeitsvoraussetzungen obliegt grundsätzlich den Initiatoren des Bürgerbegehrens, da sie die positive Zulässigkeitsentscheidung begehren und dafür die Voraussetzungen zu erfüllen haben; dies kann namentlich ein Problem bei nicht mehr lesbaren/überprüfbaren Unterschriften darstellen (Hofmann VBIBW 2012, 371 (375)). Gleichwohl wird die Feststellungslast durch den verwaltungsrechtlichen Amtsermittlungsgrundsatz zulasten der Gemeindeorgane begrenzt.

40.3

Eine negative Zulässigkeitsentscheidung muss den Vertrauenspersonen (→ Rn. 32 f.) bekannt gegeben werden, um Wirksamkeit im Außenverhältnis entfalten zu können. Diese **Bekanntgabe** wirkt dann auch für und gegen alle anderen Mitunterzeichner des Bürgerbegehrens (VGH Mannheim BeckRS 2019, 18689).

40a

Ist die Bekanntgabe mit einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung versehen, kann die Monatsfrist gem. § 70 Abs. 1 VwGO aber nur für die unmittelbaren Empfänger der Mitteilung gelten. Die anderen Klageberechtigten iSv § 41 Abs. 2 BWKomWG können sich dagegen auf die Jahresfrist von § 58 Abs. 2 VwGO berufen, da diesen gegenüber keine Rechtsbehelfsbelehrung erfolgt ist (aA VGH Mannheim BeckRS 2019, 18689 Rn. 17, 19, der insoweit auf eine aus der „Treuhand“-Stellung abgeleitete Informationspflicht der Vertrauenspersonen gegenüber den Unterzeichnern abstellen will).

40a.1

Eine positive Zulässigkeitsentscheidung löst verschiedene **Rechtsfolgen** aus. Dies umfasst zum einen das Verbot, bis zur Durchführung des Bürgerentscheids dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidungen zu treffen oder zu vollziehen (**Beschluss- und Vollzugssperre**); ausgenommen ist lediglich die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen, die zum Zeitpunkt der Einreichung des Begehrens bereits bestanden haben (Abs. 4 S. 2).

41

Die Regelung trägt dem Prinzip der Organtreue, das nicht nur zwischen und in den Gemeindeorganen gilt, sondern auch auf deren Verhältnis gegenüber der Bürgerschaft angewendet werden kann, Rechnung. Sie ermöglicht, dass gegen dennoch vorgenommene Beschluss- oder Vollzugshandlungen das Instrument der einstweiligen Anordnung gem. § 123 VwGO eingesetzt werden kann (Burgi KommunalR § 11 Rn. 51; Engel/Heilshorn KommunalR BW § 16 Rn. 21 mwN) und sichert damit das Bürgerbegehren rechtsschutzseitig ab.

41.1

Bereits vor Schaffung dieser ausdrücklichen Beschluss- und Vollzugssperre im Jahr 2015 hatte die Rechtsprechung in extremen Fällen – wenn einem bereits für zulässig erklärten Bürgerbegehren die Grundlage entzogen werden sollte – ein solches Handlungsverbot mit diesem Prinzip begründet (vgl. VGH Mannheim 27.6.2011 – 1 S 1509/11 Rn. 34, BeckRS 2011, 52300; VG Stuttgart 5.12.2012 – 7 K 3985/12 Rn. 15 f., BeckRS 2013, 45404). In diesen Fällen wurde (seit einer Änderung der Rechtsprechung des VGHBW im Jahr 2010) eine Sicherung des

41.2

zulässigen Bürgerbegehrens im Wege der einstweiligen Anordnung gem. § 123 VwGO für möglich erachtet (VGH Mannheim 27.4.2010 – 1 S 2810/09 Ls. 1 und Rn. 14, BeckRS 2010, 49012). Auch die BWVwVGemO zu § 21, Nr. 4, „empfahl“, von weiteren Vollzugshandlungen abzusehen (s. auch Meyer NVwZ 2003, 183 (184)).

Zum anderen bewirkt die Zulässigkeitsentscheidung, dass die **Durchführung des Bürgerentscheids binnen vier Monaten** (mithin spätestens sechs Monate nach Eingang des Bürgerbegehrens) erfolgen muss, soweit nicht „die Vertrauenspersonen“ (bzw. wegen der Einzelvertretungsbefugnis zumindest eine davon) einer Verschiebung zustimmt (Abs. 6) oder der Gemeinderat die begehrte Entscheidung selbst trifft.

42

Denn der Gemeinderat kann den Bürgerentscheid hinfällig machen, indem er die mit dem Bürgerbegehren **verlangte Maßnahme beschließt** (Abs. 4 S. 3). Solange dabei das Verlangen der Sache nach umfänglich erfüllt wird, ist der Gemeinderat nicht zwingend an den vom Bürgerbegehren beantragten Entscheidungstenor gebunden. Aber er muss diesen Beschluss **innerhalb des Vier-Monats-Zeitraums** fällen, weil ansonsten der Bürgerentscheid stattfindet. Danach kann der Gemeinderat darüber (zumindest zunächst, → Rn. 53) nicht mehr entscheiden. Weil mit einem solchen Gemeinderatsbeschluss die eigentlich angestrebte **direktdemokratische Entscheidung abgeschnitten** wird, spricht man vom kupierten Verfahren.

43

Beim kupierten Verfahren ist die Absicherung der mit dem Bürgerbegehren erstrebten Entscheidung allerdings erheblich schwächer, weil der Gemeinderatsbeschluss nicht dem besonderen Schutz einer dreijährigen Unabänderlichkeit (im Gemeinderat) unterliegt (Abs. 8 S. 2, → Rn. 55). Hier kann der Gemeinderat jederzeit – jedenfalls nach Ablauf der Sechsmonatsfrist gem. § 34 Abs. 1 S. 6 BWGemO – anderweitig neu entscheiden. Unger (AöR 2014, 80 (90 f.)) fordert daher eine teleologische Erweiterung von Abs. 8 S. 2 auch auf solche kupierende Gemeinderatsbeschlüsse.

43.1

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 40-43.1

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 40-43.1

## 5. Rechtsschutz

Da es sich bei der Zulässigkeitsentscheidung um einen Verwaltungsakt iSv § 35 BWLVwVfG handelt, stehen gegen eine ablehnende Entscheidung jedem Unterzeichner des Begehrens – nicht aber der das Bürgerbegehren betreibenden Bürgerinitiative als solcher (VG Stuttgart 31.3.2010 – 7 K 1408/08 Ls. 1 und Rn. 28, BeckRS 2010, 51611) – das **Widerspruchsverfahren und nachfolgend die verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage** offen (§ 21 Abs. 9 BWGemO iVm § 41 Abs. 2 BWKomWG).

44

Da bei einer negativen Zulässigkeitsentscheidung keine Beschluss- und Vollzugssperre greift, kann nach vollständiger Umsetzung eines bekämpften Projekts das Rechtsschutzbedürfnis einer gegen die Ablehnung gerichteten Klage entfallen. Dies ist jedoch eng auszulegen; solange noch eine Chance besteht, das Kernziel (zB Nichtnutzung eines Gebäudes, dessen Bau durch das Bürgerbegehren verhindert werden sollte) zu erreichen, ist das Rechtsschutzbedürfnis noch zu bejahen (BWVGH 6.4.1992 – 1 S 3142 Ls. 1 und Rn. 20, BeckRS 9998, 28112).

44.1

Trotz des organähnlichen Agierens der Vertrauenspersonen (→ Rn. 32) scheidet angesichts der Außenwirkung einer Zulassungsentscheidung ein interner Kommunalverfassungstreit in diesem Zusammenhang aus (so zutr. Meyer NVwZ 2003, 183).

Vor der Zulässigkeitsentscheidung kann eine **Sicherungsanordnung gem. § 123 VwGO** in Betracht kommen, wenn dem Bürgerbegehren die Substanz entzogen werden soll. Dies gilt nach der Einreichung des Bürgerbegehrens für die **Durchsetzung des Beschluss- und Vollzugsverbots**, wenn die Zulässigkeitsentscheidung zunächst in einem langwierigen Hauptsacheverfahren erkämpft werden muss. In solchen Fällen genügt für den Anordnungsanspruch, dass die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „gesichert erscheint“, ohne aber „offenkundig“ sein zu müssen (Unger AöR 2014, 80 (95–97) mwN).

45

Dagegen wird eine **einstweilige Anordnung auf vorläufige Zulassung des (eingereichten) Bürgerbegehrens** – wegen des grundsätzlichen Verbots einer Vorwegnahme der Hauptsache – nur in besonderen Ausnahmefällen möglich sein, nämlich wenn bei hochwahrscheinlicher Zulässigkeit des Begehrens „nicht mehr wiedergutzumachende und unzumutbare Nachteile“ entstehen würden (Zöllner BayVBl. 2013, 129 (136) mit Beispiel; Unger AöR 2014, 80 (94)); der VGH Mannheim verlangt in diesen Fällen, dass „Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch [...] in einem das übliche Maß der Glaubhaftmachung übersteigenden deutlichen Grad von Offenkundigkeit auf der Hand liegen“ müssen (VGH Mannheim BeckRS 2016, 110692 Rn. 6 mwN).

46

**Vor der Einreichung des Bürgerbegehrens** besteht weder ein sicherungsfähiger Anspruch auf Zulassung noch auf Auslösung einer Sperrwirkung. Folglich kann in diesem Stadium noch keine gerichtliche Sicherung des direktdemokratischen Initiativrechts erfolgen (Unger AöR 2014, 80 (113–115)).

47

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 44-47

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 44-47

## IV. Bürgerentscheid

1. Durchführung (Abs. 5, 6) (Rn. 48-50.1)
2. Zustimmungsquorum (Abs. 7) (Rn. 51-53)
3. Rechtsqualität (Abs. 8) (Rn. 54-55.3)
4. Rechtsschutz (Rn. 56-58)

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 48-58

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 48-58

### 1. Durchführung (Abs. 5, 6)

Die Durchführung des Bürgerentscheids obliegt der Gemeinde ebenso wie die Durchführung von Wahlen oder Volksabstimmungen. Diese Durchführungspflicht korrespondiert mit dem subjektiv-rechtlichen **Abstimmungsanspruch der Abstimmungsberechtigten**. Insofern ist es konsequent, dass Abs. 9 auf das BWKomWG verweist (→ Rn. 60). Daraus folgt

48

auch, dass die Gemeinde alle damit verbundenen Verfahrenskosten trägt.

Zum subjektiv-rechtlichen Abstimmungsanspruch zählt im Einzelnen das Recht auf Teilnahme an der Abstimmung, auf Beachtung des Abstimmungsergebnisses und auf Einhaltung der Wahlrechts- bzw. Abstimmungsgrundsätze (VG Sigmaringen 14.6.2000 – 5 K 1488/99 Rn. 24, BeckRS 2004, 24533).

48.1

Im Rahmen dieses Verfahrens ist die Gemeinde außerdem dazu verpflichtet, bis spätestens am 20. Tag vor dem Bürgerentscheid die Bürger über die „innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung“ zu unterrichten. Dies kann entweder durch eine **Veröffentlichung** (zB im Amtsblatt oder im Internetauftritt der Gemeinde) **oder aber durch die Zusendung einer schriftlichen Information** an alle Haushalte, in denen abstimmungsberechtigte Bürger wohnen, erfolgen (Abs. 5 S. 1). Damit wird der Bürgerschaft eine klare Informationsbasis für die Entscheidung übermittelt. Da die Gemeindeorgane in diesem Fall – anders als bei Wahlen – selbst Partei des Konflikts sind, ist sowohl deren Äußerungspflicht als auch das Äußerungsrecht der „Gegenpartei“ als Ausfluss von Transparenz und fairem Verfahren geboten (LT-Drs. 15/7265, 28).

49

Ausweislich der Entwurfsbegründung erklärt sich die Formulierung „innerhalb“ dadurch, dass beide Gemeindeorgane – Gemeinderat einerseits und Bürgermeister andererseits – jeweils für sich ihre Auffassung darstellen können sollen. Nicht gemeint ist damit jedoch eine Darstellung des gesamten, womöglich vielfältigen Meinungsspektrums der verschiedenen Gemeinderatsfraktionen, sondern insoweit nur der Mehrheitsmeinung im Gremium (aA Bock BWGZ 2011, 855 (863)). Alles andere würde zu einer erheblichen Konfusion beitragen. Gleichwohl sind die Gemeindeorgane zu einer getrennten Darstellung nicht verpflichtet, wenn die Auffassungen von Gemeinderatsmehrheit und Bürgermeister übereinstimmen. Aber unabhängig davon muss den Vertrauenspersonen derselbe Raum eingeräumt werden, wie den Gemeindeorganen zusammen (LT-Drs. 15/7265, 37).

49.1

Die Frist von mindestens 20 Tagen hängt mit der amtlichen Benachrichtigung über die Abstimmung zusammen, um im Fall der Zusendung einer schriftlichen Information beides miteinander verbinden zu können (LT-Drs. 15/7265, 37).

49.2

Die Informationspflicht gem. Abs. 5 S. 1 ist rein objektiv-rechtlicher Natur, weshalb die Unterrichtung nicht subjektiv einklagbar ist (BWVGH 10.4.2001 – 1 S 2283/00 Ls. 2 und Rn. 23, FHOeffR 53 Nr. 8351).

49.3

Die Vorschrift verpflichtet lediglich die Gemeindeorgane zur Bekanntgabe ihrer Auffassung. Die Vertrauenspersonen dagegen haben nur ein Recht zur Darlegung ihrer Sichtweise, aber keine Verpflichtung (Aker VBIBW 2016, 1 (2)). Wenig überzeugend ist die im Schrifttum vertretene Auffassung, im Rahmen der Standpunktdarlegungen dürfe keine Abstimmungsempfehlung ausgesprochen werden (so aber AHN Gemeindeordnung BW Rn. 15).

49.4

Auffällig ist, dass die Gemeindeorgane dem Entscheidungsvorschlag des Bürgerbegehrens **keinen Alternativvorschlag** gegenüberstellen können. Dies ist vor allem dann misslich, wenn es in der Sache um eine Entscheidung zwischen zwei verschiedenen „positiven“ Lösungen geht und nicht um ein bloßes Ja oder Nein zu einem Vorschlag. Daher zählt ein solches Vorschlagsrecht der Institutionen üblicherweise zum normalen direktdemokratischen Instrumentarium, wie ein Blick in die Schweiz (vgl. Art. 139 Abs. 5 S. 3 Schweizer Bundesverfassung) oder in die meisten Landesverfassungen zeigt (vgl. zB Art. 60 Abs. 1 S. 2 BWVerf, Art. 74 Abs. 4 BayVerf, Art. 62 Abs. 4 S. 3 BlnVerf, Art. 109 Abs. 4 S. 2 RhPfVerf, Art. 72 Abs.

49a

2 S. 3 SächsVerf) (→ Rn. 49a.1).

Spricht sich beispielsweise das Bürgerbegehren für eine bestimmte Lösung aus, während die Gemeindeorgane eine Alternativlösung favorisieren, können Anhänger dieser Alternativlösung bei der Abstimmung nur mit Nein stimmen und zugleich hoffen, dass die Gemeindeorgane die Alternativlösung dann bei einer mehrheitlichen Ablehnung des Bürgerbegehrens auch wirklich ins Werk setzen. Gäbe es ein Alternativ-Vorschlagsrecht, wären diese Stimmbürger nicht zum „destruktiven“ Nein-Votum gezwungen, sondern könnten „positiv“ für die Alternativlösung stimmen, die im Erfolgsfall verbindlich beschlossen wäre.

49a.1

Von partizipationsrechtlich besonderer Bedeutung ist die seit 2015 getroffene Bestimmung, dass den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens das Recht eingeräumt wird, ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids im Rahmen dieser **Unterrichtung im gleichen Umfang** darzustellen wie die Gemeindeorgane (Abs. 5 S. 2). Mit diesem spezifischen Gleichstellungsgebot für die offizielle Abstimmungswerbung trägt die BWGemO der besonderen David-Goliath-Konstellation Rechnung, in der sich die Initiatoren des Bürgerbegehrens und die Gemeindeorgane gegenüber stehen.

50

Dieses Ungleichgewicht ließe sich noch weiter reduzieren, wenn das Gleichstellungsgebot auf sämtliche kommunale Medien erstreckt würde (vgl. Art. 18a Abs. 15 S. 1 BayGO) und die Initiatoren eine der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung für politische Parteien entsprechende Zuwendung erhielten, um ihre Unkosten für den Abstimmungskampf bestreiten zu können.

50.1

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 48-50.1

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 48-50.1

## 2. Zustimmungsquorum (Abs. 7)

Um wirksam zu sein, muss die im Bürgerentscheid zutage tretende Mehrheit (für oder gegen das Bürgerbegehren) zugleich ein auf die Anzahl aller abstimmungsberechtigten Bürger (dh ab 16 Jahren) bezogenes Erfolgsquorum von **20 %** erfüllen (Abs. 7 S. 1); bis 2015 war dieses Quorum noch bei 25 % und vor 2005 bei 30 % gelegen, was faktisch nur schwer erreichbar war (vgl. Geitmann VBIBW 1998, 441 (446)).

51

Engelken (DÖV 2002, 977 (984)) votiert aus verfassungsrechtlicher Perspektive für ein grundsätzliches Erfordernis, dass die Mehrheit aller Abstimmungsberechtigten zustimmen müssten (50 % plus eine Stimme). Alle geringeren Zustimmungsquoren hält er für besonders rechtfertigungsbedürftig, was etwa durch einen eng gehaltenen Positivkatalog begehrensfähiger Entscheidungsthemen erfolgen könnte.

51.1

Für den eher theoretischen Fall eines Abstimmungspatts regelt Abs. 7 S. 2, dass dann die vom Bürgerbegehren vorgelegte Frage abschlägig beschieden ist.

51.2

Existenz und Höhe des Quorums werden dadurch **gerechtfertigt**, dass bei einer zu geringen Unterstützung kein wirklich repräsentatives Ergebnis vorliegt und daher die demokratische Legitimation unzureichend sei. Außerdem soll dadurch verhindert werden, dass kleine, aber besonders schlagkräftig organisierte Interessengruppen „an der schweigenden Mehrheit vorbei“ ihre Anliegen durchsetzen können und damit die repräsentative Organstruktur schwächen können (vgl. Hofmann NVwZ 2015, 715 (716), der ein solches Quorum sogar für verfassungsrechtlich

52



geboten hält, Hofmann NVwZ 2015, 715 (718)). Gleichwohl gibt es eine ganze Reihe von Argumenten, die gegen die Existenz eines solchen Zustimmungsquorums sprechen (näher → Rn. 52.1).

Gegen Zustimmungsquoren spricht, dass damit – erstens – diejenigen „belohnt“ werden, die sich der bürgerschaftlichen Stimmpflicht entziehen (vgl. Art. 26 Abs. 3 BWVerf; Geitmann VBIBW 1998, 441 (446), spricht von einer Verleitung der Bürgerschaft zum „Weiterschlafen“), – zweitens – die obsiegende Mehrheit um die Wirkung ihres souveränen Votums gebracht wird, was zu naheliegenden und demokratietheoretisch problematischen Frustrationseffekten führt (dazu näher Haug, ZParl 2012, 446 (462 ff.)), – drittens – bereits durch das Zugangsquorum beim Bürgerbegehren ein demokratischer Relevanztest erfolgt ist (dazu krit. Hofmann NVwZ 2015, 715 (716)) und schließlich – viertens – auch für die Wahl zu Repräsentativorganen keine Mindestwahlbeteiligungen festgesetzt sind, was gerade bei Bürgermeisterwahlen mit Wahlbeteiligungen von unter 20 % durchaus zu Legitimationseinbußen führt (zu diesem Arg. krit. Hofmann NVwZ 2015, 715 (717), unter Hinweis auf die kategorialen Unterschiede zwischen Wahlen und Bürgerentscheiden).

52.1

Wird dieses Quorum nicht erreicht, muss der Gemeinderat die Angelegenheit (ggf. erneut) entscheiden (**Nachbefassung** gem. Abs. 7 S. 3). Dies ist vor allem dann relevant, wenn ein in Opposition zu den Gemeindeorganen stehende Bürgerbegehren zwar die Mehrheit im Bürgerentscheid erreicht, aber das Quorum verfehlt hat. Denn dann muss der Gemeinderat Farbe bekennen, ob er bei seiner mehrheitlich abgelehnten Position bleiben will, oder aber – trotz fehlender Wirksamkeit – das Mehrheitsvotum aus dem Bürgerentscheid übernehmen will.

53

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 51-53

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 51-53

### 3. Rechtsqualität (Abs. 8)

Die rechtliche Qualität des erfolgreichen Bürgerentscheids entspricht der eines **Gemeinderatsbeschlusses** (Abs. 8 S. 1), der in aller Regel – wegen fehlender Außenwirkung – keinen Verwaltungsakt iSv § 35 BWLVwVfG darstellt (VGH Mannheim 6.3.2000 – 1 S 2776/99 Ls. 1 und Rn. 4, BeckRS 9998, 31304; VG Karlsruhe 11.12.2015 – 1 K 2948/13 Ls. 1, BeckRS 2015, 56531). Allerdings unterliegt der erfolgreiche Bürgerentscheid der staatlichen Rechtsaufsicht (Burgi KommunalR § 11 Rn. 44).

54

Um aber der besonderen Dignität der Entscheidung des kommunalen Souveräns Rechnung zu tragen, ist es dem Gemeinderat – anders als bei allen anderen Gemeinderatsbeschlüssen – **für die Dauer von drei Jahren verwehrt, den Beschluss zu modifizieren oder gar aufzuheben**. In dieser Zeit ist eine Änderung nur durch einen **erneuten Bürgerentscheid** möglich (Abs. 8 S. 2); da aber ebenfalls für drei Jahre eine Sperrfrist für Bürgerbegehren besteht (Abs. 3 S. 2, → Rn. 26), kann ein solcher Bürgerentscheid nur durch ein Ratsbegehren (Abs. 1, → Rn. 14 f.) initiiert werden.

55

Die Beachtung dieser Bindungswirkung des Bürgerentscheids ist nicht nur eine objektiv-rechtliche Pflicht der Gemeindeorgane, sondern korrespondiert außerdem mit einem entsprechenden subjektiv-öffentlichen und damit einklagbaren Rechtsanspruch aller Abstimmungsberechtigten (VGH Mannheim NVwZ-RR 2015, 149 Ls. 1, 2; aA Dziallas/Jäger KommJur 2016, 6 (7)).

55.1

Zugleich folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, dass kein öffentliches Verwaltungsorgan – also auch nicht der Bürgermeister und der Gemeinderat – zur Beachtung und Umsetzung eines rechtswidrigen Bürgerentscheids verpflichtet ist (Stapelfeldt/Siemko NVwZ 2010, 419 (421 f.)).

55.2

Ein anderer, von der Bindungswirkung nicht erfasster Entscheidungsgegenstand liegt erst vor, wenn er sich vom entschiedenen Gegenstand durch wesentliche Änderungen unterscheidet – etwa bei einem im Bürgerentscheid abgelehnten Bauvorhaben, wenn der neue Vorhabensvorschlag bezüglich Nutzungsart, Standort oder Raumprogramm deutliche Unterschiede aufweist (VGH Mannheim NVwZ-RR 2015, 149 Rn. 18).

55.3

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 54-55.3

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 54-55.3

#### 4. Rechtsschutz

Bereits **im Vorfeld des Bürgerentscheids** können die Vertrauenspersonen eine korrekte Befolgung der beschriebenen Verfahrensvorgaben gerichtlich durchsetzen, soweit dadurch die Rechte des Bürgerbegehrens möglicherweise verkürzt werden. So kann das Gleichstellungsgebot hinsichtlich der Unterrichtung durch die Gemeindeorgane einerseits und der Vertrauenspersonen andererseits (→ Rn. 50) im Wege einer **allgemeinen Leistungsklage** bzw. einer einstweiligen Anordnung gem. § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO durchgesetzt werden (vgl. Unger AöR 2014, 80 (89 f.)).

56

Das Ergebnis des Bürgerentscheids erzeugt im Normalfall keine spezifische Rechtsbeziehung zwischen der Gemeinde und den Abstimmungsberechtigten. Deshalb kann seine **Ungültigkeit nicht im Weg der Feststellungsklage** gerichtlich geltend gemacht werden, sondern allenfalls (so Meyer NVwZ 2003, 183 (184)) die Verletzung des individuellen Stimmrechts eines klagenden Abstimmungsberechtigten.

57

Zudem sind wegen des kategorialen Unterschieds zwischen Wahlen und Abstimmungen auch nicht die Wahlprüfungsvorschriften (analog) auf den Bürgerentscheid anwendbar (VGH Mannheim BeckRS 2001, 21778 Ls. 1 und 3, Rn. 21, DÖV 2002, 257).

57.1

Ebenso kann nicht die **Umsetzung der im Bürgerentscheid ggf. beschlossenen Maßnahme** gerichtlich eingefordert werden. Denn ebenso wie Gemeinderatsmitglieder die Umsetzung eines Gemeinderatsbeschlusses nicht individualrechtlich einklagen können, haben auch weder die Vertrauenspersonen noch (erst recht) die Abstimmungsteilnehmer (oder -berechtigten) einen auf Umsetzung des Bürgerentscheids gerichteten subjektiv-rechtlichen Individualanspruch (Schoch NVwZ 2014, 1473 (1481); Zöllner BayVBl. 2013, 129 (137); aA Peine/Starke DÖV 2007, 740 (742 f.)), die mittels eines Erst-recht-Schlusses aus der Beschluss- und Vollzugssperre den Vertrauenspersonen das Recht einräumen, im Wege der Prozessstandschaft auf Vollzug des Bürgerentscheids zu klagen). Vielmehr besteht nur die allgemeine Rechtsbindung der Gemeindeorgane, die ggf. durch die staatliche Rechtsaufsicht durchzusetzen wäre.

58

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 56-58

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 56-58

## V. Verweis auf das BWKomWG (Abs. 9)

1. Bürgerbegehren (Rn. 59)
2. Bürgerentscheid (Rn. 60-61.1)

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 59-61.1

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 59-61.1

### 1. Bürgerbegehren

Hinsichtlich des Bürgerbegehrens ist der Verweis auf das BWKomWG für den dortigen § 41 Abs. 1 S. 3 (Erfordernis der Wahlberechtigung für die **Unterzeichnungsberechtigung**) und für den dortigen § 41 Abs. 2 (Recht eines jedes Unterzeichners zu **Widerspruch und Klage** gegen eine ablehnende Entscheidung des Gemeinderats über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens → Rn. 44) von Bedeutung. **59**

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 59

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 59

### 2. Bürgerentscheid

Der Verweis auf das BWKomWG betrifft bezüglich des Bürgerentscheids die dortige Regelung des § 41 Abs. 3, wonach für die **Durchführung des Bürgerentscheids** die Bestimmungen über die Wahl des Bürgermeisters mit Ausnahme des 5. Abschn. (§§ 29–33: Absage, Prüfung, Anfechtung und Ungültigkeit der Wahl) entsprechend anwendbar sind. Zugleich wird damit auch die BWKomWO für den Bürgerentscheid herangezogen. **60**

Dabei unterliegt die **Festsetzung des Termins** – die im Rahmen der zu beachtenden Fristen (→ Rn. 41) vom Gemeinderat vorzunehmen ist – ausdrücklich keiner Unvereinbarkeit mit einer Wahl oder anderen Abstimmung (§ 41 Abs. 3 S. 2 BWKomWG; vgl. dazu auch BWVGH NVwZ-RR 2001, 681). Durch den Verweis in § 41 Abs. 3 S. 3 BWKomWG auf § 20 S. 2–3 wird zudem klargestellt, dass bei einer Zusammenlegung des Bürgerentscheids mit einer Parlamentswahl oder einer Volksabstimmung die für diese geltende Wahlzeit auch für den Bürgerentscheid maßgeblich ist. Des Weiteren erklärt § 41 Abs. 3 S. 3 BWKomWG auch § 37 Abs. 2–4 für entsprechend anwendbar. **61**

Diese Regelungen bewirken die Parallelisierung von Zuständigkeiten und Organisationsfragen für den Bürgerentscheid einerseits und für die Wahl oder andere Abstimmung andererseits (bis hin zur farblichen Unterscheidbarkeit der verschiedenen Stimmzettel). Schließlich regelt § 41 Abs. 3 S. 4 BWKomWG das Recht des Bürgermeisters festzulegen, dass der Stimmzettel des Bürgerentscheids zusammen mit dem Stimmzettel einer parallel stattfindenden kommunalen Wahl oder Abstimmung in einem gemeinsamen Umschlag abzugeben ist. **61.1**

Zitiervorschläge:

BeckOK KommunalR BW/Haug GemO § 21 Rn. 60-61.1

BeckOK KommunalR BW/Haug, 8. Ed. 1.1.2020, GemO § 21 Rn. 60-61.1