

Jens Kösters

# Der Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen

Politische Ausgestaltung  
und Rechtsetzung der Gemeinden



---

LIT

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>PROLOG</b> .....	17
A. Zum Erwartungshorizont kommunaler Direktdemokratie .....	17
B. Gliederungsansatz .....	25
<b>ERSTER TEIL: GRUNDLAGEN</b> .....	27
A. Direkte vs. repräsentative Demokratie .....	27
B. Wissenschaftliche Ausgangslage .....	29
C. Kommunale Selbstverwaltung und Verfassungssysteme .....	31
I. Der Siegeszug der Süddeutschen Ratsverfassung .....	32
II. Fokussierung auf die Gemeindeordnung .....	35
<b>ZWEITER TEIL: THEORETISCHER ANSATZ UND FRAGESTELLUNGEN</b> ...	36
§ 26 GO NRW .....	36
I. Bürgerbegehren .....	36
1. Legaldefinition .....	36
a) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit .....	37
b) Verzicht auf das Wichtigkeitskriterium .....	37
c) Bürgerstatus .....	39
d) Alternativmöglichkeiten zur Herbeiführung eines Referendums ..	39
aa) Aufgrund gesetzlicher Anordnung .....	39
bb) Aufgrund Beschlußfassung des Gemeinderates .....	40
2. Formelle Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	41
a) Schriftform .....	41
b) Bestimmtheit der Fragestellung .....	42
c) Begründung .....	42
d) Kostendeckungsvorschlag .....	43
e) Einreichung bei der Gemeinde .....	45
f) Vertretungsberechtigte .....	45
3. Hilfestellung der Verwaltung .....	45
4. Fristenfordernis bei Kassationsbegehren .....	46
5. Negation einer aufschiebenden Wirkung .....	49

6. Zulassungsquorum .....	50
7. Ausschlußklauseln .....	51
a) Innere Verwaltungsorganisation .....	53
b) Ratsverfassung im weiteren Sinne .....	53
c) Gemeindefinanzen und -wirtschaft .....	54
d) Förmliche Verwaltungs- und Rechtsetzungsverfahren .....	55
e) Rechtlich gebundene Entscheidungen .....	56
f) Wiederholte Begehren .....	57
8. Feststellung der Zulässigkeit durch den Rat .....	57
9. Rechtsschutz gegen die Zurückweisung .....	60
10. Entsprechensbeschluß .....	61
II. Bürgerentscheid .....	63
1. Entscheidung zugunsten eines Bürgerentscheides .....	63
2. Terminfestlegung .....	63
3. Bipolarität der Frage .....	64
4. Zustimmungsquorum .....	64
5. Rechtskraft .....	67
6. Bindungswirkung .....	68
7. Sonderregelung für Stadtbezirke .....	69
8. Durchführung .....	69
a) Geschichtlicher Hintergrund .....	69
b) Rechtsvergleichende Anknüpfungspunkte .....	71
c) Satzungsrecht der Städte und Gemeinden .....	72
<b>DRITTER TEIL: EMPIRIE .....</b>	<b>73</b>
A. Nutzen der Empirie .....	73
B. Parameter für Nordrhein-Westfalen .....	73
I. Regierungsbezirke .....	73
II. Größenstruktur der Gebietskörperschaften .....	74
C. Satzungen 1995 bis 2004 .....	75
I. Stimmabgabe per Brief .....	79
II. Abstimmungsbenachrichtigung .....	80
III. Einteilung in Stimmbezirke .....	82
1. Variante: Ein Abstimmungstag, mehrere Stimmlokale .....	85
a) Abstimmungstag .....	85
b) Abstimmungszeit .....	85

c) Zuschnitt der Stimmbezirke .....	85
d) Anzahl der Stimmberechtigten je Stimmbezirk .....	87
e) Sonstiges .....	88
2. Variante: Mehrere Abstimmungstage, ein Stimmlokal .....	89
a) Abstimmungszeitraum .....	89
b) Abstimmungsort .....	90
IV. Kombinationen .....	91
V. Zusammenlegung mit allgemeinen Wahlen .....	92
VI. Plakatierung .....	93
VII. Erlaßjahr .....	94
VIII. Satzungsänderungen .....	95
IX. Vorbehaltsklausel .....	96
X. Rechtliche Qualifizierung .....	96
XI. Regionale Satzungsaktivität .....	97
XII. Mustersatzungen .....	98
D. Exkurs: Stadt Dortmund .....	100
I. Chronologie der Bürgerbegehren .....	100
II. Sitzungserlaß .....	104
E. BürgerentscheidDVO .....	111
F. Satzungen seit 2004 .....	114
I. Stichprobe .....	115
II. Auswertung .....	117
1. Abstimmungstag .....	118
2. Abstimmungszeitraum .....	119
3. Abstimmung ausschließlich per Brief .....	120
4. Information der Stimmberechtigten .....	121
III. Fazit .....	122
G. Statistik der Bürgerentscheide .....	126
I. Schwierigkeit der Dokumentation .....	126
II. Absolvierte Verfahren .....	129
1. Häufigkeit .....	130
2. Lokale Demokratieforschung .....	132
a) Abstimmungsbeteiligung .....	133
b) Mobilisierungsstarke Themen .....	135
aa) Stichwort: Privatisierung .....	136
bb) Stichwort: Sparen .....	138

c) Fehlgeschlagene Referenden .....	138
aa) Unechtes Scheitern .....	138
bb) Echtes Scheitern .....	139
d) Stimmabgabe per Brief .....	139
e) Anzahl der Stimmberechtigten je Stimmbezirk .....	140
f) Abstimmungszeitraum .....	142
g) Zusammenlegung mit allgemeinen Wahlen .....	145
h) Abnutzungseffekte .....	145
i) Zustimmung im Sinne des Begehrens .....	146
3. Fazit der bisherigen Durchführungspraxis .....	147
4. Ausblick auf künftige Verfahren .....	149

## **VIERTER TEIL: BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEID**

### **AUS SICHT DER STÄDTE UND GEMEINDEN .....** 151

#### **A. Grundsätzliche Bemerkungen .....** 151

#### **B. Landesweite Umfrage .....** 152

##### **I. Beteiligung .....** 153

##### **II. Fragenkatalog .....** 158

###### **1. Kostendeckungsvorschlag .....** 158

###### **2. Hilfspflicht .....** 159

###### **3. Einreichungsfrist .....** 163

###### **4. Negativkatalog .....** 164

###### **a) Grundsätzliche Bedeutung .....** 164

###### **b) Ausgestaltung .....** 165

###### **5. Zulässigkeitsbeschluß des Rates .....** 166

###### **6. Quoren .....** 171

###### **a) Zulassungsquorum .....** 171

###### **b) Zustimmungsquorum .....** 173

###### **7. Veränderungssperre .....** 176

###### **8. Zusammenlegung von Abstimmungs- und Wahltermin .....** 178

###### **9. Suspensiveffekt .....** 182

###### **10. Berichtspflicht .....** 184

###### **11. Ratsbegehren .....** 185

###### **12. Praxisbewährung .....** 187

###### **13. Verbesserungsvorschläge und Kommentare .....** 191

###### **14. Durchführung von Bürgerentscheiden .....** 192

###### **a) Erlaß einer Rechtsverordnung .....** 193

b) Verordnungsermächtigung .....	195
c) Kostenfrage .....	197
15. Satzungen .....	199
a) Initiative zum Satzungserlaß .....	199
b) Zeitpunkt des Satzungerlasses .....	200
c) Mustersatzungen .....	200
<b>FÜNFTER TEIL: SCHLUßFOLGERUNGEN .....</b>	<b>202</b>
<b>A. Gesetzlicher Regelungskorpus .....</b>	<b>202</b>
I. Kostendeckungsvorschlag .....	202
II. Hilfspflicht .....	204
III. Einreichungsfrist .....	207
IV. Negativkatalog .....	208
1. § 26 Abs. 5 Ziff. 5 GO NRW .....	209
2. § 26 Abs. 5 Ziff. 6 GO NRW .....	210
3. Fazit .....	211
V. Zulässigkeitsbeschluß des Rates .....	212
1. Alternativvorschläge der Literatur .....	212
a) Rechtsaufsichtsbehörde .....	212
b) Bezirksregierung .....	214
c) Verwaltungsgericht .....	214
d) Fazit .....	214
2. Opportunitätsprinzip .....	215
3. Lösungsansatz .....	215
VI. Quoren .....	217
1. Zulassungsquorum .....	218
2. Zustimmungsquorum .....	220
VII. Veränderungssperre .....	226
VIII. Zusammenlegung von Abstimmungs- und Wahltermin .....	230
IX. Suspensiveffekt .....	234
X. Berichtspflicht .....	237
XI. Ratsbegehren .....	238
<b>B. Durchführung von Bürgerentscheiden .....</b>	<b>241</b>
I. Transaktionskosten .....	242
1. Vor Inkrafttreten der BürgerentscheidDVO .....	242
2. Nach Inkrafttreten der BürgerentscheidDVO .....	244

3. Versuch einer Bilanzierung .....	244
II. Abstimmungsverhalten im Gemeinderat .....	246
1. Vor Inkrafttreten der BürgerentscheidDVO .....	246
2. Nach Inkrafttreten der BürgerentscheidDVO .....	247
3. Fazit .....	248
III. Mindeststandards im materiellen Fokus .....	249
IV. Resümee .....	251
<b>LITERATUR .....</b>	<b>257</b>
A. Landtag Nordrhein-Westfalen .....	257
I. Ausschußprotokolle .....	257
II. Drucksachen .....	258
III. Plenarprotokolle .....	259
IV. Vorlagen .....	259
V. Zuschriften .....	260
B. Sekundärliteratur .....	261
<b>ANLAGE .....</b>	<b>277</b>