Grundrisse des Rechts

Kommunalrecht

von
Prof. Dr. Martin Burgi

5. Auflage

Verlag C.H. Beck München 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de
ISBN 978 3 406 67566 9

Zu Inhalts- und Sachverzeichnis

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de

Bei einer Änderung der tatsächlichen Rahmenbedingungen (konstatiert für NRW vom VerfGH NRW in seinem Urteil OVGE 44, 301, infolge Wegfalls der Wahl des Hauptverwaltungsbeamten [Bürgermeister] durch den Gemeinderat; Absenkung der Wahlberechtigung auf 16 Jahre und Einbeziehung der EU-Ausländer) kann die Verfassungsmäßigkeit einer bislang praktizierten Sperrklausel abweichend zu beurteilen sein (so zuletzt BVerfG, DVBl. 2008, 443 [447 f.] für Schleswig-Holstein). Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, muss er sie berücksichtigen und ggf. die Gesetzeslage korrigieren (so konkret gefordert für NRW durch VerfGH NRW, NWVBl. 1999, 383, und hierzu *König*, JA 2000, 278; daraufhin hat der Gesetzgeber die Sperrklausel ganz abgeschafft). Im Dezember 2008 hat der VerfGH (DVBl. 2009, 250) entschieden, dass die gleichen Beurteilungsgrundsätze auch im Hinblick auf die bis dahin im KWahlG geregelte Modifizierung im Berechnungssystem (sog. Mindestsitzklausel) anwendbar seien; danach sind Parteien und Wählergruppen bei der Sitzzuteilung unberücksichtigt geblieben, die nicht mindestens eine Zahl von 1,0 für einen einzigen Sitz erreicht hatten. Der VerfGH hält die dadurch bewirkte Ungleichgewichtung der Wählerstimmen für im Ergebnis nicht rechtfertigungsfähig. In der Folge dieser Entscheidung hat die in vielen Städten bestehende Furcht vor zersplitterten Ratsgremien neue Nahrung bekommen. Eine u. U. in der nächsten Legislaturperiode angegangene Veränderung in diesem Bereich hängt letztlich von der nur empirisch möglichen Beantwortung der Frage ab, ob tatsächlich die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gefährdet ist. Wie der VerfGH in der letztgenannten Entscheidung erneut betont hat, genügt der durchaus plausible Hinweis auf die „Schwerfälligkeit in der Meinungsbildung“ nicht. Explizit heißt es: „Nicht jeder Konflikt und nicht jede politische Auseinandersetzung in den Kommunalvertretungen kann als Störung der Funktionsfähigkeit angesehen werden.“ 30

4. Rechtsschutz

Werden subjektive Rechte einzelner Wahlbewerber oder von Wahlberechtigten verletzt, ist gem. Art. 19 IV GG Rechtsschutz zu gewähren. Die Ausgestaltung des Rechtsschutzes unterliegt allerdings einer Reihe von **Besonderheiten.** Dies hat seinen Grund darin, dass die Wahl an einem bestimmten Termin stattfindet, weswegen ein effektiver Rechtsschutz vor der Wahl häufig kaum zu gewährleisten ist (zum nur höchst ausnahmsweise möglichen „Vorfeldrechtsschutz“ vgl. *Lund*, NVwZ 2009, 1083) und nach der Wahl das Gesamtergebnis nicht mehr ohne weiteres in Frage gestellt werden kann. In den Kommunalwahlgesetzen der Länder finden sich Regelungen über die verwaltungsinterne Kontrolle (auf der Ebene der Gemeinde bzw. auf der Ebene der Aufsichtsbehörden) bis hin zum sog. Wahlprüfungsverfahren, das zu den Verwaltungsgerichten führt (vgl. z. B. OVG NRW, 31

beck-shop.de

NWVBl. 2011, 190; BVerwG, NVwZ 2012, 969). Zum Erfolg (d. h. zur Ungültigerklärung der Wahl) kann ein Wahlprüfungsverfahren nur führen, wenn dargetan ist, dass der festgestellte Wahlfehler kausal für die Sitzverteilung gewesen ist (vgl. BVerwG, NVwZ 2003, 983). Die das passive Wahlrecht gewährleistenden Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (vgl. Rdnr. 28 f.) werden bei Wahlen auf kommunaler Ebene durch Art. 38 I 1 GG nicht auch subjektivrechtlich ermittelt (BVerfG, NVwZ 2009, 776).

Literatur: *Weber,* Grundfälle zum Rechtsschutz im Kommunalwahlrecht, insbesondere zur Wahlprüfung, JuS 1989, 902; *Oebbecke,* Rechtsprechungsanalyse: Der Grundsatz der gleichen Wahl im Kommunalwahlrecht, DV 31 (1998), 219; *Meyer*, Kommunalwahlrecht, in: HdbKWP, Band 1, 2007, 391; *von Lennep/Wellmann*, Die Änderung des Kommunalwahlrechts in NRW, NWVBl. 2008, 98; *Gärditz*, Kommunale Wahlkampfkostenfinanzierung zwischen Parteienautonomie und Wahlrecht, BayVBl. 2008, 72.

III. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

32 Während auf der Ebene der Bundespolitik im Grundgesetz bekanntlich keine plebiszitären Elemente vorgesehen sind, spielen sie auf der kommunalen Ebene eine große Rolle. Allein in Nordrhein-Westfalen sind seit Einführung des Bürgerbegehrens im Jahre 1994 weit über 400 Bürgerbegehren formuliert worden, in Bayern liegt die Zahl traditionell noch weit höher (*Knemeyer*, BayVBl. 2011, 681). In den Gemeindeordnungen aller Bundesländer[11] sind, teilweise erst in der jüngeren Vergangenheit, umfangreiche Vorschriften geschaffen worden. Sie halten sich grundsätzlich innerhalb des grundgesetzlich vorgegebenen Rahmens (Homogenitätsgebot des Art. 28 I 1 GG, Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG).

1. Plebiszitäre Elemente auf Gemeindeebene

33 Die Krone der plebiszitären Möglichkeiten auf Gemeindeebene ist das Bürgerbegehren. Mit ihm können die Bürger einer Gemeinde beantragen, dass sie anstelle des Gemeinderates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden. Diese Entscheidung ist der sog. Bürgerentscheid. Die Zulassung von Bürgerbegehren eröffnet den

11 § 21 GO BW; Art. 18 BayGO; § 15 BbgKVerf; § 8b HessGO; § 20 KV MV; §§ 32 f. NdsKomVG; § 26 GO NRW; § 17a GO Rh.-Pf.; § 21a KSVG; § 25 SächsGO; § 26 KVG LSA; § 16c GO SH; § 17 ThürKO.

beck-shop.de

Selbstverwaltungsbürgern zusätzlich **Spielräume der politischen Gestaltung.** Sie ist daher geeignet, der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken: Indem die Selbstverwaltungsbürger unmittelbar über ihre eigenen Angelegenheiten entscheiden können, werden Identifikation und Engagement auf der Gemeindeebene gestärkt. Neben die Teilnahme an den Wahlen zum Gemeinderat bzw. des Bürgermeisters tritt die Teilnahme an der „Abstimmung" (i. S. d. Art. 20 II 2 GG) über den Bürgerentscheid. In einigen Gemeindeordnungen[12] kann ein Bürgerentscheid nicht nur durch Bürgerbegehren, sondern auch durch Beschluss des Gemeinderats initiiert werden.

Trotz der eben beschriebenen Vorzüge wäre es ausgeschlossen, weite Bereiche der gemeindepolitischen Gestaltung dem Bürgerbegehren bzw. dem Bürgerentscheid zuzuweisen. Denn das grundgesetzliche Leitbild der politischen Willensbildung ist auch auf gemeindlicher Ebene das der **repräsentativen Demokratie** (vgl. Art. 20 II 2, 28 I 2 GG). Das Leitorgan der Selbstverwaltungskörperschaft Gemeinde ist der Gemeinderat, der durch die schrankenlose Zulassung von Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden geschwächt würde. Demzufolge werden an die Zulässigkeit von Bürgerbegehren verschiedene Anforderungen gestellt (vgl. sogleich II). Dem Schutz der repräsentativen Gemeindedemokratie und damit der Entscheidungskompetenzen des Gemeinderates dient vor allem das Erfordernis eines Quorums: So muss ein Bürgerbegehren in Gemeinden bis 10 000 Einwohnern beispielsweise in Nordrhein-Westfalen von 10 % der Bürger unterzeichnet sein. **34**

Neben dem auf die Herbeiführung eines Bürgerentscheids gerichteten Bürgerbegehren gibt es folgende plebiszitäre Elemente auf Gemeindeebene (wobei in einigen Bundesländern teilweise auch die Einwohner einbezogen sind; vgl. Rdnr. 5): **35**

– Die **Bürgerversammlung,**[13] die die Unterrichtung der und den Austausch mit den Bürger(n) über wichtige Gemeindeangelegenheiten zum Ziel hat. In manchen Gemeindeordnungen besteht eine Pflicht zur Einberufung, wenn ein bestimmter prozentualer Anteil der Bürgerschaft bzw. der Gemeinderat dies verlangt. Die

12 § 21 I GO BW; Art. 18a II BayGO; § 26 I 2 u. 3 GO NRW (sog. Ratsbürgerentscheid); § 20 III KV MV; § 16g I GO SH.

13 § 20a GO BW; Art. 18 BayGO; § 13 I 2 BbgKVerf (Einwohner); § 8a HessGO; § 16 GO Rh.-Pf. (Einwohner); § 22 SächsGO (Einwohner); § 28 I KVG LSA (Einwohner); § 16b GO SH (Einwohner); § 15 I ThürKO (Einwohner).

beck-shop.de

Bürgerversammlung kann keine Entscheidungen treffen, sondern nur Vorschläge machen und Anregungen geben.

- Den **Bürgerantrag,**[14] mit dem die Bürger bzw. Einwohner verlangen können, dass der Gemeinderat eine bestimmte Angelegenheit behandelt. Der Antrag muss bestimmten Zulässigkeitsvoraussetzungen entsprechen, insbesondere ist ein Unterschriftenquorum vorgesehen. Gegen die Zurückweisung eines Bürgerantrags kann Verpflichtungsklage erhoben werden. Durch einen zulässigen Bürgerantrag kann der Gemeinderat nur dazu verpflichtet werden, sich mit der betreffenden Angelegenheit zu befassen. In der Sache bleibt seine Entscheidungskompetenz unangetastet.
- Die **konsultative Bürgerbefragung**[15] zielt auf die Anhörung von Bevölkerungsteilen, die von bestimmten Entscheidungen betroffen sein können.

36 Nicht zu den durch die Gemeindeordnungen eröffneten plebiszitären Elementen gehört die politisch durchaus bedeutsame Option der Gründung einer Bürgerinitiative. In ihr schließen sich typischerweise Personen zusammen, die von einer bestimmten Entscheidung (z. B. Schließung einer Schule; Errichtung einer Mobilfunkanlage etc.) betroffen sind. Verfassungsrechtliche Grundlage dieser Aktivitäten ist die Vereinigungsfreiheit des Art. 9 I GG i. V. m. der Meinungsfreiheit des Art. 5 I GG.

2. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens

37 Hinsichtlich der in den Gemeindeordnungen formulierten Zulässigkeitsvoraussetzungen gibt es keine feststehende Prüfungsreihenfolge. Auch macht die etwa bei der Prüfung von Klagen übliche Unterteilung zwischen formellen und materiellen Gesichtspunkten hier keinen rechten Sinn, weil an die Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie keine Rechtsfolgen geknüpft sind. Entscheidend ist, dass alle Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen müssen, damit der Gemeinderat feststellen kann, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Diese Entscheidung des Gemeinderats ist das Ziel der das Bürgerbegehren unterzeichnenden Bürger.

---

14 § 20b GO BW; Art. 18b BayGO; § 14 BbgKVerf (Einwohner); § 18 KV MV; § 31 NdsKomVG (Einwohner); § 25 GO NRW (Einwohner); § 17 GO Rh.-Pf. (Einwohner); § 21 KSVG (Einwohner); § 23 SächsGO (Einwohner); § 25 KVG LSA (Einwohner); § 16 f GO SH (Einwohner); § 16 ThürKO (Einwohner).

15 § 33 IV GO BW; § 17 I 2 BbgKVerf (Einwohnerfragestunde); § 17 KV MV; § 35 NdsKomVG; § 16a GO Rh.-Pf. (Fragestunde); § 20b KSVG (Einwohner); § 44 III, IV SächsGO; § 28 II KVG LSA (Fragestunde); § 16c GO SH (Fragestunde).

beck-shop.de

a) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheiten. Die verschiedenen Gemeindeordnungen stellen in strukturell unterschiedlicher, inhaltlich jedoch weitgehend vergleichbarer Weise Anforderungen an die Angelegenheiten, die überhaupt bürgerbegehrensfähig sind. **Teilweise** werden **positive Anforderungen** formuliert, und zwar dahingehend, dass es sich um „wichtige Angelegenheiten" nach näherer inhaltlicher Charakterisierung handeln muss (z. B. § 16g I GO SH; § 17 I ThürKO). **38**

In allen Gemeindeordnungen finden sich **Negativkataloge** mit Angelegenheiten, die nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können. Gleichgültig, ob in der jeweiligen Gemeindeordnung ausdrücklich festgelegt oder nicht, können jedenfalls nur solche Angelegenheiten bürgerbegehrensfähig sein, für die die Gemeinde die Verbandskompetenz besitzt (vgl. § 6 Rdnr. 14 ff.) und für die nach der gemeindeinternen Zuständigkeitsverteilung (vgl. § 12 Rdnr. 18 ff.) der Gemeinderat zuständig ist. Eine weitere unabdingbare Voraussetzung, die sich bereits aus Art. 20 III GG (Vorrang des Gesetzes) ergibt, besteht darin, dass nur Anträge, die ein gesetzmäßiges Ziel verfolgen, zulässig sein können (instruktiv BayVGH, BayVBl. 2012, 632). Häufig zu finden sind Ausschlussklauseln betreffend Angelegenheiten mit Finanzbezug (dazu *Müller-Franken*, in: Gornig/Kramer/Volkmann [Hrsg.], FS Frotscher, 2007, 657); so ist in allen Ländern die Haushaltssatzung ausgeschlossen und vielfach ist auch die Erhebung von Abgaben nicht bürgerbegehrensfähig. Weitere wichtige Fallgruppen betreffen die interne Organisation und die Abläufe innerhalb der Gemeinde sowie komplexe Planungsentscheidungen (Bauleitpläne [vgl. nun aber § 26 V 1 Nr. 5 GO NRW, wonach betreffend „die Einleitung des Bauleitplanverfahrens" ein Bürgerbegehren statthaft ist [ebenso § 8b II Nr. 5 HessGO; § 16g II Nr. 6 GO SH]; zur fortbestehenden Grenze des Abwägungsgebots BayVGH, BayVBl. 2013, 180; allg. *Koch*, in: Mehde u. a. [Hrsg.], FS Bull, 2011, 203] und Planfeststellungsbeschlüsse, da aufwendige Verfahrensregelungen bestehen, die ein Ergebnis sicherstellen sollen, das nicht in eine schlichte Ja- oder Nein-Frage [wie beim Bürgerentscheid] gegossen werden kann). **39**

Beispiele: Für nicht bürgerbegehrensfähig qualifiziert wurde die Erhebung von Parkgebühren bzw. die Aufstellung von Parkscheinautomaten (VG Düsseldorf, NWVBl. 1999, 684; VG Köln, NVwZ-RR 2000, 455; Nds-OVG, NdsVBl. 2000, 127); ferner die Aussetzung der Vollziehung von Beitragsbescheiden (BayVGH, BayVBl. 2004, 54) und die Änderung eines Abfallwirt-

beck-shop.de

schaftskonzepts, da es sich hierbei um eine komplexe Abwägungsentscheidung im Anschluss an ein eigenständiges Verfahren handle (OVG NRW, NWVBl. 2002, 346). Zahlreiche weitere Nachweise sind in der Rechtsprechungsanalyse von *Oebbecke,* DV 37 (2004), 105, dokumentiert; vgl. ferner OVG NRW, KommJur 2007, 454 (differenzierte Betrachtung des Ausschlusstatbestands „Bauleitpläne").

40 Die Palette der in den verschiedenen Bundesländern in den vergangenen Jahren durchgeführten Bürgerbegehren ist ein Spiegelbild der jeweiligen **politischen Schwerpunkte.** So werden, teilweise durch überregionale Gruppierungen unterstützt, seit einigen Jahren verstärkt Bürgerbegehren über die Statthaftigkeit von Privatisierungen (etwa der Stadtwerke; zur Privatisierung vgl. § 17 Rdnr. 68 ff.), zum Finanzierungsinstrument des sog. Cross-Border-Leasing (vgl. dazu § 18 Rdnr. 8) sowie zu Verkehrsberuhigungskonzepten und, vermehrt, zur Schließung von öffentlichen Einrichtungen (Schwimmbäder, Bibliotheken etc.; vgl. dazu § 16 Rdnr. 1 ff.) initiiert. Weltweites Aufsehen haben die Auseinandersetzungen um die den Status des Dresdner Elbtals bedrohende „Waldschlösschenbrücke" erregt (SächsOVG, DÖV 2007, 564; BVerwG, NVwZ 2007, 1420). Immer häufiger bilden Straßenumbenennungen den Gegenstand (vgl. § 5 Rdnr. 12)

41 **b) Quoren.** Das Bürgerbegehren muss von einer bestimmten Anzahl von Bürgern unterzeichnet sein, wobei die Quoren in der Regel nach der Gemeindegröße gestaffelt sind. Dabei bestehen große Unterschiede im Einzelnen. Während in Nordrhein-Westfalen je nach Gemeindegröße ein Quorum von 3–10 % der Bürger genügt, ist in Sachsen ein Quorum von 15 % der Bürger erforderlich (vgl. aber § 25 I SächsGO).

42 **c) Anforderungen an die Form.** Bürgerbegehren müssen schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, die mit Ja/Nein zu beantworten sein muss (mehrdeutige Fragstellung führt daher zur Unstatthaftigkeit: OVG NRW, NWVBl. 2013, 491), nebst Begründung formulieren. In den meisten Bundesländern ist überdies vorgesehen, dass sie einen Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Ferner müssen einige Personen (in der Regel drei) benannt werden, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Teilweise (so jetzt in § 26 II 2 GO NRW) wird ausdrücklich gefordert, dass sie „Bürger" sein müssen.

beck-shop.de

d) Frist. Ein erstes Fristerfordernis ergibt sich daraus, dass nur sol- **43**
che Angelegenheiten bürgerbegehrensfähig sind, die nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums (1–3 Jahre) bereits Gegenstand eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids gewesen sind. Im Übrigen ist zu differenzieren: **Initiierende Bürgerbegehren,** die sich nicht gegen einen bestimmten Ratsbeschluss wenden, sondern selbst einen neuen Gegenstand aufwerfen (z. B. Einrichtung der Ganztagesbetreuung an einer Grundschule), sind nicht fristgebunden. **Kassierende Bürgerbegehren,** also solche, die sich gegen einen Ratsbeschluss richten (z. B.: über die Schließung des gemeindeeigenen Schwimmbades), sind nur innerhalb einer bestimmten Frist ab dem angegriffenen Gemeinderatsbeschluss zulässig.

3. Zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Ist ein Bürgerbegehren eingereicht worden, so hängt der weitere **44**
Ablauf von der Entscheidung des Gemeinderates[16] ab:

– Wenn der Gemeinderat das Bürgerbegehren **für zulässig erklärt,** muss er sich inhaltlich auf die formulierte Frage einlassen. In einer Gemeinderatssitzung ist daher darüber zu entscheiden, ob dem Bürgerbegehren inhaltlich entsprochen werden soll. Trifft der Gemeinderat diese Entscheidung, so unterbleibt ein Bürgerentscheid und die weitere Rechtslage ergibt sich aus dem betreffenden Gemeinderatsbeschluss. Entspricht der Rat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, so ist innerhalb einer bestimmten Frist ein **Bürgerentscheid** durchzuführen. Die den Bürgern dadurch vorgelegte Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde. Diese Mehrheit muss wiederum einem bestimmten Anteil der Bürgerschaft entsprechen (Beispiel: Gemäß § 26 VII 2 GO NRW 20 % der Bürger bei 50.000 Einwohnern und, seit Ende 2011 [nur] 10 % bei 100.000 Einwohnern).

Der Bürgerentscheid hat sodann die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses, was auch bedeutet, dass er der Staatsaufsicht (vgl. § 8) unterliegt. Allerdings besteht insoweit kein Beanstandungsrecht des Bürgermeisters (vgl. dazu § 13 Rdnr. 17 f.). Der Bürgerentscheid entfaltet ferner eine Sperrwirkung, d. h. er kann grundsätzlich (zu Durchbrechungen im Falle von rechtswidrigen oder überholten Bürgerbescheiden vgl. *Stapelfeldt/Siemko*, NVwZ 2010, 419)

16 In Mecklenburg-Vorpommern: § 20 V 4 KV MV (Gemeindevertretung im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde); in Niedersachsen: des Verwaltungsausschusses (§ 32 VII NdsKomVG); in Schleswig-Holstein: der Aufsichtsbehörde (§ 16g V 1 GO SH).

beck-shop.de

erst nach Ablauf einer bestimmten Frist (zumeist 2 Jahre) durch den Gemeinderat wieder verändert werden.

– Entscheidet der Gemeinderat, dass das **Bürgerbegehren unzulässig** ist, so kann kein Bürgerentscheid durchgeführt werden. In diesem Falle müssen die Vertreter des Bürgerbegehrens Rechtsschutz suchen (vgl. sogleich).

4. Rechtsschutz

45 Rechtsschutzbegehren können im Zusammenhang mit der Durchführung von Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden in den verschiedenen Stadien formuliert werden. In allen denkbaren Konstellationen lauten die Grundfragen dahingehend, wem das geltend gemachte Recht zusteht, um welche Art Recht es sich handelt (im Innen- oder im Außenrechtsverhältnis) und welche Klageart somit zur Verfügung steht. Ganz im Vordergrund von Praxis und Klausur steht der Rechtsschutz gegen die Entscheidung des Gemeinderats, das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären. Wenig aussichtsreich sind Rechtsschutzbegehren gegen Äußerungen der Gemeindeorgane (Gemeinderat und v. a. Bürgermeister) während der Sammlung der Unterschriften oder in späteren Verfahrensstadien. Denn die Gemeindeorgane unterliegen bei ihren Äußerungen keinem Neutralitätsgebot wie bei Wahlen (vgl. dazu Rdnr. 28). Vielmehr können sie sogar gehalten sein, „öffentlich zu dem Sachbegehren wertend Stellung zu nehmen“ (OVG NRW, NWVBl. 2004, 151).

46 **a) Gegen die Unzulässigerklärung durch den Gemeinderat.** Nach vorherrschender und zutreffender Auffassung kann gegen die Feststellung des Gemeinderats, das Bürgerbegehren sei unzulässig, auf dem Verwaltungsrechtsweg Rechtsschutz mit der **Verpflichtungsklage** erlangt werden. Dies ergibt sich in einigen Gemeindeordnungen unmittelbar aus dem Gesetz (vgl. z. B. § 21 VIII GO BW i. V. m. § 41 II KommWahlG BW; § 26 VI 2 GO NRW [„Rechtsbehelf“]) und folgt in den übrigen Bundesländern aus einer systematischen Betrachtung des Gesamtzusammenhangs. Der Gemeinderatsbeschluss entfaltet Außenwirkung i. S. d. § 35 VwVfG, weil er die durch die Gemeindeordnung, d. h. einfachgesetzlich, begründeten demokratischen Teilhaberechte (status activus) der Bürger beeinträchtigt. Das die Klagebefugnis gem. § 42 II VwGO begründende Recht besteht in dem Anspruch auf Durchführung des Bürgerbegehrens.