

## ABHANDLUNGEN

### Wenn Bürger begehren: Bilanz und Ausblick nach 16 Jahren Bürgerbeteiligung

Von Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer, Würzburg

Noch unter dem Eindruck von Stuttgart 21 werden die Auswirkungen des Aufbegehrens von Bürgern auf unsere rechtsstaatliche Kultur in den Blick genommen. In einem Vortrag vor der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltsverein im Mai 2011 in Regensburg wird die Frage gestellt, fährt die Praktizierung von Stuttgart 21 unseren Rechtsstaat auf ein Abstellgleis? Im Anschluss an eine Bilanz von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern zeigt der Beitrag, welche Konsequenzen Politik, Verwaltung und Wirtschaft aus Stuttgart 21 ziehen sollten, um die 3. Welle bürgerschaftlichen Aufbegehrens zu einer Chance für unsere Demokratie werden zu lassen. Der Vortragstil wurde beibehalten.

#### I. Zahlen- und Wertungsbilanz<sup>1</sup>

Noch gut erinnere ich mich an erste Bürgermeisterseminare in den 90er-Jahren zu einer wesentlichen Erweiterung bürgerschaftlicher Mitwirkung. – Bis dahin kannte Bayern lediglich ein Mitberatungsrecht in der Bürgerversammlung (Art. 18 GO), nicht selten nur eine „Ein-Mann-Show des Bürgermeisters“, und natürlich auch das praktisch nicht genutzte Petitionsrecht auf kommunaler Ebene.

Wenn aber Bürgerbegehren und gar Bürgerentscheide eingeführt werden sollten, was wird bloß aus unserer gesamtkonzeptionellen Kommunalpolitik? Was wird, wenn Bürger Einzelteile herausbrechen? Was wird, wenn Bürger uns immer wieder drohen können, den Räten die Entscheidungsmacht zu entziehen? – Das waren die besorgten Fragen der bayerischen Bürgermeister.

Bedenken und Sorgen waren groß und sind es zum Teil noch heute in Gemeinden, die noch keine Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gemacht haben. Schließlich aber wurden durch gestaffelte Quoren und Negativkataloge Wege gefunden, die es auch Bürgermeistern und Räten gestattet haben, sich mit diesen Instrumenten zu arrangieren<sup>2</sup>.

Blicken wir zurück:

Es waren die beginnenden 90er Jahre. „Wir sind das Volk!“ Bürger haben die Kommunen als wesentliche Entscheidungsebenen entdeckt. Das Jahrzehnt der Bürger – die „partizipative Revolution“<sup>3</sup> – war bestimmt durch veröffentlichten Unmut über so manche nicht verständliche oder dem Bürger nicht verständlich gemachte Ratsentscheidung. Diffuser Politikverdrossenheit wurde namentlich in den Medien eine (neue) Kommunalverdrossenheit zur Seite gestellt. Ihr galt es zu begegnen.

Selbstbewusste bayerische Bürger<sup>4</sup> – seit eh und je mit mehr Rechten in Bezug auf die Wahl ihrer Kommunalvertreter ausgestattet – haben sich die Instrumente bürgerschaftlicher Beteiligung so zu eigen gemacht, dass der Freistaat seit nunmehr fast 16 Jahren zu den Ländern mit dem bürgerfreundlichsten – aber auch die Kommunalpolitik am stärksten berührenden – System gehört<sup>5</sup>.

Zudem sind die erneuerten Instrumente in keinem Land intensiver genutzt.

„Angesichts der großen Anwendungsbreite und der geringen Verfahrenshürden hat(te) Bayern im bundesweiten Vergleich von Anfang an die meisten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide“<sup>6</sup>.

Von über 18 000 Bürgerbegehren in Deutschland sind nach Angaben von „Mehr Demokratie e. V.“ knapp 40 % in Bayern

- 1 In der Hochzeit der neuen Regelungen hat z. B. Hendlner eine erste wissenschaftliche Bilanz gezogen. Hendlner, Zu den Vorzügen und Nachteilen verstärkter Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene, Der Landkreis 1995, S. 321 ff. Insgesamt auch Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 2. Aufl. 1997. Nach 10 Jahren Erfahrungen in Bayern haben Thum und Hein umfassende Wertungen erstellt: Thum, 10 Jahre Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, BayVBl. 2006, 613 ff. und Hein, 10 Jahre Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern – neue (statistische) Erkenntnisse, BayVBl. 2006, 627 ff.
- 2 Zur politischen Bewertung Thum, Bürgerbegehren (Fußn. 1), BayVBl. 2006, 613 ff./617 ff.
- 3 Knemeyer, Bürgerbeteiligung (Fußn. 1), S. 46.
- 4 S. die Studie von Helmut Jung GMS, Politische Partizipation und gesellschaftliches Engagement in Bayern, Generationenstudie 2010, Hanns Seidel Stiftung, Februar 2011, insbesondere S. 11.
- 5 Interessant im Übrigen, dass der Freistaat regelmäßig nicht zu den Vorreitern bei Reformen gehört – s. etwa die Gebietsreformen –, dann aber aus Erfahrungen anderer klug ein Optimum gestaltet.
- 6 Thum, Bürgerbegehren (Fußn. 1), BayVBl. 2006, 613 ff./627.

gelaufen, ca. 10 000 davon haben zum Bürgerentscheid geführt. Bei gut der Hälfte der Bürgerbegehren hat es sich um „Korrekturbegehren“ gehandelt mit dem Ziel, einen positiven Ratsbeschluss zu einem Investitionsprojekt zu verhindern oder abzuändern<sup>7</sup>. Die 10-Jahresstatistik von Thum weist bis zum Ende 2005 in Bayern 1416 Bürgerbegehren (davon 216 Ratsbegehren) und 869 Bürgerentscheide aus<sup>8</sup>.

Etwa 30 % der direktdemokratischen Verfahren in Bayern betreffen private Investitionsprojekte. Sie werden nicht selten als Bedrohung für die lokale Wirtschaft und Unternehmerschaft gesehen<sup>9</sup>.

Durch besonnene Nutzung ist nicht selten wieder „innerer Friede“ in der Gemeinde eingekehrt, obwohl nur etwa 50 % der Bürgerentscheide im Sinne der Begehrenden ausgegangen sind<sup>10</sup>. Zudem fühlt sich der Bürger allein ob der Möglichkeit, wirkungsvoll gegen seine Vertreter auf-begehren zu können, ernster genommen.

Aber auch die Gemeinderäte haben die ihnen eröffnete Möglichkeit zu Ratsbegehren genutzt, um ihre Position den Vorstellungen der Bürger entgegenzustellen und gleichermaßen öffentlich zu bewerben. Bürgerbegehren „von unten“ mit über 80 % stehen immerhin Ratsbegehren mit etwa 20 % gegenüber. Nicht verschwiegen sei hier allerdings auch, dass Ratsbegehren mitunter genutzt werden, um sich bei besonders problematischen Entscheidungen aus der Verantwortung zu stehlen, dem Bürger die Entscheidung zuzuschieben<sup>11</sup>. Jedenfalls haben Rat und Bürgermeister gelernt, mit den Instrumenten umzugehen.

Die politische Bewertung der direktdemokratischen Elemente in unseren Kommunalverfassungen ist allenthalben recht positiv ausgefallen: Örtliche Demokratie nachhaltig belebt, größere Rückbindung der Mandatsträger an ihre Bürger, Befriedung, neue politische Kultur etc. Naturgemäß haben die kommunalen Spitzenverbände und auch die Wirtschaftsverbände mit „Anmerkungen“ nicht gespart<sup>12</sup>.

Wohl selten ist – vor Stuttgart 21 – jedoch deutlich geworden, dass die neuen Instrumente auch einen Hemmschuh für die Wirtschaft darstellen können. Unter dem Titel: Bürger als Investitionsrisiko? versuchen Anna Hirschbeck und Frank Rehmet darzulegen, welch doch geringe Bedeutung Bürgerbegehren zu Investitionsprojekten in Bayern entfaltet haben<sup>13</sup>. Nach Stuttgart 21 muss man dies jedenfalls für Großprojekte wohl anders sehen. Jedenfalls sehen es die Wirtschaftsverbände und -vertreter so<sup>14</sup>.

Bis zum Ende des „Jahrzehnts der Bürger“ waren die neuen Instrumente in allen Bundesländern eingeführt<sup>15</sup> und allgemein akzeptiert. Sie haben beigetragen zu einem neuen Rollenverständnis<sup>16</sup> und verdeutlicht, dass kommunale Selbstverwaltung nicht statisch ist. Bürgerbeteiligung war und ist nicht das Ende der örtlichen Demokratie (Isensee) und hat auch nicht zum „täglichen Plebiszit (Leisner)<sup>17</sup>“ geführt. Sie haben aber dazu beigetragen, kommunale Demokratie als „gelebte Demokratie“<sup>18</sup> (Rommel) „neu zu denken“<sup>19</sup> (Knemeyer) und dabei dem Bürger immer wieder auch zu verdeutlichen, dass eine sinnvolle Praktizierung der Partizipation zu den „Allgemeinkosten der Demokratie“ gehört, „Begehren“ aber nicht unbedingt zum Nulltarif zu haben sind. Auch Verhinderung kann kosten<sup>20</sup>.

Wir könnten uns also beruhigt zurücklehnen. Besondere Nachbesserungsbedarfe sind für das bayerische System kaum ersichtlich gemacht worden. Forderungen von „Mehr Demokratie e.V.“ und ihren Promotoren, die Quoren in Gemeinden mit bis zu 50 000 Einwohnern zu verbessern und dadurch mehr Begehren zum Erfolg zu verhelfen<sup>21</sup>, könnten zunächst links liegen bleiben, wäre da nicht ein anderer mächtiger Reformanstoß und es stellt sich die Frage: Fährt eine neue Praxis der Begehren-Behandlung – in Stuttgart praktiziert – unseren Rechtsstaat auf das Abstellgleis?

Das Bürgerbegehren Stuttgart 21 war – gerichtlich bestätigt (VBIBW 2009, 432) – 2007 als unzulässig verworfen worden. Das hat jedoch die Promotoren des Bürgerbegehrens nicht ruhen las-

sen und – ein halbes Jahr vor bedeutsamen Wahlen – wieder auf den Plan gerufen. Daher gilt es, den Blick vom rechtlich fixierten Bürgerbegehren zum Auf-Begehren der Bürger zu erweitern und zu fragen, wo die Gründe liegen und was die demokratisch gewählten und verantwortlichen Institutionen sowie die Wirtschaft tun können und müssen, um dieses Auf-Begehren in den Griff zu bekommen.

## II. Krisen bringen neue Herausforderungen und ergänzen Bürgerbegehren durch rechtlich (noch) nicht fassbare Auf-Begehren

Just in Baden-Württemberg, dem Mutterland von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden<sup>22</sup>, haben Bürger aus konkretem Anlass mächtig aufbegehrt. Vor dem Hintergrund der größten Finanzkrise unserer Nachkriegsgeschichte mit ihrer Verunsicherung von Bürgern und Politik mussten finanziell außergewöhnlich zu Buche schlagende Großprojekte, deren unmittelbarer Nutzen den Bürgern nicht recht vermittelt werden konnte oder vermittelt worden ist, die Bürger auf den Plan rufen, wenn sich dann ein pressemächtiger Rufer etablieren konnte.

Wie die APO Ende der 60er-Jahre, wie die Wiedervereinigung zu Beginn der 90er-Jahre, so hat Stuttgart 21 zu Beginn dieses Jahrzehnts zu einer erneuten Welle der Sensibilisierung und Artikulierung der Bürger für Politik geführt – in dieser 3. Welle auch

- 7 S. die Studie von Hirschbeck/Rehmet, Bürger als Investitionsrisiko?, Mehr Demokratie Bayern e. V., September 2008 als „Antwort“ auf einen Artikel in der Wirtschaftswoche vom 15. 4. 2008 unter dem Titel, Bürger als Investitionsrisiko, [www.wiwo.de/unternehmer-maerkte/buerger-als-investitionsrisiko-273089](http://www.wiwo.de/unternehmer-maerkte/buerger-als-investitionsrisiko-273089). Mittendorf gibt in seinem Beitrag Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland, <http://www.datenbank-buergerbegehren.de> u. a. folgende Zahlen an: Bundesweit seit 1956 in möglichen 13 153 Kommunen in 3 051 Kommunen 5 395 Bürgerbegehren eingeleitet, davon in 1 731 Kommunen Bürgerentscheide durchgeführt, davon 1 228 erfolgreich. Maximum 1996/1997 – Bayern-Effekt.
- 8 Thum, Bürgerbegehren (Fußn. 1), BayVBl. 2006, 613 ff. – Leider fehlt in Bayern im Gegensatz etwa zu NRW eine offizielle Statistik des StMI. Dazu und zur Literatur- und Rechtsprechungslage etwa Rütgen, Bürgerbegehren und -entscheid in den Jahren 2002 – 2004, KommJur 2004, 441 ff.
- 9 S. Fußn. 7 insbesondere S. 7. Nach Angaben der Wirtschaftswoche (Fußn. 7) haben sich im Jahre 2007 von 300 Bürgerbegehren bundesweit etwa 45 % gegen Pläne von Unternehmen und Infrastrukturprojekte gerichtet.
- 10 S. die Zahlenangaben von Mehr Demokratie Fußn. 7. S. aber auch die übereinstimmenden Pressebewertungen nach dem Bürgerentscheid in Garmisch-Partenkirchen am 12. 5. 2011: Kein olympischer Friede nach Bürgervotum, weiter tiefe Spaltung.
- 11 Zu Ratsbegehren s. Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, 12. Aufl. 2007, RdNr. 188.
- 12 S. dazu etwa Thum, Bürgerbegehren (Fußn. 1), BayVBl. 2006, 613 ff./617 ff.
- 13 Mehr Demokratie September 2008 (Fußn. 7).
- 14 S. Fußn. 7.
- 15 Gebhard, in: Jung/Knemeyer, Direkte Demokratie, 2001, S. 91 ff.
- 16 Knemeyer, in: Jung/Knemeyer, Direkte Demokratie (Fußn. 15), S. 119.
- 17 Isensee, Am Ende der Demokratie – oder am Anfang? 1995; Leisner, Die demokratische Anarchie, 1982, S. 116 ff.
- 18 So der Titel der Festschrift für Manfred Rommel, 1997.
- 19 Knemeyer, Kommunale Selbstverwaltung neu denken, DVBl. 2000, 876 ff.
- 20 Mit diesen wenigen Bemerkungen möchte ich mich zunächst von dem mir gestellten Thema – so wie es der geschulte Jurist wohl lesen muss – verabschieden (Einzelfragen werden kompetent von Thum in seinem Kommentar oder von den Bayerischen Verwaltungsgerichten und dem BayVGH beantwortet). Ich werde weitere Bilanzen außer Acht lassen und mich einem Aspekt zuwenden, der mir als Konsequenz aus dem Auf-Begehren der Bürger noch viel zu wenig in den Blick genommen worden ist: den Auswirkungen auf unser rechtsstaatliches System.
- 21 Zur Senkung der Quoren in Gemeinden mit bis zu 50 000 Einwohnern Hein, 10 Jahre (Fußn. 1), BayVBl. 2006, 627 ff./632 f. S. auch <http://bayern.mehr-demokratie.de/755html>.
- 22 S. § 21 GO BW 1955. Zur Genese Baden-Württemberg Knemeyer, Bürgerbeteiligung (Fußn. 1), S. 43, 104.

und gerade bezogen auf die Politik im Wirtschaftssektor. Bringt diese „neue Befindlichkeit“ Chancen für unsere Demokratie oder ist sie nur Hemmschuh für Politik und Wirtschaft? – Das kommt darauf an!

Die Protestbewegung ist ein deutliches Zeichen dafür, dass unsere Gesellschaft sich wandelt. Eine Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 28. Dezember letzten Jahres bringt es auf den Punkt: „Vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Bürger ein tiefes Misstrauen gegen Unternehmen, die Politik, aber auch gegenüber Großprojekten entwickelt. Sie sind immer weniger bereit, sich auf den so genannten Sachverstand von Experten zu verlassen. Sie wollen verstehen, was sich verändern soll, und verlangen mehr Transparenz und mehr Mitsprache“<sup>23</sup>. Dr. Gerd Landsberg entwickelt daraus die konsequente Frage: „Was nutzen uns die traditionellen Spielregeln noch, wenn niemand mehr danach spielen will?“

Geht es also um eine Änderung der Spielregeln oder geht es um eine Anpassung der Spielkultur? Die Spielregeln – nehmen wir nur den Mammutbereich des Planungsrechts, denn wie kein anderer ist er Testfall für bürgerakzeptiertes Kommunalhandeln –, so müssen wir eine für den Bürger völlig unübersichtliche Regelungslandschaft einräumen. Wer kann sich noch ohne kompetenten Wegweiser im Gesetzesdschungel des Bau- und Baunebenrechts, des Natur- und Artenschutzrechts etc. etc. zurechtfinden. Zudem wird dieser Dschungel von Gesetzesnovelle zu Novelle dichter. Nur zwei Beispiele: Die Zentralnorm des § 35 BauGB kam als BBauG vor 50 Jahren mit 174 Wörtern aus, der heutige § 35 BauGB benötigt 1 235 Wörter zur Regelung. Noch deutlicher ist der Unterschied bei § 34 mit seiner Regelung für den unbeplanten Innenbereich, einer Vorschrift, nach der nahezu 50 % aller Fälle im Innenbereich zu beurteilen sind. Vor 50 Jahren kam der Gesetzgeber des BBauG mit 62 Wörtern in einem Absatz aus, heute sind es mit 532 Wörtern in 6 Absätzen etwa 9 mal so viel. Könnte der deutsche „Über-Regler“ nicht einmal nach Schweden blicken? Er würde eine ebenso knappe wie klare Formulierung finden: Ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich ist zulässig, wenn es sich „in Übereinstimmung mit dem Flächennutzungsplan befindet“<sup>24</sup>.

Die Überregulierung werden wir in absehbarer Zeit wohl kaum in den Griff bekommen. Aber wäre nicht wenigstens die Spielkultur reformierbar? Ganz skeptisch bin ich nicht. Der Druck ist zu groß geworden.

### III. Das Beispiel Stuttgart 21

Das Auf-Begehren der Bürger – in Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zunächst gedacht für örtlich begrenzte, überschaubare und im Wesentlichen eindimensionale Probleme – hat in Planungsprozessen von Großvorhaben mit grenzübergreifender Bedeutung eine völlig neue Dynamik in das Verhältnis Bürger/Verwaltung, Bürger/Politik gebracht.

#### 1. Stuttgart 21 und die Politik – Der Rechtsstaat auf dem Abstellgleis?

Eine große Zahl engagierter Bürger und unter Druck geratene Politiker haben den Rechtsinhaber Deutsche Bahn zu einem teilweisen Verzicht auf seine Rechte gebracht. Hier sei dahingestellt, wer, warum und wie dies geschehen ist. – Ähnliches scheint man nun von „Atom-Rechte-Inhabern“ zu erwarten<sup>25</sup>.

Auch sei zunächst dahingestellt, dass im gesamten Demonstrations- und Schlichtungsprozess alles in den Hintergrund drängend die augenblickliche Bürgerposition diskutiert worden ist, die Rechtsgrundlagen jedoch weitgehend außen vor geblieben sind. Sicher geht es um Demokratie, um Bürgerwillen, aber um

Demokratie auf der Basis unseres Rechtsstaats und dieser Rechtsstaat erscheint – blickt man in den main stream der Presse und selbst in die Äußerungen von Politikern – auf das Abstellgleis geschoben. Und selbst Heiner Geißler – ein erfahrener Politiker und Schlichter – scheint die Basis jeder Entscheidung vergessen zu haben – den Rechtsstaat.

Auf der Basis dieses Rechtsstaats ist in einem 15 Jahre dauernden Verfahren in einer Kaskade von Planungsentscheidungen<sup>26</sup> unter Beteiligung unterschiedlichster Stellen, nach Prüfung von über 10.000 Bürgereinwendungen, 146 Behandlungen im Landtag von Baden-Württemberg und ca. 200 Behandlungen im Stadtrat, Bürgerbegehren und Gerichtsentscheidungen – so sollte man jedenfalls meinen – unangreifbares Recht geworden.

Dieses „Baurecht“ – keineswegs in einer Basta-Entscheidung in „kurzem Prozess“ gesetzt, wie es Heiner Geißler populistisch vermittelt hat – sollte nicht anders behandelt werden wie das Baurecht des „Häuslebauers“, der sein rechtmäßig erworbenes Jugendstilgasthaus erweitern und modernisieren will und dazu nicht nur zunächst die Finanzierung gesichert und den Denkmalschutz überzeugt, sondern auch eine mittlerweile unanfechtbar gewordene Baugenehmigung erhalten hat. Neidische Nachbarn und andere, die das alte Haus unverändert als Denkmal erhalten möchten, haben keine Chance mehr – oder?

Rechtssicherheit ist ein hohes Gut. Verlässlichkeit, Vertrauensschutz ist der Boden jeglicher – auch gerade wirtschaftlich bedeutsamer – Planungen. *Acta sunt servanda*. Nur einvernehmlich sind sie aufzulösen<sup>27</sup>.

Niemals wieder sollte ein Denken der Art eines Carl Schmitt Bedeutung gewinnen, in dem Macht und Recht nicht mehr getrennt sind, das Recht sich der Macht nicht entgegenstellen darf, sondern ihr unterzuordnen hat. Beim Verfahren Stuttgart 21 gewinnt man einen fatalen Eindruck. Wird das Baurecht vielleicht noch durch Volksentscheid abgeschafft?

#### 2. Kann der Jurist Stuttgart 21 dennoch gute Seiten abgewinnen?

Wird sich wirklich „diese Republik ändern“<sup>28</sup>? Könnte Stuttgart 21 ein „Demokratiemodell mit Vorbildfunktion“ werden? Könnten wir „Schweizer Verhältnisse“ bekommen<sup>29</sup>?

Unabhängig ob und wie der Spagat zwischen Baurecht und Bürgerinteressen<sup>30</sup> zu lösen ist, hat die „Bewegung“ und das Verfahren die Protagonisten unmittelbarer Demokratie oder auch nur einer Mehrung unmittelbar demokratischer Elemente auf den Plan gerufen, eine Bewegung, die so stark geworden ist, dass

23 Stellungnahme des DStGB, Lehren aus Stuttgart 21, Gemeindetag Baden-Württemberg, 1/2011 S. 4 f.

24 Zu dieser Problematik und den Zahlen näher Porz, 50 Jahre Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch, BWGZ 2/ 2011 S. 68 ff. Eine der schwedischen entsprechende Regelung würde freilich der Bauverwaltung große Freiheiten, den Fachanwälten für Verwaltungsrecht ein reiches Betätigungsfeld, den Gerichten noch mehr Arbeit einbringen und schließlich deutscher Rechtsmentalität kaum entsprechen.

25 S. aber die Klage von RWE gegen das Moratorium bezogen auf Biblis A.

26 Zur Chronologie Sold, Nabelschau der Schwaben, FAZ 1. 12. 2010, S. 3 und speziell zum Planungsverfahren und zur „Kaskade der Planungsentscheidungen“ Steinberg, Lehren aus Stuttgart 21, FAZ 14. 12. 2010, S. 8. – Der Planfeststellungsbeschluss allein für den ersten Planungsabschnitt von Stuttgart 21 umfasst 389 Seiten nebst 18 Bänden Planungunterlagen sowie 18 Bänden Gutachten.

27 Joachim Gauck sagt in einem Interview zu Recht: Politiker, die sagen, bauen wir halt nicht weiter, dürfen sich nicht wundern, wenn sie nicht ernst genommen werden, sie dürfen sich selbst nicht ernst nehmen.

28 So jedenfalls die immer wieder vorgetragene Prognose einer der „Leitfiguren“ von Stuttgart 21, Kretschmar, seinerzeitiger Fraktionsvorsitzender der Grünen im Stuttgarter Landtag.

29 Schweizer Verhältnisse sind auf Deutschland nicht übertragbar und nicht tragbar. Das Schweizer System ist mit dem unseren nicht vergleichbar, weder in historischer noch in politischer Kultur. Dazu etwa Gross, Heilung durch Demokratie, FAZ 2. 12. 2010, S. 8.

30 Parteieninteressen!

erneut ein „Jahrzehnt der Bürger“<sup>31</sup> ausgerufen wird. Jedenfalls ist zu konstatieren, dass das „vermeintlich solide gefügte, gleichsam mit einem gemeindesoziologischen Ewigkeitssiegel versehene Bild lokaler Demokratie mittlerweile unübersehbare Risse aufweist“<sup>32</sup>. Aber wie weit kann unsere repräsentative Demokratie sich öffnen<sup>33</sup>, ohne zwingend notwendige Elemente und Prinzipien unserer austarierten verfassungsmäßigen Ordnung zu gefährden?

### 3. Von S 21 zu S 21 plus – von Demokratie zu Demokratie Plus?

Unabhängig davon, wie „Stuttgart 21 plus“ zustande gekommen ist – den Verzicht auf Rechtspositionen aus Imagegründen, unmittelbare politische Reaktion auf zu stark gewordene Bürgerproteste etc. etc. –, sei versucht, aus der Bürgerbewegung – wie echt und wirklich sie auch ist, wie weit sie auch von der veröffentlichten Meinung hochstilisiert ist – Konsequenzen für die Zukunft zu ziehen. Aber die Zukunft darf nicht „wegdemonstriert“<sup>34</sup> werden.

Festzustellen ist, dass sich der Bürger im Gesamtprozess Stuttgart 21 nicht ausreichend eingebunden gefühlt hat, obwohl es allein über 10 000 behandelte Einsprüche gegeben hat<sup>35</sup>. Die Ursachen aber gehen über den Stuttgarter Hauptbahnhof hinaus und deuten in die Richtung einer Unzufriedenheit mit dem gesamten politischen System und seinen Akteuren.

Politische Institutionen versuchen – und dazu sind sie ja aufgerufen –, Probleme unserer Gesellschaft alleinverantwortlich zu lösen. Je weniger das gelingt, umso stärker regt sich der Bürgerprotest. Je komplexer die Gegebenheiten, je unausweichlicher die „Sachzwänge“ sind, umso weniger werden sie dem Bürger erklärt und zum Teil auch erklärt werden können. Die erwachten Bürger aber wollen verstehen, was und warum sich etwas ändern soll. Sie wollen nicht mit einem Hinweis darauf, dass eine Entscheidung „alternativlos“ sei, abgespeist werden. Durch so manche Fehlentwicklungen misstrauisch geworden, erwarten sie von ihren Mandatsträgern und von den Verwaltungen mehr Transparenz und gegebenenfalls auch Mitgestaltung im Prozess, bis wirklich ein „alternativloses Ergebnis“ gefunden ist.

Ist aber das Unbehagen der Bürger, der Ärger und bei dem einen oder andern auch die Wut<sup>36</sup>, jedenfalls der Eindruck der Ohnmacht durch „Mehr direkte Demokratie“ zu heilen<sup>37</sup>?

Offensichtlich ist das Interesse an Bürger- und Volksentscheiden gestiegen. Aber können derartige Instrumente wirklich Heilmittel gegen Politikverdrossenheit und Bürgerferne sein?

### 4. Heilmittel Volksentscheide?

Auf kommunaler Ebene hat man – unterschiedlich konsequent – reagiert<sup>38</sup>. Im Verfahren Stuttgart 21 mit seinen Auswirkungen weit über Stuttgart hinaus ist immer wieder ein Volksentscheid verlangt worden – wohl wissend, dass er jedenfalls derzeit rechtlich nicht zu realisieren ist. Aber könnten Volksentscheide in der Folgezeit die Lösung bieten und damit zu einem Mehr an Demokratie – einem Demokratie Plus führen<sup>39</sup>? Gibt es andere Formen institutionalisierter Einbindung der Bürger in den politischen Entscheidungsprozess?

Wenn einer Forsa-Umfrage vom Oktober 2010 entsprechend 79 % der befragten Bürger Volksbegehren und Volksentscheide sogar auf Bundesebene fordern, so bedarf es dringend der Reaktion. Es bedarf jedoch als Reaktion nicht der Einführung von Volksentscheiden, aber doch der nachhaltigen Klärung der damit einhergehenden Fragen – und dies in einem offenen Diskurs<sup>40</sup>. Ohne Zweifel – Bürger- und Volksentscheide, allein die Möglichkeit unmittelbarer Einwirkung, würden die Identifikation mit der Demokratie und den demokratisch gewählten Institutionen stärken und Politikverdrossenheit entgegenwirken. Aber wo liegen die Grenzen?

Von den kommunalen Bürgerentscheiden kennen wir die Negativkataloge<sup>41</sup>. Volksentscheide auf Landesebene sind auf die Ersetzung der Parlamente in ihrer Gesetzgebungskompetenz ange-

legt. Ausgenommen von der Volksgesetzgebung ist grundsätzlich der Landshaushalt<sup>42</sup>.

Sollte einmal die Umgestaltung des Münchener Kopfbahnhofs entstehen, so könnte in der Tat ein „München 21 Gesetz“ unter entsprechenden Voraussetzungen einem Volksentscheid zugeführt werden<sup>43</sup>. In einem solchen Falle hätten wir „Schweizer Verhältnisse“ wie etwa bei der Abstimmung über das Ob des Gotthard-Basistunnels<sup>44</sup>. Sobald es dann aber in das Wie der Umsetzung geht, werden die Probleme so komplex, dass sie sich kaum noch vermitteln lassen<sup>45</sup>; und sie werden auch in der Schweiz nicht zur Abstimmung gestellt.

Für die in Wellen immer wieder einmal diskutierte Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene ist (noch?) kein Erfolg in Sicht<sup>46</sup>. Das Grundgesetz enthält in Art. 20 Abs. 2 eine Grundentscheidung für die mittelbare Demokratie.

Alle Lösungsansätze für mehr Demokratie – zumeist geboren aus einer konkreten Negativ-Situation – erwecken im Bürger höhere Ansprüche als sie im Rahmen unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung erfüllt werden können. Nur in seltenen Fällen – zum Beispiel absolutes Rauchverbot – kann eine Problematik durch ein Ja oder Nein geklärt werden. Politische Prozesse sind regelmäßig auf Kompromisse hin angelegt. Sie aber sind einem Ja/Nein-Entscheid nicht zugänglich. Komplexe große Infrastrukturprojekte sind nicht schwarz/weiß, sind nicht mit ja oder nein zu entscheiden. Allenfalls das grundsätzliche Ob, nicht aber die Ausgestaltung des Wie kann einem Volks- oder Bürgerentscheid zugänglich gemacht werden.

### 5. Und wie ist es mit der „Europäischen Bürgerinitiative“?

Über bereits bestehende, eingeübte und mittlerweile auch von den gewählten Mandatsträgern akzeptierte Bürger- und Volksentscheide hinaus könnte die mit großen Erwartungen verknüpfte „Europäische Bürgerinitiative“ ein Ansatz sein. Doch wie der Name schon sagt, die Europäische Bürgerinitiative ist etwas anderes als ein Volksentscheid – welches Volk denn auch – und etwas anderes als ein EU-Bürgerentscheid. Sie ist nicht mehr, aber

31 Dazu schon für die 90er-Jahre Knemeyer, Kommunale Selbstverwaltung neu denken, DVBl. 2000, 876 ff.

32 Holtmann, Bürgerbegehren als Weg lokaler Demokratie, der städtetag 6/2010, S. 5.

33 Zum Kennwort Öffnung und neuer (kommunaler) Öffentlichkeitsarbeit Engel, Öffentlichkeitsarbeit, Handbuch des Staatsrechts IV, 3. Aufl. 2006, § 80 sowie Knemeyer, Kommunale Selbstverwaltung neu denken, DVBl. 2000, 876 ff./878.

34 Löffelholz, Die wegemonstrierte Zukunft, FAZ 18. 10. 2010, S. 8.

35 S. vorne Fußn. 26.

36 Diese Wortschöpfung des Spiegelredakteurs Dirk Kurbjuweit – nur den wenigsten geläufig – ist von der Gesellschaft für Deutsche Sprache durch Wahl zum Wort des Jahres 2010 ins Rampenlicht gerückt worden.

37 Gross, Heilung durch Direkte Demokratie, FAZ 2. 12. 2010, S. 8; Landsberg, Lehren aus Stuttgart 21, BayGT 2010, 452 f.

38 Knemeyer, Bürgerbeteiligung (Fußn. 1); Holtmann, Bürgerbegehren als Weg lokaler Demokratie, der städtetag 6/2010, S. 5. Nach einer Phase der Skepsis bis zur Ablehnung in der Politik hat sich gezeigt, dass Bürgerbegehren nicht gefürchtet werden müssen, ja dass sie Chancen bieten. Dazu näher auch Knemeyer, Kommunale Selbstverwaltung neu denken, DVBl. 2000, 876 ff./881.

39 Zu Volksentscheiden in Landesverfassungen allgemein Knemeyer, Bürgerbeteiligung (Fußn. 1), S. 28 f. und speziell zu Bayern S. 29 ff.

40 Dazu allgemein Engelken, Volksgesetzgebung auf Bundesebene, DÖV 2006, 550 ff. und Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, 12. Aufl. 2007, RdNr. 183 ff.

41 Knemeyer, Bürgerbeteiligung (Fußn. 1) S. 106.

42 S. etwa Art. 73 BV und allgemein zu Grenzen der Volksgesetzgebung etwa Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, 2009, Art. 72 RdNr. 8.

43 Art. 71 ff. BV.

44 Zur gelungenen Bürgermitwirkung bei der Entscheidung über die Tieferlegung des Hauptbahnhofs Wien Landsberg, Lehren aus Stuttgart 21, BayGT 2010, 452 f.

45 Näher dazu Steinberg, Lehren aus Stuttgart 21, FAZ 14. 12. 2010, S. 8.

46 Engelken, Volksgesetzgebung auf Bundesebene, DÖV 2006, 550 ff.

auch nicht weniger als der auch aus dem kommunalen Bereich bereits bekannte Bürgerantrag (Art. 18 b GO)<sup>47</sup>, ein Antrag auf Befassung mit einer bestimmten Angelegenheit<sup>48</sup>, der jedoch in der Praxis (leider) kaum wahrgenommen wird. Auch mit dem uns bekannten Begriff der Bürgerinitiative<sup>49</sup> ist die Europäische Bürgerinitiative nicht gleichzusetzen. Immerhin sollte eine derartige Institution in die Betrachtungen stärkerer Bürgereinbindung im regionalen Bereich und/oder auf Länderebene einbezogen werden. In jedem Falle aber gilt es zu beachten, dass weitere Institutionalisierungen die Zukunftsfähigkeit eines Landes nicht aufs Spiel setzen.

#### IV. Unserer Demokratie in der Praxis ein gegenwartsbezogenes Gepräge geben

Die Lösung des Generalproblems Bürgerproteste/Politikverdrossenheit/Bürgereinbindung kann allenfalls in Grenzen heißen: mehr Basisdemokratie, muss aber vor allem vermeiden, nicht zu erfüllende Erwartungen zu wecken. Zu Recht bezeichnet Rudolph Steinberg in seiner Analyse des Schlichterspruchs den Therapieversuch Heiner Geißlers zu einer Verstärkung der unmittelbaren Demokratie als „kühn, wenn nicht gar verwegen“<sup>50</sup>.

Was Bürger vermissen, das hat Stuttgart 21 deutlich gezeigt: eine rechtzeitige, transparente und verständliche Information mit der Möglichkeit, Einwendungen nicht nur vorzutragen, sondern mit ihnen auch ernst genommen zu werden<sup>51</sup>. Immer wieder wird angeprangert, dass sich Behörden in Anhörungen nur zu gern hinter „Sachzwängen“ verstecken. Staatliche Institutionen – vor allem aber die Verwaltungen – müssen sich auf ein neues Rollenverständnis einrichten. Die Akzeptanz ihrer Entscheidungen wird im gleichen Maße wachsen, wie Bürgerargumente ernst genommen werden<sup>52</sup>.

Gerd Landsberg führt als ein Beispiel die Informationskampagne zur neuen Innenstadt Berlin als gelungene Bürgereinbindung und Friedenswahrung an. Eine „Infobox“ am Potsdamer Platz hat über Jahre Millionen von Bürgern angezogen und die virtuelle Darstellung der neuen Innenstadt hat einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass die immensen Baumaßnahmen und die damit verbundenen Beeinträchtigungen akzeptiert worden sind. Als weiteres Beispiel mag man die Informationskampagne zur Tieferlegung des Wiener Hauptbahnhofs anführen<sup>53</sup>.

Vor allem aber muss Bürgereinbindung und Bürgermitwirkung lösungs- und nicht allein kritikorientiert sein. Die Konsequenzen sind zu beachten. Politik ist nie eindimensional. Sie muss gesamt-konzeptionell angelegt sein. Die Folgen einer jeden Blockadeentscheidung müssen verdeutlicht und das Pro und Contra beider Möglichkeiten abgewogen werden. Ausschlaggebend für die Akzeptanz ist darüber hinaus, dass die Informationsarbeiten vor den ersten Planungen einsetzen und den gesamten Planungs- und Umsetzungsprozess begleiten<sup>54</sup>. Großvorhaben sind keine kommunalen Alleinveranstaltungen<sup>55</sup> mehr.

Die gesetzlich geregelten Anhörungen in den unterschiedlichsten Verfahren genügen jedenfalls in der Art ihrer Praktizierung nicht mehr dem demokratiegeforderten Engagement und vor allem nicht den von Bürgern eingeforderten Mitwirkungsrechten. Will man mit Paul Kirchhof unsren Rechtsstaat als „Staat der Zugehörigen“<sup>56</sup> kennzeichnen, so muss das latente Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie durch eine Öffnung bürgerschaftlicher Anhörungen und durch Entscheidungsmöglichkeiten im Grundsätzlichen entspannt werden. Bisherige Anhörungsverfahren müssen – obwohl die deutschen Planungsverfahren nach mehreren Reformen wohl die höchste Transparenz aufweisen – effektiviert, für die Bürger akzeptabel ausgestaltet und sensibel gehandhabt werden. Ein transparenter Meinungsbildungsprozess gehört zu den grundlegenden Bestandteilen unserer Demokratie. Aber der Teufel steckt im Detail.

Auf der anderen Seite muss der Bürger daran erinnert werden, dass er nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten hat und dass er im Endeffekt zahlt, was er an Zusatzkosten verursacht. Selbstverständlich sind die „Allgemeinkosten der Demokratie“ aus Steuermitteln zu begleichen. Gleiches gilt für verfahrensbedingte Kostensteigerungen<sup>57</sup>. Zur politischen Kultur sollte es auch gehören, einmal getroffene Entscheidungen zu akzeptieren.

Bei modernen Großprojekten könnten darüber hinaus begleitende Dialogforen angeboten werden, die förmliche Verfahren vorbereiten, begleiten und – wie jetzt im Falle Stuttgart 21 nachträglich eingerichtet – auch in der Umsetzungszeit fortbestehen. Als Beispiel mag das Mediationsverfahren vor Beginn des förmlichen Planungsverfahrens „Neue Landebahn Frankfurt“ angeführt sein, das im offiziellen Planungsprozess durch ein Regionales Dialogforum begleitet wurde und in der Folgezeit durch ein „Forum Flughafen und Region“ fortgeführt wird. Derartige Möglichkeiten zu ständigen Kontakten Betroffener mit Betreibern in offenem Dialog ist geeignet, Vertrauen, Frieden und Rechtssicherheit zu schaffen und Konflikte und Protestbewegungen aufzufangen<sup>58</sup>.

Es dürfte im Interesse auch der Unternehmen liegen, eine aktive Informationspolitik zu betreiben und Pläne frühzeitig offenzulegen. Nach einer Umfrage des DIHK hat die Mehrzahl der Unternehmen dies erkannt. Bei aller Problematik einer Pauschalierung stellt ein Großteil der Unternehmen heraus, mit Öffentlichkeitsbeteiligung eher gute Erfahrungen gemacht zu haben: Je eher und weiter die Bürgereinbindung im Planungsprozess, umso reibungsloser die Akzeptanz bei der Ausführung<sup>59</sup>. Auch Hirschbeck und Rehmet kommen zu dem Schluss: „Fühlen sich die Bürger ausreichend aufgeklärt und frühzeitig in die Planungen einbezogen, so stehen sie einem Investitionsprojekt aufgeschlossener gegenüber und Investoren finden ein investitionsfreundlicheres Klima vor“<sup>60</sup>.

So war es politisch nicht unklug, gerade den erfolgreichen Leiter des Dialogforums Frankfurt von 2000 bis 2008, Johann-Dietrich Wörner, den Vorstandschef des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt, zum Leiter des Dialogforums Stuttgart 21 zu bestellen<sup>61</sup>.

Schließlich muss von den „Bürgeraktivisten“ – zumeist den politisch ambitionierten Eliten – erwartet werden, dass sie nicht nur das „Dagegen“ organisieren und die Auswirkungen zum Beispiel einer Anlage auf andere Standorte außer Betracht lassen. St. Florian muss ersetzt werden durch die Unterbreitung von echten Alternativen. Natürlich bringen gerade Großprojekte wie Stuttgart 21 für viele nicht unerhebliche Beeinträchtigungen mit sich. Natürlich müssen Stuttgarter Bürger über Jahre Belästigungen ertragen, aber für die kommende nicht allzu ferne Zeit zahlt sich dieses aus. Für Stuttgart und seine Region ist das Investitionspro-

47 Knemeyer, Bürgerbeteiligung (Fußn. 1), S. 148 f.

48 Dazu im Einzelnen etwa Guckelberger, Die Europäische Bürgerinitiative, DÖV 2010, 745 ff. m. w. N.

49 Knemeyer, Bürgerbeteiligung (Fußn. 1), S. 150 ff.

50 Steinberg, Lehren aus Stuttgart 21, FAZ, 14. 12. 2019, S. 8.

51 Zu einer aktiven kommunalen Öffentlichkeitsarbeit etwa Knemeyer, Good Governance und Bürgerverantwortung, in: Butzer u. a., Festschrift für Schnapp, Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat, 2008, S. 629 ff., 638 ff. sowie die Belege vorne Fußn. 33.

52 Knemeyer, Kommunale Selbstverwaltung neu denken, DVBl. 2000, 876 ff./878 mit Hinweis auf Hermann Hill.

53 Presseerklärung des DStGB zu Stuttgart 21, BWGZ 1/2011 S. 4.

54 Landsberg, Lehren aus Stuttgart 21, BayGT 2010, 452 f.

55 Porz, 50 Jahre Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch, BWGZ 2/2011, S. 68.

56 Kirchhof, Demokratischer Rechtsstaat – Staatsform der Zugehörigen, Handbuch des Staatsrechts, Band IX, § 221, S. 997 ff.

57 Zu Kostendeckungsvorschlägen Knemeyer, Bürgerbeteiligung (Fußn. 1), S. 107.

58 Steinberg, Lehren aus Stuttgart 21, FAZ 14. 12. 2010, S. 8.

59 Auskunft Fuchs, DIHK 31. 3. 2011.

60 Hirschbeck/Rehmet, Bürger als Investitionsrisiko (Fußn. 7), S. 7.

61 Ende Januar 2011.

jekt ein ebenso großes Geschenk<sup>62</sup> wie es für München Olympia 1972 war.

In der demokratischen Abstimmung unterlegene Parteien sollten sich zu schade sein, ihren Verlust und Frust auf die Straße zu tragen. Wird nicht immer wieder einmal die „political correctness“ angemahnt?

Und sollte man nicht auch ein wenig Solidarität und „Denken an die Enkel“ erwarten können<sup>63</sup>?

Schließlich wird ohne eine Unterstützung durch die Presse jede noch so weitgehende Öffnung von Verfahren notleidend bleiben. Von der Presse müssen in unserem demokratischen System Begleitung und Kontrolle sowie eigene Anstöße erwartet werden. Eine verantwortungsbewusste Presse wird bürgerschaftliches Engagement fördern und auch herausfordern, nicht jedoch (allein) Verhinderungsdenken mobilisieren.

Bürgerschaftlichem Engagement und örtlicher Demokratie muss ein gegenwartsbezogenes Gepräge gegeben werden. Um dieses zu erreichen, bedarf es der Öffnung politischer Prozesse<sup>64</sup> und ihrer Anpassung an ein neues Rollenverständnis in unserer „Bürgergesellschaft“.

Stuttgart 21 gibt Anlass zur Überprüfung bürgerschaftlicher Möglichkeiten im demokratischen System, kann aber kaum „Modell für eine neue Demokratie“ sein. Bürgerproteste dürfen nicht zum Verzicht auf wirksam erworbene Rechte nötigen. Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit müssen erhalten bleiben. Rechtskräftig abgeschlossene Verfahren sind alternativlos. Sie müssen Bestand haben. Stuttgart 21 darf nicht „Schule machen“, sonst gerät unser Rechtsstaat aufs Abstellgleis.

Stuttgart 21 kann und sollte jedoch die Debatte für die Zukunft bestimmen und zu verkürzten, bürgeradäquaten und akzeptierbaren Verfahren führen.

## V. Ein knappes Fazit

Unsere bisherigen Rechtssysteme haben sich bewährt und sind akzeptiert. Gerade die Bilanz nach 16 Jahren Bürgerbegehren in Bayern kann sich sehen lassen.

Die 3. Welle der Bürgerbewegung sollte als Chance für Demokratie und Politikakzeptanz gesehen werden. Sie braucht kein Hemmschuh zu sein. Für eine sensible und transparente Gestaltung von Verfahren ist durchaus noch Luft. Verfahrensverzögerungen sind aufzufangen, so wie es möglich war, im Zuge der notwendigen Bauerleichterungen in den neuen Ländern z. B. Bauplanungs- und Baugenehmigungsverfahren zu straffen<sup>65</sup>. Vorbereitende und begleitende Foren können zudem einen Erklärungs- und Befriedungsschub bringen. Also: Die Spielregeln vereinfachen und die Spielkultur kultivieren.

Die Politik ist geweckt. Die Verwaltung wird ihren Bürgern zeigen – müssen –, dass sie ihre Anliegen ernster nimmt. Die Unternehmen sollten das Ihre zur Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas beitragen. Aber auch die Bürger – vor allem ihre „Aktivisten“ – müssen einmal getroffene (Mehrheits-)Entscheidungen anerkennen.

62 „Von einem solchen Geschäft kann eine Stadt nur träumen“. Löffelholz, Die wegemonstrierte Zukunft, FAZ 18. 10. 2010, S. 8.

63 Konsequenzen einer einseitigen Gegenwarts- und Selbstbetrachtung zeigt nachdrücklich Biedenkopf, Die Ausbeutung der Enkel, 2007.

64 Zum Aspekt der Öffnung schon Knemeyer, Kommunale Selbstverwaltung neu denken, DVBl. 2000, 876 ff./878 mit Hinweis auf Hermann Hill.

65 Knemeyer, Von der rechtmäßigen zur auch guten Verwaltung, Festschrift für Rüdiger Schenke, 2011, S. 933 ff.

# Gibt es einen „ungeschriebenen verfassungsunmittelbaren Informationsanspruch“ eines jeden Gemeinderatsmitglieds gegenüber dem Bürgermeister?

Von Regierungsrat Michael Pahlke, Landratsamt Würzburg

Anders als in den Kommunalgesetzen der übrigen Bundesländer ist in der Bayerischen Gemeindeordnung ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht des Gemeinderats nicht explizit geregelt. Das Recht des Gemeinderats, vom Bürgermeister Auskunft zu verlangen sowie Akten einzusehen, wird der Regelung des Art. 30 Abs. 3 GO entnommen, nach welcher der Gemeinderat die gesamte Gemeindeverwaltung überwacht. Nach in Bayern h. M. steht dieses Informationsrecht nur dem Gemeinderat als Kollegialorgan, nicht hingegen einzelnen Gemeinderatsmitgliedern zu. Mit dem NdsOVG (NdsVBl. 2009, 260 ff.) und ihm folgend dem OVG Sachsen-Anhalt (NVwZ-RR 2010, 123 ff.) haben jüngst zwei Obergerichte die Existenz eines „ungeschriebenen verfassungsunmittelbaren Informationsanspruchs eines jeden Ratsmitglieds gegenüber seinem Bürgermeister“ angenommen. Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob einem solchen Anspruch auch in Bayern zur Anerkennung verholfen werden sollte. Verf. bezieht außerdem Stellung dazu, ob und inwieweit es rechtspolitisch sinnvoll oder geboten ist, die Materie ausdrücklich in der GO zu regeln.

## I. Einführung

Nach ständiger Rechtsprechung des BayVGh hat ein Gemeinderatsmitglied kein generelles Recht darauf, von der Gemeindeverwaltung Auskünfte über bestimmte Vorgänge zu erhalten<sup>1</sup>. Ein individuelles Einsichtsrecht der Gemeinderatsmitglieder besteht kraft Gesetzes nur in die

Niederschriften der öffentlichen und nichtöffentlichen Verhandlungen des Gemeinderats (Art. 54 Abs. 3 Satz 1 GO) und seiner beschließenden Ausschüsse (Art. 55 Abs. 2 i. V. m. Art. 54 Abs. 3 Satz 1 GO) sowie in die

1 BayVGh, BayVBl. 1970, 222/223; 1990, 278/279; ebenso bereits BayVGh, VGh a. F. 51, 24/25.