



KREIS OSTHOLSTEIN • Postfach 433 • 23694 Eutin

Schleswig-Holsteinisches  
Verwaltungsgericht

Justizariat

per beBPO

**Geschäftszeichen**  
3.15.0-26-40

**Auskunft erteilt**  
Steffen Düsterloh

**Telefon** 04521 788-409  
**Fax** 04521 788-96409  
**E-Mail** s.duesterloh@kreis-oh.de

**Datum**  
30. April 2026

In der Verwaltungsrechtssache

**Draudt u. a. ./ Landrat des Kreises Ostholstein**  
**– 6 A 27/26 –**

wird beantragt,  
die Klage abzuweisen.

### **Begründung**

Die Nichtzulassung des Bürgerbegehrens in Gestalt meiner Widerspruchsbescheide vom 15. Dezember 2025 sind rechtmäßig und verletzen die Kläger nicht in ihren Rechten.

Die Klagebegründung wiederholt lediglich die Argumente, die die Kläger bereits im Ausgangs- und im Widerspruchsverfahren vorgetragen haben. Insofern kann auch hier auf die Ausführungen im Widerspruchsbescheid verwiesen werden.

Vertiefend sei nur folgendes ergänzt:

1. Entgegen der klägerischen Auffassung habe ich keine zu hohen Anforderungen an die Begründung des Bürgerbegehrens gestellt. Mit der vorgenommen inhaltlichen Prüfung der Begründung habe ich nicht den Prüfungsmaßstab überschritten.

**Adresse**  
Kreis Ostholstein  
Lübecker Straße 41  
23701 Eutin

**Kontakt**  
Telefon: +49 (0)4521 788-0  
Telefax: +49 (0)4521 788-600  
E-Mail: info@kreis-oh.de  
Internet: www.kreis-oh.de

**Öffnungszeiten**  
Mo. – Fr. 08:00 – 12:00 Uhr  
Mo. – Do. 13:30 – 15:30 Uhr  
oder nach Vereinbarung

**Bankverbindung**  
Sparkasse Holstein  
IBAN: DE 77 2135 2240 0000 0074 01  
BIC: NOLADE21HOL

a. Die Kläger gehen fehl in der Annahme, ich sei auf eine rein formelle Prüfung beschränkt. Derlei ergibt sich weder aus dem Wortlaut des § 16g Abs. 5 Satz 1 GO noch aus der Systematik der Vorschrift. Vielmehr ist in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, dass die Begründung den Bürgerwillen nicht verfälschen darf und dem Begründungserfordernis des § 16g Abs. 3 Satz 4 GO daher nicht bereits dann genüge getan ist, wenn das Bürgergehren überhaupt in irgend einer Weise begründet ist. Die Begründung muss nicht nur das Ziel und die Beweggründe des Begehrens zum Ausdruck bringen, sondern auch die sie tragenden Tatsachen zumindest im wesentlichen richtig und auch vollständig darstellen (OVG Münster, Beschl. v. 17.4.2024, 15 A 2871/21, Rn. 12 f.; *Wolf/Engeler*, in: Anhalt u. a., Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, PdK SH, B-1, Loseblattsammlung, München, Stand: 9/2025, § 16g, Rn. 21 m. w. N.). Da eine in diesem Sinne ordnungsgemäße Begründung gesetzliche Zulässigkeitsvoraussetzung des Bürgerbegehrens ist, hat dies die Kommunalaufsichtsbehörde auch nach § 16g Abs. 5 Satz 1 GO zu prüfen. Ohne sich inhaltlich mit der Begründung auseinanderzusetzen, kann nicht beurteilt werden, ob die Begründung den gesetzlichen Ansprüchen genügt, d. h. insbesondere ob die tragenden Tatsachen zumindest im wesentlichen richtig dargestellt werden.

Insofern widerspricht sich die Klagebegründung selbst, wenn sie sich einerseits darauf beruft, der Kommunalaufsicht sei eine

„inhaltliche oder fachgutachterliche Bewertung der Begründung [...] verwehrt“  
(Seite 3 der Klagebegründung, letzter Absatz, dritte Zeile),

andererseits aber argumentiert, ein Bürgerbegehren dürfe nur ausgeschlossen werden,

„wenn seine Begründung *evident sachlich falsch oder manipulierend* ist“  
(Seite 3 der Klagebegründung, letzter Absatz, drittletzte Zeile; Hervorhebung im Original).

Selbst eine solche Evidenzprüfung wäre aber mit einer bloßen formellen Prüfung, die sich jeder inhaltlichen Auseinandersetzung enthält, unmöglich.

b. Ein strengerer Maßstab als der nach allgemeiner Auffassung erforderlicher ist auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen zu fordern. Das liegt schon daran, dass weder das Grundgesetz (insbesondere nicht Art. 28 GG) noch die Landesverfassung einen Anspruch auf ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene vermitteln. Das Landesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt:

„Der Landesverfassung lassen sich nämlich keine Vorgaben dahingehend entnehmen, dass auf kommunaler Ebene überhaupt Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide stattfinden müssen.

Aus dem Grundgesetz und dessen Homogenitätsgebot ergeben sich insoweit keine Vorgaben. Es steht im Ermessen der Länder, ob sie den Erlass von Gesetzen dem Parlament vorbehalten oder daneben ein Volksgesetzgebungsverfahren vorsehen. In diesen Bereich der Gestaltungsfreiheit der Länder, der weder durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG noch durch andere Vorschriften des Grundgesetzes beschränkt ist, gehören auch die landesrechtlichen Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Inhalten Volksbegehren und Volksentscheid zulässig sein sollen

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 1982 - 2 BvH 1/82 u. a. -, BVerfGE 60, 175, juris Rn. 118).

Dem Grundgesetz kann gleichermaßen weder eine Entscheidung für noch gegen die direkte Demokratie in den Kommunen entnommen werden

(ausführlich Huber, AöR 126 <2001>, S. 169 ff. <182>; Schliesky, ZG 14 <1999>, S. 91 <95>).

Auch in Schleswig-Holstein stellt die Landesverfassung es in das Ermessen des parlamentarischen Gesetzgebers, ob auf kommunaler Ebene direktdemokratische Elemente eingeführt werden. Dabei handelt es sich um eine (rein) politische Entscheidung

(vgl. allgemein Schliesky, ZG 14 <1999>, S. 91 <94, 95>; Schmidt-Jortzig, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, Landtags-Umdruck 20/578, S. 2).

Das wird schon dadurch deutlich, dass die direktdemokratischen Elemente in die Gemeinde- und die Kreisordnung bereits mit dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts vom 23. März 1990 (GVOBl. S. 134) eingeführt wurden, also bevor Abstimmungen auf der Ebene der Landesverfassung in irgendeiner Weise als Elemente des Ausdrucks des Volkswillens Anerkennung fanden. Nach dem zu diesem Zeitpunkt geltenden Art. 2 Abs. 2 der Landessatzung bekundete das Volk seinen Willen durch Wahlen und handelte durch seine gewählten Vertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Darin lag eine Ablehnung plebiszitärer Elemente durch ein Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie. Allerdings sollte die Landessatzung der Einführung plebiszitärer Elemente auf kommunaler Ebene nicht entgegenstehen

(vgl. Barschel/Gebel, Landessatzung für Schleswig-Holstein, 1976, Art. 2 S. 93, 95 f.).

Erst seit dem Inkrafttreten der Landesverfassung vom 13. Juni 1990 (GVOBl. S. 391) bekundet nach Art. 2 Abs. 1 LV das Volk seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen. Es handelt durch seine gewählten Vertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie durch Abstimmungen. Es besteht jedoch Einigkeit, dass mit ‚Abstimmungen‘ nur die in Art. 48 und 49 LV geregelten direktdemokratischen Handlungsformen auf Landesebene gemeint sind

(vgl. Hübner, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Vorbemerkung zu Artikel 41 und 42 Rn. 5; Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 3 Rn. 17 und Art. 41 Rn. 10; Schubert, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 4 Rn. 13).

Das wird durch den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Norm bestätigt. Hätten auch in den Gemeinden und Gemeindeverbänden Abstimmungen verfassungsrechtlich geregelt werden sollen, hätte es nahegelegen, die Wörter ‚sowie durch Abstimmungen‘ vor die Wörter ‚im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden‘ zu ziehen. Nach Auffassung des Sonderausschusses ‚Verfassungs- und Parlamentsreform‘ war zudem die ‚Erwähnung der Abstimmungen neben den Wahlen die notwendige Konsequenz aus der vom Sonderausschuss empfohlenen Einfügung plebiszitärer Elemente in die Landesverfassung‘

(Landtags-Drucksache 12/620, S. 31),

bei denen es sich wie dargelegt nur um solche auf Landesebene handelte.“  
(LVerfG, Urt. v. 02.02.2024, LVerfG 4/23, Rn. 162 ff.)

c. Ein anderer Prüfungsmaßstab ist auch nicht deshalb erforderlich, weil das Bürgerbegehren ein Element direkter Demokratie ist. Da es für die Zulassung und Durchführung (ja, nicht einmal für die bloße Existenz) eines Bürgerbegehrens keine verfassungsrechtlichen Vorgaben gibt, gibt es auch keinen Anspruch auf einen besonders einfachen Zugang zu Bürgerbegehren oder besonders niedrige Anforderungen an deren Begründung. Dass die Begründung die tragenden Tatsachen im wesentlichen richtig und vollständig darstellen muss, wird aus dem Zweck der Begründung abgeleitet. Die Begründung

„soll einerseits die Bürgerschaft zu einer sachlichen inhaltlichen Auseinandersetzung veranlassen, andererseits aber auch der Gemeindevertretung oder dem zuständigen Ausschuss das begehrte Anliegen zweifelsfrei deutlich machen.“

(Wolf/Engeler, a. a. O., § 16g, Rn. 21)

Dies ist aber nur möglich, wenn Verfälschungen des Bürgerwillens durch unzutreffende oder unvollständige Angaben in der Begründung verhindert werden, was durch eine rein formelle Prüfung oder ein bloße Evidenzkontrolle nicht möglich wäre. Insofern schützen die Anforderungen an die Begründung den demokratischen Diskurs und gewährleisten gerade die Funktionsfähigkeit der plebiszitären Elemente.

2. Diesen Anforderungen wird die Nr. 5 der Begründung des Bürgerbegehrens („Das geplante Windenergiegebiet liegt auf wichtigen Routen von Zugvögeln und wird von diesen regelmäßig durchflogen. Windkraftanlagen gefährden diese Zugvögel [...]“) nicht gerecht.

a. Es sind schon die sie tragenden Tatsachen nicht im wesentlichen korrekt dargestellt.

Die Nr. 5 der Begründung sagt aus, Windkraftanlagen auf der Fläche gefährdeten den Vogelzug im ganzen (und nicht nur für einzelne Vögel), weil die Fläche auf einer wichtigen, regelmäßig durchflogenen Route liege. Mit anderen Worten, die Gefahr bestehe, weil sich über der Fläche der Vogelzug konzentriere. Damit sind jedoch die tragenden Tatsachen nicht im wesentlichen richtig dargestellt.

Nach den Feststellungen des LfU liegt die Fläche nicht auf einer Hauptzugroute; dort errichtete Windkraftanlagen stellen daher keine Gefahr für den Vogelzug im Ganzen dar.

Dem können die Kläger weder entgegenhalten, das LfU habe selbst eingeräumt, dass Vogelzug in ganz Schleswig-Holstein stattfindet, noch dass der Vogelzug nicht in abgrenzbaren Korridoren oder Linien, sondern in breiten, dynamischen Fronten stattfindet. Denn das schließt die Existenz von Hauptzugrouten, d. h. von Gebieten mit vermehrtem einerseits und solchen mit geringem Vogelzug, nicht aus. Dies impliziert auch schon der in Nr. 5 der Begründung zum Bürgerbegehren verwandte Begriff der *wichtigen Route von Zugvögeln*. Denn wenn es wichtige Routen gibt, gibt es auch unwichtige.

Im übrigen ist die Klagebegründung an dieser Stelle in sich nicht schlüssig. Denn wenn der Vogelzug in breiten, dynamischen Fronten erfolgt, wie die Kläger vortragen, und je nach Wetterlage, Vogelart etc. variiert, lassen sich keine wichtigen von unwichtigen Routen unterscheiden. Die Formulierung „wichtige Route von Zugvögeln“ in der Nr. 5 der Begründung zum Bürgerbegehren wäre auch unter der Prämisse eines nicht eingrenzenden, breitfrontigen Vogelzugs irreführend, weil sie gerade suggeriert, es gäbe einen einigermaßen bestimmbar Vogelzugkorridor über dem vorgesehenen Gebiet, der eine besondere Bedeutung für den Vogelzug habe.

Ebenso irreführend wäre es, unter der Annahme eines veränderlichen Vogelzuges, davon auszugehen, Windkraftanlagen auf dem fraglichen Gelände stellten eine Gefahr für den Vogelzug als Ganzes dar. Denn im Falle einer dynamischen, veränderlichen Wanderung wäre anzunehmen, dass über dem Gebiet über erhebliche Zeiträume auch gar kein Vogelzug stattfindet.

Davon abgesehen wird die Bürgerschaft unter einer wichtigen und regelmäßig genutzten Route von Zugvögeln nichts anderes verstehen als das, was das LfU als „Hauptzugroute“ bezeichnet, nämlich einen Korridor, in dem Vogelzug hauptsächlich stattfindet. Hätten die Kläger mit einer „wichtigen Route von Zugvögeln“ etwas anderes gemeint, hätten sie dies in der Begründung erklären müssen. Insofern wäre auch dann die Begründung zu beanstanden, weil sie unvollständig und irreführend wäre.

b. Entgegen der Ansicht der Kläger ist der vom LfU verwandte Maßstab der Hauptzugroute auch nicht unerheblich.

Die Kläger könnten nicht mit dem Argument überzeugen, bei dem Begriff der Hauptzugroute handele es sich nur um eine Planungshilfe bei der Raumordnung (vgl. Seite 5 der Klagebegründung). Gerade weil der Begriff der Hauptzugroute ein Instrument zur planerischen Bewertung der Vogelzugintensität und zur Feststellung von Gebieten mit gesteigertem Vogelzug ist, ist er hier beachtlich. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Umstand, dass es um die Frage geht, ob ein Bauleitplan aufgestellt werden soll, sondern auch daraus, dass u. a. aus den vom LfU festgestellten Hauptzugrouten in den Regionalplänen die Vorranggebiete abgeleitet werden, die Ziele der Raumplanung sind, an welche wiederum nach § 1 Abs. 4 BauGB die Bauleitplanung anzupassen ist.

c. Schließlich verfälscht die Nr. 5 der Begründung zum Bürgerbegehren den Bürgerwillen, indem eine Meinung als (absolute) Tatsache dargestellt wird.

Sie enthält keine Elemente des Meinens, Wertens oder Dafürhalten, sondern stellt angeblich die Lage der Fläche in einer wichtigen Vogelzugroute und die angeblich daraus resultierende Gefahr für den Vogelzug im ganzen als einen dem Beweis zugänglichen Umstand, mithin als Tatsache dar. Tatsächlich halten die Kläger dies aber selbst für eine Meinung. Die Kläger bezeichnen diese Frage selbst als „fachlichen Diskurs“ und als „Meinungsstreit“ (vgl. Seite 6, zweiter Absatz der Klagebegründung). Insofern täuschen sie die Bürgerschaft darüber, dass die Gefährdung des Vogelzuges durch die geplanten Windkraftanlagen auf der vorgesehenen Fläche fachlich umstritten ist und es andere fachliche Bewertungen gibt. Darauf habe ich – jedenfalls den Kläger Zehle – mit E-Mail vom 13. März 2025 (Bd. 1 Bl. 92 d. VV) hingewiesen. Der Kläger Zehle forderte darauf bei der Gemeinde Stockelsdorf deren entsprechende Stellungnahme an (vgl. Bd. 1 Bl. 97 d. VV). Die Kläger hätten die Nr. 5 der Begründung zum Bürgerbegehren daher als ihre eigene Meinung und Einschätzung kenntlich machen müssen.

3. Die Nichtzulassung verletzt die Kläger auch nicht in ihren verfassungsmäßigen Rechten. Wie bereits dargelegt (s. oben 1. b.) vermittelt weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung einen Anspruch auf Durchführung eines Bürgerbegehrens.

im Auftrag  
Steffen Düsterloh