

4.

Rechtsprechung

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2019

Fabian Wittreck

1. Bundesverfassungsgericht

1. Bundesverfassungsgericht, 2. Kammer des Zweiten Senats, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 [Tenor]¹

1. Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.
2. Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

2. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 13. März 2019 – 2 BvP 1/15 – „Volksinitiative Mitteldeutschland“ [Tenor]²

1. Die Beschwerde des Beschwerdeführers zu 1. ist durch seinen Tod erledigt.
2. Im Übrigen wird die Beschwerde verworfen.

Anmerkung

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur direkten Demokratie sind vergleichsweise selten; zwei innerhalb kurzer Zeit auf jeden Fall eine Rarität. Dabei betrifft die zweite eine offensichtlich gescheiterte Neugliederungsinitiative nach Art. 29 GG und wartet nicht mit grundsätzlichen Aussagen auf. Die erste hat sogleich Konsequenzen in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nach sich gezogen (siehe unten III.2.d), enthält

1 Die Entscheidung ist jeweils mit Gründen dokumentiert in NVwZ 2019, S. 642-644; KommJur 2019, S. 338-340 und KommunalPraxis Wahlen 2020, S. 29-31.

2 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in BVerfGE 151, 98-100.

sie doch grundsätzliche Aussagen. Im Streit um ein hessisches Bürgerbegehren hat die Kammer nunmehr festgestellt, daß „Vertrauensleute eines Bürgerbegehrens als in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur betreffenden Gemeinde stehende „Amtswalter“ dem Staat bzw. der Kommune zuzurechnen sind und sich damit nicht auf Grundrechte (hier konkret Art. 19 Abs. 4 GG) berufen können (Rn. 17).

II. Landesverfassungsgerichte

1. Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Beschluss vom 26. Februar 2019 – LVerfG 2/18 [Leitsatz]³

Leitsatz

Die bloße Unterzeichnung einer Volksinitiative durch ein Mitglied des Verfassungsgerichts begründet weder den Ausschluss noch eine Besorgnis der Befangenheit im Verfahren über die Zulässigkeit der Volksinitiative.

Anmerkung

Die Entscheidung beschäftigt sich mit der Frage, wie die Unterstützung eines Volksbegehrens durch ein Mitglied eines anschließend zur Entscheidung berufenen Landesverfassungsgerichts zu bewerten ist; sie bemüht sich dabei um einen maß- und sinnvollen Mittelweg.

2. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 7. Mai 2019 – HVerfG 4/2018 [Leitsätze]⁴

Leitsätze

1. Hat das Hamburgische Verfassungsgericht gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG darüber zu entscheiden, ob die Überarbeitung eines

3 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in SchlHA 2019, S. 206-207; NordÖR 2019, S. 183-184.

4 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NordÖR 2019, S. 340-352.

- Gesetzentwurfs, der den Gegenstand einer Volksinitiative gebildet hat, die Grenzen einer gemäß § 6 Absatz 1 Satz 4 VAbstG zulässigen Überarbeitung wahrt, so prüft es auch, ob es sich um eine formal zulässige Überarbeitung handelt.
2. Aus § 6 Abs. 1 Satz 3 VAbstG folgt, dass der ursprüngliche Gesetzesentwurf, der den Gegenstand einer Volksinitiative gebildet hat, vor Durchführung des Volksbegehrens nur einmal, nicht aber mehrfach geändert werden darf. Dies gilt auch, wenn mit einer weiteren Überarbeitung bloß redaktionelle Änderungen vorgenommen werden.
 3. Es spricht viel dafür, dass mit dem Einreichen einer weiteren Überarbeitung ein zwischenzeitlich aufgegebener Entwurf nicht mehr Gegenstand des Volksbegehrens sein kann, und zwar auch dann nicht, wenn die weitere Überarbeitung aus formalen Gründen unzulässig ist.
 4. Aus dem Demokratieprinzip folgt für die Volksgesetzgebung ein Koppelungsverbot für Gegenstände, die materiell nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zueinanderstehen.
 - a) Ob ein in diesem Sinne sachlich-inhaltlicher Zusammenhang besteht, ist nicht anhand der Intention oder des Zusammenhangs einer entworfenen Regelung zu ermitteln, sondern anhand des materiellen Inhalts der Regelung (vgl. HVerfG, Urt. v. 13.10.2016, HVerfG 2/16, JZ 2017, 360, juris Rn. 190 ff.).
 - b) Ein sachlich-inhaltlicher Zusammenhang in diesem Sinne besteht nicht zwischen Regelungen über Reinigungspersonal und Reinigungsstandards in Krankenhäusern einerseits und Regelungen über die Mindestpflegepersonalbemessung in Krankenhäusern andererseits.
 5. Die Länder haben keine Gesetzgebungskompetenz für Regelungen zur Mindestausstattung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal.
 - a) Für Regelungen, die die Qualität der Versorgung der Patientinnen und Patienten im Krankenhaus betreffen, hat der Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.
 - b) Von seiner Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG hat der Bund, soweit es Regelungen über die Personalausstattung mit Pflegepersonal in Krankenhäusern anbelangt, in den §§ 135 ff. SGB V – insbesondere in §§ 136a Abs. 2, 137i, 137j SGB V – abschließend und ohne hiermit die Grenzen seiner Gesetzgebungszuständigkeit zu überschreiten Gebrauch gemacht.

- c) Die abschließenden bundesgesetzlichen Regelungen in den §§ 136a Abs. 2, 137i, 137j SGB V sperren gleichgerichtete landesrechtliche Regelungen auch insoweit, als sie im Krankenhausplanungsrecht vorgesehen sind.
- d) Aus Öffnungsklauseln im Bundesrecht kann eine Regelungszuständigkeit der Länder für den Bereich der Pflegepersonalausstattung in Krankenhäusern nicht abgeleitet werden. Dies gilt sowohl im Hinblick auf § 136b Abs. 2 Satz 4 SGB V als auch mit Blick auf § 6 Abs. 1a Satz 2 KHG.
6. In Fällen einer teilweisen (Un-) Zulässigkeit eines Volksbegehrens kommt es darauf an, ob die Abspaltung eines Teils des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens dessen Kern unberührt ließe. Hierfür ist zu klären, welche Bedeutung jeweils dem unzulässigen und dem zulässigen Teil zukommt, in welchem inhaltlichen und systematischen Zusammenhang die verschiedenen Teile stehen und ob der mutmaßliche Abstimmungswille der Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dafür spricht, dass diese auch nur den verbleibenden Teil der Volksinitiative unterstützt hätten.

Anmerkung

Die umfangreiche Entscheidung betrifft gleich mehrere Themenkomplexe, die in der hier vorgenommenen Auswahl mehrfach vorkommen. Zunächst ist das zugrundeliegende Begehren eines von gleich dreien zum Komplex „Pflege“ (alle sind gescheitert; vgl. unten II.4 und II.6/7). Auch das berühmt-berüchtigte und vielseitig verwendbare „Koppelungsverbot“ taucht mehrfach auf (unten III.2.c). Grundlegend (damit nicht notwendig richtig) sind allerdings die Ausführungen zur möglichen Änderung eines Begehrens im Verfahren, da sie die wichtige Möglichkeit betreffen, direktdemokratische Instrumente zum Dialog mit dem Parlamentsgesetzgeber zu „ertüchtigen“. Kritikwürdig ist schließlich, daß das Hamburgische Verfassungsgericht – wie andere Landesverfassungsgerichte, wenn auch mit eigener Begründung – sich den unmittelbaren Zugriff auf die Kompetenzordnung des Grundgesetzes anmaßt und von einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG absieht (ebenso unten II.4, II.5 und II.7).

3. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 12. Juni 2019 – VerfGH 17/19 [Leitsatz]*⁵

Leitsatz

Für die Feststellung, ob der Senat, der sowohl Regierungs- (vgl. Art. 55 Abs. 1 VvB) als auch Verantwortlichkeit hat (vgl. Art. 67 Abs. 1 VvB), auf Regierungs- oder Verwaltungsebene tätig geworden ist, bedarf es einer wertenden Zuordnung der in den Streitgegenständlichen Unterlagen erfassten Vorgänge. Während Regierung die Funktion der Staatsleitung und damit prinzipielle, vor allem politische Richtungs- und Lenkungsentscheidungen sowie solche Entscheidungen von besonderer Bedeutung für das Staatsganze umschreibt, dient das Verwaltungshandeln in erster Linie der Ausführung der Bundes- und Landesgesetze (vgl. Urteil vom 14. Juli 2010, 57/08 –, LVerfGE 22, 19 ff.).

Anmerkung

Die Entscheidung ist in einem Organstreit ergangen, in dem ein Abgeordneter Einsicht in die Akten zur Prüfung eines Volksbegehrens verlangte. Das Gericht hat dem teilweise stattgegeben, weil es diese Prüfung – konsequent, weil es um das Verhältnis zu einem weiteren von der Verfassung vorgesehenen Gesetzgebungsorgan geht – der Funktion der Staatsleitung zugeordnet hat. Der Senat hat mithin als Regierungsorgan gehandelt.

4. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 16. Juli 2019 – Vf. 41-IX-19*⁶

Leitsätze

1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Einführung von Vorgaben für die Pflege in Krankenhäusern.

5 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2019, S. 1025-1026.

6 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen, Gründen und Sondervotum dokumentiert in MedR 2020, S. 399-406.

2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz fehlt.
 - a) Die auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG beruhenden bundesgesetzlichen Normierungen zur Bemessung und Finanzierung des Pflegepersonalbedarfs in Krankenhäusern und zu Personaluntergrenzen insbesondere in § 136a Abs. 2, §§ 137i und 137j SGB V versperren die Möglichkeit einer landesrechtlichen Regelung derselben Materie.
 - b) Es sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass der Bundesgesetzgeber durch die erschöpfende Regelung der Pflegepersonalausstattung in Krankenhäusern die ihm nach dem Grundgesetz zustehenden Gesetzgebungszuständigkeiten überschritten hätte.
 - c) Die im Bundesrecht enthaltenen Öffnungsklauseln (§ 136b Abs. 2 Satz 4 SGB V, § 6 Abs. 1a Satz 2 KHG) erlauben keine Regelungen der Länder zur Ausstattung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal.
3. Die Staatsregierung hat grundsätzlich selbst darüber zu befinden, ob und in welcher Weise sie von dem ihr in Art. 71 BV eingeräumten Gesetzesinitiativrecht Gebrauch machen will. Der Volksgesetzgeber darf die Staatsregierung nicht zur Vorlage eines Gesetzentwurfs verpflichten.
4. Die sich aus Art. 74 Abs. 2 i. V. m. Art. 7 Abs. 2 BV ergebende Abstimmungsfreiheit ist verletzt, wenn in der Begründung des Volksbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise die geltende Rechtslage unzutreffend und unvollständig erläutert wird. Dieser Mangel kann durch das Nachschieben einer ergänzenden Begründung nicht geheilt werden. Das Risiko, dass sich die Rechtslage während des Sammelns von Unterschriften für ein Volksbegehren ändert und die Grundlage für eine Zulassung dadurch möglicherweise entfällt, geht zulasten seiner Initiatoren.
5. Ohne die für unzulässig erachteten Teile wäre das mit dem Volksbegehren verfolgte Anliegen nur noch ein Torso. Der verbleibende Inhalt des Gesetzentwurfs ist daher nicht zulassungsfähig.

5. Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 6. Dezember 2019 – LVerfG 2/18 [Leitsätze]⁷

Leitsätze

1. In Verfahren in den Fällen des § 3 Nr. 7 LVerfGG – Streitigkeiten über die Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden – ist das Landesverfassungsgericht nicht auf eine Kontrolle der vom Landtag in dessen Entscheidung benannten Gründe beschränkt, sondern prüft umfassend die Zulässigkeit der Volksinitiative nach Art. 48 Abs. 1 und 2 LV.
2. Die Entscheidungszuständigkeit des Landtages im Sinne von Art. 48 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 LV umfasst auch die Überprüfung der Verbandskompetenz des Landes Schleswig-Holstein. Dasselbe gilt daher auch für die Prüfungskompetenz des Landesverfassungsgerichts in den Verfahren in den Fällen des § 3 Nr. 7 LVerfGG.
3. Der Bundesgesetzgeber hat zu Fracking von seiner Gesetzgebungszuständigkeit mit § 9 Abs. 2 Nr. 3 und 4 sowie § 13a WHG umfassend Gebrauch gemacht und dazu eine abschließende Regelung getroffen. Diese Regelungen sind stoffbezogen und daher abweichungsfest im Sinne des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG.

Anmerkung

Neu für das Landesverfassungsrecht im nördlichsten Bundesland ist Leitsatz 1. Für die Leitsätze 2 und 3 gilt auch hier, dass das Gericht in Ansehung der Maxime der „getrennten Verfassungsräume“ *ultra vires* agiert.

7 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in SchlHA 2020, S. 29-41; W+B 2020, S. 43-46; ZUR 2020, S. 170-172; ZfW 2020, S. 68-72; NVwZ 2020, S. 228-230; NordÖR 2020, S. 18-27; ZfB 2020, S. 145-164.

6. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom
9. Dezember 2019 – St 1/19

Leitsätze

1. Zur Frage des Ausschlusses und der Befangenheit eines Richters des Staatsgerichtshofs, dessen Ehefrau Vizepräsidentin der Bremischen Bürgerschaft ist.
2. Die Voraussetzungen für einen Ausschluss gem. § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG liegen nicht [sic], weil im Verfahren über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens nach § 31 BremStGHG der Präsident der Bremischen Bürgerschaft nicht Verfahrensbeteiligter, sondern nach § 14 Abs. 2 BremStGH nur Mitwirkungsberechtigter ohne ein unmittelbar rechtliches Interesse am Ausgang des Verfahrens ist.
3. Allein die Mitwirkungsberechtigung der Ehefrau eines Richters im Verfahren begründet für sich genommen auch nicht die Besorgnis der Befangenheit, soweit sich ein bestimmtes Interesse am Ausgang des Verfahrens weder aus der Mitwirkung noch aus anderen Umständen ergibt.

Tenor

Der Richter ... ist nicht von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen.

Der von dem Richter ... mit dienstlicher Äußerung vom 8. November 2019 angezeigte Sachverhalt begründet nicht die Besorgnis der Befangenheit.

Gründe

I.

[1] Das vorliegende Verfahren betrifft die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens gegeben sind.

[2] Gegenstand des Volksbegehrens ist ein Gesetz zur Änderung des Bremischen Krankenhausgesetzes mit dem Titel „Bremer Gesetz gegen den Pflegenotstand, für mehr Personal und gute Versorgung im Krankenhaus“. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sei eine bedarfsgerechte Min-

destpersonalzahl für Pflegekräfte im Krankenhaus zu definieren, Transparenz über die Qualitätsanforderungen und Personalvorgaben herzustellen sowie Konsequenzen zu formulieren, wenn diese Ziele nicht erreicht würden. Der Personalschlüssel sei von entscheidender Bedeutung für die Patientensicherheit, die Behandlungsqualität, den Behandlungserfolg und die Mitarbeitergesundheit.

[3] Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nach §§ 9 und 10 des Bremischen Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid (BremVEG) nicht für gegeben und begehrt gemäß § 12 Abs. 2 BremVEG eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs hierüber. Der Gesetzentwurf enthalte nicht den für finanzwirksame Volksbegehren vorgeschriebenen Finanzierungsvorschlag. Das Gesetz verstoße zudem in materieller Hinsicht gegen höherrangiges Recht, weil dem Bund für Regelungen über die Mindestausstattung von Krankenhäusern mit Pflegepersonal eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Rahmen der Regelungen zur Sozialversicherung zustehe, von der er auch umfassend und abschließend Gebrauch gemacht habe. Die Vertrauenspersonen gehen demgegenüber von der Zulässigkeit des Volksbegehrens aus. Sie sind der Auffassung, dass es den Bundesländern aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Krankenhausplanung unbenommen sei, Qualitätsvorgaben auch für die Ausstattung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal zu machen.

[4] Der Richter ... hat dem Staatsgerichtshof mit Schreiben vom 8. November 2019 folgende dienstliche Äußerung übermittelt:

[5] „In dem Verfahren betr. die Zulassung des Volksbegehrens ‚Bremer Gesetz gegen den Pflegenotstand, für mehr Personal und gute Versorgung im Krankenhaus‘ teile ich mit, dass es sich bei der Unterzeichnerin des Schriftsatzes der Mitwirkungsberechtigten zu 1. vom 08.05.2019, der damaligen Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft, Frau ..., um meine Ehefrau handelt. In der aktuellen Legislaturperiode hat sie dort die Funktion einer Vizepräsidentin.“

[6] Dem Senat der Freien Hansestadt Bremen, den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens, dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft und der Senatorin für Justiz und Verfassung ist die dienstliche Äußerung übersandt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Eine Stellungnahme ist nicht erfolgt.

II.

[7] 1. Richter ... ist nicht kraft Gesetzes von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen.

[8] Ein Richter des Staatsgerichtshofes ist nach § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen, wenn er selbst oder sein Ehepartner an der Sache beteiligt ist. Der Ausschluss eines Richters ist als Ausnahme von seiner gesetzlich vorgesehenen Mitwirkung konstruiert. Deshalb ist die Vorschrift über den Ausschluss von Richtern schon aus rechtssystematischen Gründen eng auszulegen. Der Begriff der Beteiligung an der Sache ist vor diesem Hintergrund in einem konkreten, strikt verfahrensbezogenen Sinne zu verstehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.01.2004 – 2 BvF 1/98, juris Rn. 5; *Heusch*, in: *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf*, BVerfGG, § 18 Rn. 12, 13). Es muss sich danach regelmäßig um eine Beteiligung am verfassungsgerichtlichen Verfahren selbst oder am Ausgangsverfahren handeln. Die Beteiligung zeichnet sich durch ein unmittelbares rechtliches Interesse an der Sache aus (*Heusch*, a.a.O., § 18 Rn. 13; ebenso *Lenz/Hansel*, 2. Aufl. 2015, BVerfGG, § 18 Rn. 9 ff.). Ein allgemeines Interesse am Ausgang des Verfahrens, wie es sich etwa aufgrund der Zugehörigkeit zu einem betroffenen Berufsstand oder einer politischen Partei ergeben kann, stellt hingegen gemäß § 18 Abs. 2 BVerfGG keine den Ausschluss rechtfertigende Beteiligung an der Sache dar. Die unmittelbare Betroffenheit muss sich aufgrund einer konkret-individuellen Sonderbeziehung ergeben. Deshalb sind auch diejenigen, die nach § 22 Abs. 5 GOBVerfG aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse auf einem Gebiet um Stellungnahme ersucht werden, keine Verfahrensbeteiligten im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 94, 241, 256), da sie kein individuelles Interesse am Ausgang des Verfahrens haben.

[9] Nach diesen Maßstäben ist die Ehefrau des Richters ... als jetzige Vizepräsidentin und ehemalige Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft keine Verfahrensbeteiligte im Sinne des § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG. Der Präsident der Bürgerschaft ist vorliegend nur Mitwirkungsberechtigter ohne konkret-individuelles Interesse am Ausgang des Verfahrens.

[10] Das Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren ist in § 31 BremStGHG geregelt. Hält danach der Senat der Freien Hansestadt Bremen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens nicht für gegeben, so führt er die Entscheidung des Staatsgerichtshofes darüber herbei. Der Staatsgerichtshof stellt in seiner Entscheidung fest, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens gegeben sind. Die gesetzlichen Voraussetzungen ergeben sich aus §§ 9 und 10 BremVEG. Neben einer Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit der Landes-

verfassung prüft der Staatsgerichtshof danach insbesondere, ob der vorgelegte Gesetzentwurf mit Bundesrecht in Einklang steht. Antragsteller in dem Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren ist allein der Senat der Freien Hansestadt Bremen. Als Verfahrensbeteiligte sind ferner die Vertrauenspersonen anzusehen, die im Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens namentlich zu bezeichnen sind (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 Brem-VEG).

[11] Keine Verfahrensbeteiligten, sondern nur Mitwirkungsberechtigte sind hingegen die Senatorin für Justiz und Verfassung sowie der Präsident der Bürgerschaft. Nach den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über den Staatsgerichtshof, die auch für das Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren gelten, ist die Senatorin für Justiz und Verfassung von jedem Verfahren und von jedem Termin zu benachrichtigen (vgl. § 14 Abs. 2 BremStGHG). Sie kann an der Verhandlung teilnehmen oder einen Vertreter entsenden. Das gleiche gilt nach § 14 Abs. 2 Satz 3 BremStGHG in Ansehung des Präsidenten der Bürgerschaft, sofern die Bürgerschaft nicht Beteiligte des Verfahrens ist. § 14 Abs. 2 BremStGHG differenziert insofern ausdrücklich zwischen der Beteiligteigenschaft und der Berechtigung zur Mitwirkung am Verfahren, die der Senatorin für Justiz und Verfassung und dem Präsidenten der Bürgerschaft mit Blick auf ihre besondere Kenntnis auf dem Gebiet des Landesverfassungsrechts eingeräumt wird. Ist die Bürgerschaft wie im Organstreitverfahren oder der Präsident der Bürgerschaft wie im Falle der Zurückweisung eines Bürgerantrags selbst verfahrensbeteiligt, scheidet eine Mitwirkung nach § 14 Abs. 2 BremStGHG aus. In allen anderen Verfahrensarten wirkt der Präsident der Bürgerschaft in verfassungsrechtlichen Streitverfahren vor dem Staatsgerichtshof mit, ohne ein unmittelbar rechtliches Interesse am Ausgang des Verfahrens zu haben und damit auch ohne verfahrensbeteiligt im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zu sein.

[12] 2. Die von dem Richter ... mit dienstlicher Äußerung vom 8. November 2019 mitgeteilten Umstände begründen nicht die Besorgnis der Befangenheit.

[13] a) Bei der dienstlichen Äußerung des Richters ... handelt es sich um eine Erklärung im Sinne des § 19 Abs. 3 BVerfGG. Diese Regelung setzt nicht voraus, dass der Richter sich selbst für befangen hält. Es genügt, dass er Umstände anzeigt, die Anlass geben, eine Entscheidung über die Besorgnis der Befangenheit zu treffen (vgl. BVerfGE 102, 192, 194; 88, 1, 3; 88, 17, 22; 98, 134, 137; 101, 46, 50). Teilt der Richter solche Umstände dem Gericht mit, hat es über die Befangenheit zu befinden.

[14] Soweit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf den Wortlaut des § 19 Abs. 3 BVerfGG Kritik in der Literatur erfahren hat (vgl. u.a. *Epping*, DVBl. 1994, 449; *Brocker* DVBl. 1999, 1349; *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 6. Aufl. 2011, § 19 Rn. 8; *Lenz/Hansel*, 2. Aufl. 2015, BVerfGG, § 19 Rn. 27), kann dem nicht gefolgt werden. Im Rahmen des § 19 Abs. 3 BVerfGG können keine anderen Maßstäbe gelten als im Falle eines Ablehnungsantrags nach § 19 Abs. 1 BVerfGG. Auch bei der Selbstablehnung kann es daher nicht auf die subjektive Befangenheitseinschätzung des betroffenen Richters ankommen⁸ sondern allein auf die Besorgnis der Befangenheit aus der Perspektive der Verfahrensbeteiligten. Nach § 19 Abs. 3 BVerfGG sollen gerade solche Umstände offenbart werden, die im Wesentlichen nur dem Betroffenen bekannt sein können. Hierfür reicht es aus, dass sich aus diesen Umständen Zweifel an der Unvoreingenommenheit eines Richters ergeben können. Die Vorschrift eröffnet dem Gericht auf diese Weise die Möglichkeit, etwaige in der Öffentlichkeit erhobene oder sonst im Raum stehende Befangenheitsvorwürfe auszuräumen und die Besetzung des Spruchkörpers für das weitere Verfahren zu klären (vgl. *Heusch*, in: *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf*, BVerfGG, § 19 Rn. 41, insbesondere Fn. 182). Mit Blick auf das sachliche Anliegen der Norm sind die Befangenheitsbegriffe in § 19 Abs. 1 und 3 BVerfGG einheitlich auszulegen. Den unterschiedlichen Begrifflichkeiten in Absatz 1 (Besorgnis der Befangenheit) und Absatz 3 (Erklärung der Befangenheit) kommt vor diesem Hintergrund keine maßgebliche Bedeutung zu (vgl. *Sauer*, in: *Walter/Grünwald, BeckOK, BVerfGG*, 7. Ed. 01.06.2019, § 19 Rn. 17).

[15] b) Der von dem Richter ... mit dienstlicher Äußerung vom 8. November 2019 angezeigte Sachverhalt bietet keinen Anlass, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln.

[16] Die Besorgnis der Befangenheit eines Richters des Staatsgerichtshofes setzt nach § 12 Abs. 1 i.V.m. § 19 BVerfGG voraus, dass ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Zweifel an seiner Unparteilichkeit zu rechtfertigen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Richter tatsächlich parteilich oder befangen ist oder ob er sich selbst für befangen hält. Entscheidend ist allein, ob bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass besteht, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln (vgl. BVerfGE 102, 192, 195; 101, 46, 50, jeweils m.w.N.). Zwar ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Richterinnen und Richter eines Verfassungsgerichts über jene in-

8 Das hier wohl gebotene Komma fehlt im Original.

nerer Unabhängigkeit und Distanz verfügen, die sie befähigen, in Unvoreingenommenheit und Objektivität zu entscheiden. Bei den Vorschriften über die Besorgnis der Befangenheit geht es aber auch darum, bereits den bösen Schein einer möglicherweise fehlenden Unvoreingenommenheit zu vermeiden (vgl. BremStGH, Beschl. v. 05.04.2016 – St 1/16 u.a., juris Rn. 19). Eine Besorgnis der Befangenheit im Sinne des § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 19 BVerfGG kann nicht aus den allgemeinen Gründen hergeleitet werden, die nach der ausdrücklichen Regelung des § 18 Abs. 2 und 3 BVerfGG einen Ausschluss von der Ausübung des Richteramtes nicht rechtfertigen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, könnte gerade auf diese Gründe dennoch die Besorgnis der Befangenheit gestützt werden. Es muss etwas Zusätzliches gegeben sein, das über die in § 18 Abs. 2 und 3 BVerfGG genannten Umstände hinausgeht, damit eine Besorgnis der Befangenheit als begründet erscheinen kann (vgl. BVerfGE 102, 192, 195; BremStHG, Beschl. v. 05.04.2016 – St 1/16 u.a., juris Rn. 20).

[17] Vorliegend sind solche zusätzlichen Umstände nicht ersichtlich. Der Umstand, dass Richter ... mit der derzeitigen Vizepräsidentin und früheren Präsidentin der Bürgerschaft verheiratet ist, bietet keinen Anlass an seiner Unvoreingenommenheit zu zweifeln. Dieser Umstand führt bereits nicht zu einem Ausschluss des Richters, weil seine Ehefrau nicht als Verfahrensbeeteiligte im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG anzusehen ist. Sie vermag ebenso wenig eine Befangenheit zu begründen. Allein auf die Mitwirkungsberechtigung im Verfahren, die der Ehefrau des Richters ... in ihrer Funktion als Präsidentin der Bürgerschaft zukam, kann auch eine Befangenheit nicht gestützt werden, da sich ein bestimmtes Interesse am Ausgang des Verfahrens weder aus der Mitwirkung selbst ergibt noch sonst erkennbar ist.

[18] Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Anmerkung

Eine bislang wohl singuläre Konstellation, die sich von der Unterzeichnung/Unterstützung eines Volksbegehrens durch Richterinnen und Richter eines später zur Entscheidung berufenen Verfassungsgerichts nochmals abhebt. Die feine Unterscheidung von der Beteiligung am Verfahren oder der bloßen Mitwirkungsberechtigung daran mag dogmatisch tragfähig sein – als besonders „feinfühlig“ wird man den Umgang mit einem optisch derart

unglücklichen und der Bevölkerung schwer vermittelbaren Vorgang kaum bezeichnen können.

7. *Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 20. Februar 2020 – St 1/19 [Leitsätze]*⁹

Leitsätze

1. Ein finanzwirksames Volksbegehren muss nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 BremLV einen Finanzierungsvorschlag enthalten, auch wenn es nicht wesentlich in den Staatshaushalt eingreift. Greift es wesentlich in den Staatshaushalt ein, ist es bereits gemäß § 9 Satz 2 BremVEG unzulässig.
2. Die Anforderungen an einen Finanzierungsvorschlag dürfen nicht derart überspannt werden, dass die Durchführung eines finanzwirksamen Volksbegehrens faktisch unmöglich wird. Erforderlich, aber auch hinreichend ist, wenn sich die Initiatoren des Volksbegehrens mit den Fragen der Finanzierung eingehend auseinandersetzen, die entstehenden Kosten und deren Kompensation zumindest annäherungsweise benennen und nachvollziehbar darstellen.
3. Der Bund hat von seiner sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergebenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Personalausstattung von Krankenhäusern mit Pflegepersonal umfassend und abschließend Gebrauch gemacht. Durch die abschließende Regelung dieses Sachbereichs tritt eine Sperrwirkung auch gegenüber der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Krankenhausplanungsrecht ein.

Anmerkung

Hier nun die folgende Sachentscheidung zu Nr. II.6. Zur Gesetzgebungskompetenz gilt das bereits Gesagte. Immerhin lässt sich festhalten, dass die Ausführungen zum Finanzvorbehalt (vgl. Leitsätze 1 und 2) sich deutlich und erfreulich von älteren Ausführungen des Staatsgerichtshofs zur Sache abheben.

9 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NordÖR 2020, S. 272-279.

III. Verwaltungsgerichtsbarkeit

1. Oberverwaltungsgerichte

- a) Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13. März 2019 – 4 B 18.1851 [Leitsätze]¹⁰

Leitsätze

1. Eine Gemeinde darf sich auch mit einem überörtlichen Straßenbauvorhaben, für das ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss vorliegt, jederzeit befassen und ihre aus dem Selbstverwaltungsrecht folgenden Belange gegenüber den für die Bauausführung zuständigen Stellen zur Geltung bringen.
2. Einem Bürgerbegehren, das sich gegen die Realisierung eines bereits unanfechtbar genehmigten bzw. planfestgestellten Infrastrukturprojekts wendet, fehlt die erforderliche inhaltliche Bestimmtheit, wenn die Fragestellung so formuliert ist, dass „alles“ unternommen werden soll, um den Bau zu verhindern.

Anmerkung

Wenn jemand öffentlich verspricht, „alles“ für eine Sache zu tun, drängt sich dem kundigen Beobachter oder der kundigen Beobachterin der Vergleich zu Treuschwüren von Fußballvereinen zu ihrem Trainingsleitungspersonal auf. Auch wer denjenigen, die direktdemokratische Vorhaben auf den Weg bringen wollen, mit Wohlwollen begegnet und die Hürden gegenüber denjenigen für die professionelle staatliche Bürokratie senken oder wenigstens mit Augenmaß handhaben möchte, dürfte angesichts derartiger Formulierungen zurückschrecken.

10 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2020, S. 175-179; KommJur 2020, S. 94-98; BayVBl. 2020, S. 276-280.

b) *Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 22. Mai 2019 – 1 B 140/19*

Tenor

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 1. Kammer – vom 21. Mai 2019 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens tragen die Antragsteller je zur Hälfte mit Ausnahme ihrer eigenen außergerichtlichen Kosten, die jeder Antragsteller selbst trägt.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

[1] I. Die Antragsteller, eine politische Partei und eine abstimmungsberechtigte Bürgerin, begehren, der Antragsgegnerin, einer Gemeinde des Landes Bremen, im Wege der einstweiligen Anordnung die Fortführung einer Öffentlichkeitskampagne des Senats der Antragsgegnerin in Bezug auf einen am 26. Mai 2019 stattfindenden Volksentscheid über ein Ortsgesetz zu untersagen. Hilfsweise begehren sie, der Antragsgegnerin die Verwendung der Abbildung eines „Kreises mit eingefügtem handschriftlichem Ankreuzen“ im Rahmen dieser Kampagne zu untersagen. Das Verwaltungsgericht hat die Anträge abgelehnt. Hiergegen wendet sich die Beschwerde der Antragsteller.

[2] II. Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Sie rechtfertigt auf der Grundlage des gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO allein maßgeblichen Beschwerdevorbringens keine Änderung der erstinstanzlichen Entscheidung.

[3] Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung aus zwei die Entscheidung jeweils selbständig tragenden Gründen abgelehnt: Erstens könne eine unrechtmäßige Beeinflussung des Volksentscheids nicht von den Antragstellern geltend gemacht werden, sondern nur von den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 VolksentscheidG). Zweitens sei die umstrittene Kampagne rechtmäßig, denn sie sei von der Befugnis der Gemeindeorgane gedeckt, sich gegenüber der Öffentlichkeit objektiv und sachlich zu bevorstehenden Volksentscheiden zu äußern. Die Beschwerde könnte daher nur dann Erfolg haben, wenn

sich in Anbetracht des Beschwerdevorbringens beide Gründe als nicht tragfähig erweisen würden. Dies ist jedoch nicht der Fall.

[4] 1. Das Verwaltungsgericht hat unter Hinweis auf entsprechende Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Beschl. v. 13.02.1991 – 4 CE 91.404 –, juris Rn. 41) und des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin (Beschl. v. 08.03.1996 – 14/96 u.a. –, juris Rn. 19) ausgeführt, dass weder einzelne Abstimmungsberechtigte noch politische Parteien gerichtlich gegen eine behauptete unzulässige Beeinflussung eines Volksentscheids durch Staatsorgane vorgehen können. Dieses Recht stehe allein den Vertrauenspersonen des Volksentscheids zu. Die Beschwerde wendet hiergegen lediglich in einem Satz ein, dass niemand mehr ein Volksbegehren zu starten brauche, „wenn gleichzeitig einer politische [sic] Partei als einem Zusammenschluss von Menschen mit dem Ziel politischer Mitsprache die Kritik und die Kontrolle staatlichen Handelns verwehrt werden soll.“ Soweit sich dieser Satz auf die „Kontrolle“ staatlichen Handelns bezieht, verkennen die Antragsteller, dass verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gerade nicht einer objektiven Kontrolle der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns dient, sondern der Durchsetzung eigener Rechte der jeweiligen Kläger bzw. Antragsteller. Das Volksentscheidsgesetz weist die Befugnis, die Rechte eines Volksbegehrens (auch vor Gericht) zu vertreten, den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens zu (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 VolksentscheidG), und nicht etwa jedem einzelnen Abstimmungsberechtigten oder jeder politischen Partei, die die inhaltlichen Ziele des Volksbegehrens teilt. Inwiefern der angefochtene Beschluss den Antragstellern „Kritik“ am Vorgehen des Senats der Antragsgegnerin „verwehren“ soll, erschließt sich dem Oberverwaltungsgericht nicht. Die Antragsteller haben sich bereits öffentlich kritisch hierzu geäußert und es bleibt ihnen unbenommen, dies weiterhin zu tun.

[5] 2. Auf die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die umstrittene Öffentlichkeitskampagne rechtmäßig sei, geht die Beschwerde ebenfalls nur in einem Satz ein. Sie ist der Auffassung, „[w]enn der Einsatz der staatlichen (städtischen) Ressourcen für Werbekampagnen der Regierung erlaubt wird, braucht niemand mehr ein Volksbegehren zu starten, das gegen die (aktuellen) Interessen und Vorstellungen der (aktuellen) Regierung gerichtet ist – am Ende gewinnt dann sowieso immer der Senat.“ Dabei verkennen die Antragsteller, dass sich das Verwaltungsgericht durchaus des Umstandes bewusst war, dass der Öffentlichkeitsarbeit von Gemeindeorganen in Bezug auf Volksentscheide rechtliche Grenzen gesetzt werden müssen, damit die Freiheit und die Fairness der Abstimmung gewahrt bleiben.

Das Verwaltungsgericht hat unter Bezugnahme auf zahlreiche verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Entscheidungen herausgearbeitet, dass (nur) eine objektive und sachliche Öffentlichkeitsarbeit zulässig ist, dass in diesem Rahmen aber auch eindeutige Abstimmungsempfehlungen im Sinne eines „Ja“ oder „Nein“ ausgesprochen werden dürfen und dass die umstrittene Kampagne sich im Rahmen des bisher von den Gerichten für zulässig erachteten halte. Damit setzen sich die Antragsteller nicht konkret auseinander.

[6] 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 100 Abs. 1 ZPO.

[7] Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG.

Anmerkung

Eine ewige Geschichte. Der von der Mehrheit im Parlament oder in der Kommunalverwaltung getragenen Exekutive die Aufgabe anzuvertrauen, über direktdemokratische Initiativen zu „informieren“, kommt nach langjährigen Erfahrungen dem Versuch gleich, Vampiren die Aufsicht über eine Blutbank zu übertragen. Dabei soll hier zum konkreten Fall gar nicht Stellung genommen werden (es folgen noch weitere). Interessanter ist der Dissens in der Frage, wer denn nun die (mögliche) unzulässige Beeinflussung des Grundrechts auf freie Abstimmung im Bürger- oder Volksentscheid rügen darf – hier gehen die Ansichten auf beunruhigende Weise auseinander (was die Folgefrage aufwirft, ob nicht auch hier taktisch argumentiert wird).

c) *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27. Juni 2019 – 15 A 2503/18 [Leitsätze]*¹¹

Leitsätze

Die Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens haben einen Anspruch auf die gesetzliche Durchführung des Bürgerentscheids.

11 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in NWVBl. 2019, S. 459-463.

Bei ihren Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Durchführung eines Bürgerentscheids unterliegen gemeindliche Organe dem Sachlichkeitsgebot. Der wirtschaftliche Wert der (Werbe-) Kampagne eines Oberbürgermeisters ist insoweit unerheblich, solange die Abstimmungsberechtigten in ihrem Abstimmungsverhalten nicht unzulässig beeinflusst werden.

Anmerkung

Eine Variation des gleichen Themas. Auch hier sollen allein die Vertretungsberechtigten rügefähig sein.

d) Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. September 2019 – 10 A 10472/19 [Leitsätze]¹²

Leitsätze

1. Ein Bürgerbegehren zu der Frage, ob eine abgabepflichtige, etwa eine ausbaubeitragspflichtige Maßnahme durchgeführt werden soll, ist nicht gemäß § 17a Abs. 2 Nr. 4 GemO unzulässig.
2. Grundsatzbeschlüsse des Gemeinderates, die ein Projekt in dem Sinne einleiten, dass sie „weichenstellend“ sind, und Projektbeschlüsse, welche für die Verwirklichung einer Maßnahme „grünes Licht“ geben, sind bürgerbegehrensfähig. Dem gegenüber können Konzeptbeschlüsse, die lediglich der Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen für verbindliche spätere Entscheidungen dienen, nicht mit einem Bürgerbegehren angegriffen werden (vgl. OVG RP zu einem Ratsbeschluss, mit dem die Entwicklung eines Konzepts für eine Abfallverbrennungsanlage beauftragt wird, Urteil vom 25. November 1997 – 7 A 12417/96 –, juris, Rn. 26).
3. Ist ein Bürgerbegehren gegen einen Grundsatzbeschluss über eine beabsichtigte gemeindliche Maßnahme nicht fristgerecht i.S.d. § 17a Abs. 3 Satz 1 2. HS GemO eingereicht worden und deshalb unzulässig, werden hierdurch weitere Bürgerbegehren, welche sich gegen die Maßnahme als solche richten gesperrt (a.A. VGH BW, Beschluss vom 30. September 2010 – 1 S 1722/10 –, juris, Rn. 15).

12 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2020, S. 655-657.

e) *OVG Lüneburg, Urteil vom 4. Dezember 2019 – 10 LC 43/19*
[Leitsatz]¹³

Leitsatz

Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens und damit neben der Bezeichnung der begehrten Sachentscheidung auch die Begründung sowie die vertretungsberechtigten Personen enthalten. Eine Bezugnahme auf ein anderes Schriftstück, das mit der Unterschriftenliste nicht oder nur lose verbunden ist, ist insoweit nicht ausreichend.

Anmerkung

Die Entscheidung betrifft im Kern eine reine Formfrage. Ob sie sachgerecht ist, mag man dahinstellen. Moderne Formen der Informationsübermittlung und -gewinnung dürfte sie eher ausblenden und sich als ähnlich analog darstellen wie der Widerstand in der Justiz gegen die „elektronische Akte“.

f) *OVG Lüneburg, Urteil vom 4. Dezember 2019 – 10 LC 154/18*
[Leitsätze]¹⁴

Leitsätze

1. Die Zuständigkeit der kommunalen Organe für nach § 138 Abs. 1 S. 2 NKomVG bindende Beschlüsse richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 58, 76 Abs. 2 NKomVG.
2. Das Abstimmungsverhalten von Vertreterinnen und Vertretern der Kommune in der Gesellschafterversammlung einer kommunalen Eigengesellschaft kann grundsätzlich Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

13 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in NdsVBl. 2020, S. 148-149.

14 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in NdsVBl. 2020, S. 144-147; NVwZ 2020, S. 727-730; KommJur 2020, S. 214-218.

Anmerkung

Interessant und weiterführend ist der 2. Leitsatz zum Abstimmungsverhalten von Vertreterinnen und Vertretern der Kommune.

2. Verwaltungsgerichte

a) *VG Würzburg, Beschluss vom 18. Januar 2019 – W 2 E 19.28*

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerinnen haben die Kosten des Verfahrens gesamtschuldnerisch zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

[1] Die Antragstellerinnen begehren mit Schriftsatz vom 14. Januar 2019 den Widerruf, hilfsweise die Unterlassung von Äußerungen des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin im Rahmen der Vorbereitung der für Sonntag, den 20. Januar 2019, angesetzten Abstimmung über ein Rats- und Bürgerbegehren bis spätestens 19. Januar 2019.

[2] Unter Verweisung auf die Antragsbegründung wird beantragt:

I. Die Antragsgegnerin wird verurteilt, den folgenden Widerruf binnen angemessener Frist – spätestens am Samstag, den 19.01.2019 – vor dem Bürgerentscheid der Antragstellerinnen bzw. vor dem Entscheid über das Ratsbegehren der Antragsgegnerin auf eigene Kosten in geeigneter, gut wahrnehmbarer Layout-/Druckposition im Schweinfurter Tagblatt, bekannt zu geben:

1. „Die Stadt Schweinfurt hat in der Bürgerunterrichtung zu den Bürgerentscheiden über das Bürgerbegehren ‚Für einen klimaschützenden und kostengünstigen Stadtwald‘ und über das Ratsbegehren ‚Stadtgrün mit Zukunft: Bürgerpark für alle‘ die folgenden unrichtigen Behauptungen aufgestellt, die sie hiermit widerruft:

a) Unrichtig ist die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 1 der Bürgerunterrichtung, dass die Stadt auf dem Konversionsgelände einen ‚der Größe nach nicht näher festgelegten Wald‘ anlegen muss, wenn die Bürger für den Bürgerentscheid 2 (Stadtwald) mit JA stimmen.

Unrichtig ist auch die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 1 der Bürgerunterrichtung, dass der Stadtwald auf die Konversionsfläche der ehemaligen Ledward-Kaserne beschränkt ist, mit ‚dem Konversionsgelände‘ in der Fragestellung des Bürgerentscheid 2 (Stadtwald) sei nur die ehemalige Ledward-Kaserne gemeint.

Unrichtig ist auch die Behauptung der Stadt Schweinfurt, dass der Stadtwald eine maximal mögliche zusätzliche Waldfläche von 7 ha umfassen würde.

Diese Behauptungen werden nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist vielmehr, dass der Stadtwald nach den Bürgerentscheid 2 den gleichen Flächenumfang wie die Grünfläche der geplanten Landesgartenschau, nämlich mindestens ca. 10 ha haben soll.

b) Unrichtig ist die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, ein neu anzulegender Stadtwald schließe über viele Jahre alle Menschen aus.

Diese Behauptung wird nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist vielmehr, dass bei einem neu angelegten Wald keine solchen Schutzmaßnahmen vorgesehen werden müssen, sodass dieser sehr wohl betreten werden könnte.

c) Unrichtig ist die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, es gäbe ‚bereits einen Stadtwald in und unmittelbar um Schweinfurt‘ und auch der erweckte Eindruck, dass sich 1.800 ha Wald in Stadtnähe befinden.

Diese Behauptung wird nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist vielmehr, dass es im Westen und Süden von Schweinfurt keine Waldbestände gibt und daher die von Bürgerentscheid 2 vorgesehene zusätzliche Waldfläche von ca. 10 ha eine erhebliche Zunahme der Waldfläche bedeutet.

d) Unrichtig ist die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, dass die auf dem Areal verlaufende Fernwärmeleitung kostspielig verlegt werden müsste, sollte dort ein Wald realisiert werden, dadurch würden gegenüber dem Bürgerpark Zusatzkosten entstehen.

Diese Behauptung wird nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist vielmehr, dass Schutzstreifen von beidseits 2,5-5 m neben der Fernwärmeleitung ausreichen, die mit der Anlage von Wegen oder Freiflächen (Lichtungen) etc. kombiniert werden können.“

2. „Der Oberbürgermeister der Stadt Schweinfurt hat in der Öffentlichkeit unrichtige Feststellungen getroffen, die hiermit widerrufen werden.

a) Der Oberbürgermeister der Stadt Schweinfurt hat in der Sondersendung ‚LGS‘ von Radio Primaton am 7. Oktober 2018 in einem Redebeitrag behauptet, dass die Entsiegelung des LGS-Areals in den veranschlagten Kosten des Investitionshaushalts von 12 Millionen Euro für die Landesgartenschau enthalten sei, während die Entsiegelung vor der Anpflanzung des Stadtwalds Millionen Euro koste, die gesondert aufgebracht werden müssten. Die Stadt Schweinfurt widerruft diese Erklärung, weil sie unrichtig ist.

Richtig ist, dass die Kosten für die Entsiegelung des Areals nicht im Budget der Landesgartenschau enthalten sind und sowohl zu den vom Bürgerentscheid 1 als auch vom Bürgerentscheid 2 verursachten Kosten hinzukommen und damit keinen spezifischen Nachteil für den Bürgerentscheid 2 ‚Stadtwald‘ darstellen.

b) Unrichtig ist auch die Behauptung des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin, dass der geplante Stadtwald ein Nadelholzwald werden soll.

Diese Behauptung wird nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist, dass der geplante Stadtwald nicht als Nadelholzwald angelegt werden soll.“

II. Höchst hilfsweise für den Fall, dass das Gericht dem Antrag in Ziffer 1 nicht folgen und nicht zum Widerruf der aufgeführten Äußerungen verpflichten sollte, wird beantragt:

Die Antragsgegnerin wird dazu verurteilt, folgende Erklärung binnen angemessener Frist – spätestens am Samstag den 19.1.2019 – vor dem Bürgerentscheid der Antragstellerinnen bzw. vor dem Entscheid über das Ratsbegehren der Antragsgegnerin auf eigene Kosten in geeigneter, gut wahrnehmbarer Layout/Druckposition im Schweinfurter Tagblatt bekannt zu geben:

1. „Die Stadt Schweinfurt hat in der Bürgerunterrichtung zu den Bürgerentscheiden über das Bürgerbegehren ‚Für einen klimaschützenden und kostengünstigen Stadtwald‘ und über das Ratsbegehren ‚Stadtgrün mit Zukunft: Bürgerpark für alle‘ die folgenden unrichtigen Behauptungen aufgestellt, die sie nicht mehr wiederholen wird:– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 1 der Bürgerunterrichtung, dass die Stadt auf dem Konversionsgelände einen der Größe nach nicht näher festgelegten Wald anlegen muss, wenn die Bürger für den Bürgerentscheid 2 (Stadtwald) mit JA stimmen.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 1 der Bürgerunterrichtung, dass der Stadtwald auf die Konversionsfläche der ehemaligen Ledward-Kaserne beschränkt ist, mit ‚dem Konversionsgelände‘ in der Fragestellung des Bürgerentscheid 2 (Stadtwald) sei nur die ehemalige Ledward-Kaserne gemeint.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt, dass der Stadtwald eine maximal mögliche zusätzliche Waldfläche von 7 ha umfassen würde.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, es gäbe ‚bereits einen Stadtwald in und unmittelbar um Schweinfurt‘, im Zusammenhang mit der weiteren und insoweit irreführenden Aussage, dass es sich um eine Fläche von 1800 ha der Stadt Schweinfurt und der Hospitalstiftung handelt.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, ein neu anzulegender Stadtwald schließe über viele Jahre alle Menschen aus.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, dass die auf dem Areal verlaufende Fernwärmeleitung kostspielig verlegt werden müsste, sollte dort ein Wald realisiert werden, dadurch würden gegenüber dem Bürgerpark Zusatzkosten entstehen.“

2. „Der Oberbürgermeister der Stadt Schweinfurt hat in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit den Bürgerentscheiden mehrere unrichtige Feststellungen getroffen, die nicht wiederholt werden.

a) Der Oberbürgermeister der Stadt Schweinfurt hat in der Sondersendung ‚LGS‘ von Radio Primaton am 7. Oktober 2018 in einem Redebeitrag behauptet, dass die Entsiegelung des LGS-Areals in den veranschlagten Kosten des Investitionshaushalts von 12 Millionen Euro für die Landesgartenschau enthalten sei, während die Entsiegelung vor der Anpflanzung des Stadtwalds Millionen Euro koste, die gesondert aufgebracht werden müssten.

b) Die Behauptung des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin, dass der geplante Stadtwald ein Nadelholzwald werden soll.

Die Stadt Schweinfurt wiederholt diese Behauptungen nicht.“

[3] Auf den Inhalt der Schriftsätze vom 17. Januar 2019 wird verwiesen.

[4] Die Antragsgegnerin beantragt,
den Antrag abzulehnen.

[5] Auf den Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 17. Januar 2019 und die beigefügten Anlagen wird Bezug genommen.

[6] Auf den Inhalt der Gerichtsakte und den Inhalt der vorgelegten Anlagen und Behördenakten wird verwiesen.

II.

[7] Der zulässige Antrag ist nicht begründet.

1.

[8] Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor oder mit Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts der Antragstellerinnen vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Voraussetzung für eine einstweilige Anordnung ist demnach, das Vorliegen eines Rechts, dessen Sicherung die Anordnung dient (Anordnungsanspruch) sowie die drohende Vereitelung oder Erschwerung dieses Anspruchs (Anordnungsgrund). Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch sind von der Antragstellerin glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

1.1

[9] Die Antragsgegnerin ist für das Begehren der Antragstellerinnen passivlegitimiert (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), weil der Antrag grundsätzlich gegen den Rechtsträger zu richten ist, dem die angegriffene Handlung zuzurechnen ist.

[10] Mit seinen in amtlicher Eigenschaft abgegebenen öffentlichen Stellungnahmen zum Rats- bzw. Bürgerbegehren hat der Oberbürgermeister (ebenso wie andere Organe oder die Stadtverwaltung) von den Möglichkeiten seines (bzw. des jeweiligen) Amtes Gebrauch gemacht (BayVGH, B. v. 24.5.2006 – 4 CE 06.1217 – juris); diese sind allesamt der Antragsgegnerin zuzurechnen (BayVGH, U. v. 10.12. 1986 – 4 B 85 A. 916 – BayVBl. 1987).

1.2

[11] Die Antragstellerinnen haben jedoch schon einen Anordnungsgrund (Eilbedürftigkeit) nicht hinreichend glaubhaft gemacht Sie tragen lediglich vor, wegen der erheblichen Auswirkungen auf den Wahlgang (vom 20.1.2019) sei ein Widerruf wegen der „Fehlinformationen“ und „arglistigen Täuschung“ der Bürger „zwingend“; jedenfalls sei die „Unterlassung“ anzuordnen. Wegen der „Hinhaltetaktik des Oberbürgermeisters“ verblieben nur noch wenige Tage bis zur Abstimmung. Eine nachträgliche Rechtmäßigkeitskontrolle eines Bürgerentscheides sei nicht vorgesehen.

[12] Dabei fällt auf, dass die Antragstellerinnen den Oberbürgermeister bereits mit Schreiben vom 20. Dezember 2018 zur Richtigstellung aufgefordert haben. Nach der zitierten Mitteilung der Pressestelle befand sich der Oberbürgermeister damals im Urlaub. Nachdem er sich immer noch nicht geäußert habe, sei nunmehr gerichtliche Hilfe in Anspruch genommen worden, so die Antragstellerinnen zur Begründung. Das zeigt, dass die Antragstellerinnen die vermeintliche Eilbedürftigkeit selbst durch ihr Abwarten verursacht haben. Es war ihre Obliegenheit, in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit den beanstandeten Stellungnahmen auf eine gerichtliche Klärung hinzuwirken. Das gilt umso mehr, als nach dem Schreiben der Antragstellerinnen vom 20. Dezember 2018 die Ausführungen des Oberbürgermeisters zur Entsigelung bereits vom 21. September 2018 stammen sollen. Insoweit wäre noch wesentlich früher gerichtlicher Rechtsschutz möglich gewesen. Es kommt hinzu, dass nicht substantiiert dargelegt ist, welchen Einfluss die begehrte Widerrufs- bzw. Unterlassungserklärung auf die am nächsten Tag stattfindende Abstimmung zu Bürger- und Ratsbegehren

haben soll. So fehlt beispielsweise in einigen Punkten bereits der unmittelbare Bezug zum alleine maßgeblichen Abstimmungstext.

[13] Unzutreffend ist zudem die Rechtsauffassung der Antragstellerinnen, eine nachträgliche Rechtmäßigkeitskontrolle sei nicht möglich. Denn Verstöße gegen das Wahrheits- und Sachlichkeitsgebot durch Stellungnahmen und Äußerungen von Organen der Kommune können grundsätzlich geeignet sein, das Ergebnis eines Rats- bzw. Bürgerbegehrens rechtlich in Frage zu stellen und letztlich auch im Wege der Rechtsaufsicht zu einer Ungültigkeitserklärung und Wiederholung der Abstimmung führen (vgl. *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: Mai 2018, Anm. 8 a), dd) zu Art. 18a Abs. 15 GO). Voraussetzung ist aber auch hier, die Verstöße gegen die Wahrheitspflicht und das Sachlichkeitsgebot zeitnah gerichtlich klären zu lassen (vgl. BayVGh, B. v. 15.4.2011 – 4 CE 11.407 – juris). Auch die weitere Möglichkeit, die Aufsichtsbehörde einzuschalten, haben die Antragstellerinnen nicht wahrgenommen.

1.3

[14] Die erstrebte Regelungsanordnung scheidet aber jedenfalls am Verbot, die Hauptsache im vorläufigen Rechtsschutzverfahren in unzulässiger Weise vorwegzunehmen.

[15] Der einstweilige Rechtsschutz darf grundsätzlich nicht das gewähren, was nur im Hauptsacheverfahren erreicht werden kann. Würden die Antragstellerinnen mit ihren Anträgen durchdringen, also die Antragsgegnerin verpflichtet werden, eine Widerrufs- bzw. Unterlassungserklärung abzugeben, würden sie so gestellt, wie nach einem Obsiegen im Hauptsacheverfahren; ein solches wäre folglich entbehrlich. Eine Vorwegnahme der grundsätzlich dem Hauptsacheverfahren vorbehaltenen Entscheidung könnte nur dann ausnahmsweise ergehen, wenn ein wirksamer Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren nicht zu erreichen wäre, den Antragstellerinnen ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung schlechthin schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile drohten und die Antragstellerinnen im Hauptsacheverfahren aller Voraussicht nach obsiegen würden (vgl. *Happ* in: Eyermann, VwGO, 15. Auflage 2018, § 123 Rn. 66a unter Hinweis auf BVerwG, U. v. 18.4.2013 – 10 C 9/12 – BVerwGE 146, 189).

[16] Diese Voraussetzungen liegen nicht vor; das ergibt sich aus Folgendem:

1.3.1

Wie bereits dargelegt (siehe oben 1.2), ist auch bei Bürgerentscheiden über Rats- bzw. Bürgerbegehren eine nachträgliche Kontrolle hinsichtlich der Wahrung des Wahrheits- bzw. Sachlichkeitsgebotes aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

1.3.2

Es ist auch nicht hinreichend dargelegt, dass den Antragstellerinnen ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung schlechthin schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile drohen. Zum einen gibt es die nachträgliche Kontrollmöglichkeit und zum anderen fehlt es an der Darlegung, dass eine entscheidende Beeinflussung der Abstimmung durch die Bürger innerhalb von ein oder zwei Tagen noch möglich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch gemeinsame Diskussionsrunden unter Beteiligung der Antragstellerinnen und dem Oberbürgermeister stattgefunden haben, in denen die Möglichkeit bestand, den Äußerungen des Oberbürgermeisters auch in Anwesenheit der Presse entgegenzutreten. Was auch geschehen ist (vgl. nachgereichte Anlage zur Radiosendung). So wären Äußerungen beider Seiten in diesem Kontext auch immer als auf einander bezogener Teil eines – gleichberechtigten – Diskurses zu sehen, dessen Sinn gerade in Rede und Gegenrede begründet ist und mithin einen anderen rhetorischen Spielraum eröffnet, als es beispielsweise amtliche Verlautbarungen ohne einen solchen diskursiven Bezug haben.

1.3.3

Bei der im Eilverfahren – hier insbesondere aufgrund des äußerst kurzen Zeitfensters für eine Entscheidung – allein möglichen summarischen Prüfung, kann nicht mit der erforderlichen überwiegenden Wahrscheinlichkeit eine Aussage darüber getroffen werden, die Antragstellerinnen würden im noch anhängig zu machenden Hauptsacheverfahren aller Voraussicht nach obsiegen (vgl. BVerwG, U. v. 18.4.2013 – 10 C 9/12 – BVerwGE 146, 189).

[17] Insoweit ist exemplarisch auf Folgendes hinzuweisen:

[18] Von den Antragstellerinnen wird beispielsweise beanstandet, der Oberbürgermeister habe behauptet (Podiumsdiskussion 12.12.2018), dass der geplante Wald (Bürgerbegehren) ein „Nadelholzwald“ sein werde. Dabei wird zur Glaubhaftmachung auf das eigene Schreiben an die Antragsgegnerin vom 20. Dezember 2018 verwiesen, das sich auf einen Bericht im Schweinfurter Tagblatt vom 14. Dezember 2018 bezieht. Dort wird aber nur

berichtet, der Oberbürgermeister habe einen etwa sechs Jahre alten 40 Zentimeter großen Fichtensetzling mitgebracht und gesagt, es werde mehrere Jahrzehnte dauern, bis daraus ein Wald entstehe. Die behauptete Aussage der Antragstellerinnen, der Oberbürgermeister habe gesagt, dass der Wald ein „Nadelholz“ sein werde, findet sich dort nicht. Sie wird erst von den Antragstellerinnen selbst hineingelesen und ist alleine Gegenstand deren Interpretation. Mithin fehlt es bereits an einem Anknüpfungspunkt für einen möglichen Widerruf oder eine Unterlassungserklärung.

[19] Bei der Frage, ob bei der Anlegung eines Waldes für „viele Jahre“ in der Anwachszeit die Menschen ausgeschlossen werden müssten (Information zum Bürgerentscheid, Anlage 2), stehen sich die Aussagen lediglich gegenüber. Die Antragstellerinnen stellen der beanstandeten Aussage nur ihre eigene Behauptung gegenüber, dass die Bäume auch ohne Schutzmaßnahmen wachsen könnten und Aufzuchtzäune nicht erforderlich seien, weil im Süden und Westen von Schweinfurt der Wildbestand gering sei. Damit ist die Unrichtigkeit der städtischen Information schon nicht glaubhaft gemacht, weil es an jeder fachlichen Expertise zu dieser Frage fehlt. Es ist offensichtlich, dass Schäden an Neuanpflanzungen nicht nur durch Wildtiere, sondern auch von sonstigen Tieren und auch Menschen verursacht werden können. Üblicherweise werden solche Neuanpflanzungen deshalb – was gerichtsbekannt ist – eingezäunt. Die Antragstellerinnen wollen mit dem Bürgerbegehren nach dem insoweit allein maßgeblichen Inhalt der Fragestellung einen „Stadtwald“ errichten lassen. Dabei ist die Annahme keineswegs sachfremd oder abwegig, dass dieser während der Aufwuchszeit vor dem Betreten zu schützen wäre und deshalb jedenfalls zunächst nicht betreten werden könnte. Insoweit ist die Aussage des Oberbürgermeisters mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zutreffend. Abgesehen davon geht es beim Bürgerbegehren nur um das „Ob“ der Anlage eines „Stadtwaldes“, nicht um die Art der Bepflanzung, die dann wohl – ebenso wie die Gestaltung von Schutzmaßnahmen in der Aufwuchszeit – von fortwirtschaftlichen Fachkräften zu planen und nach entsprechendem Stadtratsbeschluss durchzuführen wäre. Auf die Bepflanzungsideen der Antragstellerinnen bzw. des Oberbürgermeisters kommt es deshalb nicht entscheidungserheblich an. Ob dabei allein die Anpflanzung schnellwachsender Baumarten sinnvoll im Sinne einer Nachhaltigkeit wäre, muss hier deshalb ebenfalls nicht entschieden werden. Ob auch bei einer Landesgartenschau Zäune zum Schutz der Anpflanzungen notwendig wären, ist ebenfalls unerheblich. Es ist aber gerichtsbekannt, dass solche Zäune in Würzburg bei der Landesgartenschau vorhanden waren. Ein Zugang zum LGS-Gelände

war vor Beginn der Landesgartenschau nur in besonderen Ausnahmefällen mit Führung möglich und nach Beginn nur mit Eintrittskarte.

[20] Die Frage, ob bei Anlage des Waldes die unstreitig bestehende Fernwärmeleitung verlegt werden müsste oder nicht – wie die Antragstellerinnen meinen – kann bei summarischer Prüfung nicht entschieden werden, weil es sich um technische Fragestellungen handelt, die gegebenenfalls im Hauptsacheverfahren durch ein Sachverständigengutachten zu klären wären. Eine solche objektive fachliche Stellungnahme ist durch den Hinweis auf das angesprochene Merkblatt nicht entbehrlich, zumal diese Aussage durch den technischen Bereichsleiter der Stadtwerke substantiiert bestritten wird.

[21] Die Frage, ob die Kosten für die Entsiegelung des LGS-Areals in den veranschlagten Kosten des Investitionshaushaltes enthalten sind oder nicht, ist durch die Stellungnahme der Antragsgegnerin im gerichtlichen Verfahren nunmehr dahin geklärt, dass die Kosten für die Entsiegelung nicht im Investitionshaushalt für die Landesgartenschau enthalten sind. Allerdings stammen die entgegenstehenden Äußerungen des Oberbürgermeisters aufgrund der von den Antragstellerinnen nachgereichten Unterlagen aus einem Radio-Interview bereits vom 7. Oktober 2018. Das war noch vor der Zulassung des Bürgerbegehrens am 23. Oktober 2018. Die Antragstellerinnen haben insoweit nicht substantiiert vorgetragen, dass die Frage der Entsiegelungskosten bereits zum Zeitpunkt der Äußerung, also am 7. Oktober 2018 eindeutig dahingehend geklärt war, dass sich die Äußerung des Oberbürgermeisters bereits zum damaligen Zeitpunkt als sachlich falsch darstellt. Insoweit ist nicht ausgeschlossen, dass die gerichtlich angeführten Zitate lediglich den inzwischen überholten Sach- und Diskussionsstand zum Zeitpunkt des Interviews wiedergeben. Jedenfalls hätte auch und gerade im Hinblick auf diese Stellungnahme eine wesentlich frühere Klärung durch den Oberbürgermeister oder die Rechtsaufsichtsbehörde erfolgen können und im Hinblick auf den Anordnungsgrund zwingend erfolgen müssen, nicht erst drei Tage vor der Abstimmung.

[22] Soweit die Antragstellerinnen Aussagen zur Größe der zu bepflanzenden Waldfläche beanstanden, ist vom allein maßgeblichen Wortlaut der Fragestellung auszugehen, auch weil die Antragstellerinnen im Eilantrag selbst die Beziehung zum Bürgerbegehren bzw. -entscheid herstellen. Die Fragestellung lautet allgemein „auf dem Konversionsgelände“ ohne die betroffenen Flächen näher zu konkretisieren; vielmehr ist ebenfalls allgemein von den Kosten für eine „bestockte Fläche von 10 ha“ die Rede. Die jetzt aufgeworfenen Fragen haben ihre Ursache darin, dass die Antragsgegnerin

das Bürgerbegehren trotz dieser Unbestimmtheit über die Lage der „10 ha“ zugelassen hat. Das ermöglicht nunmehr unterschiedliche Interpretationen durch die Beteiligten und die abstimmenden Bürger wissen nicht, worüber sie eigentlich abstimmen. Das hat infolge dieser ersichtlichen Unbestimmtheit allenfalls die Unzulässigkeit der Fragestellung zur Folge.

[23] Gleiches gilt, soweit die Antragstellerinnen den Begriff aus der Fragestellung „Stadtwald“ mit „parkähnlicher Stadtwald“ (vorgelegter Auszug aus oben genannter Radiosendung) oder in sonstiger Weise interpretieren, ohne dass das in die Fragestellung oder der Begründung auf den Unterschriftenlisten dazu zu finden ist. Auf solche Interpretationen der Antragstellerinnen und der Antragsgegnerin und ihrer Organe kommt es rechtlich aber nicht an. Gleiches gilt für die weiteren nachträglichen Interpretationen beider Seiten.

[24] Auf die weiteren aufgeworfenen Fragen kommt es daher nicht mehr entscheidungserheblich an, weil aufgrund der obigen Ausführungen überwiegend wahrscheinlich ist, dass die Antragstellerinnen im noch anhängig zu machenden Hauptsacheverfahren aller Voraussicht nach nicht bzw. allenfalls zu einem geringen Teil obsiegen werden.

[25] Hinzu kommt, dass es hinsichtlich des (wohl) hilfsweise geltend gemachten Unterlassungsanspruchs an jeglicher Darlegung und Glaubhaftmachung der erforderlichen Wiederholungsgefahr hinsichtlich künftiger Aussagen fehlt.

[26] Der Antrag ist deshalb abzulehnen.

2.

[27] Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO.

3.

[28] Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes beruht auf § 52 Abs. 1 und 2, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 63 Abs. 2 GKG.

b) *Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 6. Juni 2019 – I K 571.17*

Tenor

Es wird festgestellt, dass das Entfernen von zehn Großwerbetafeln des Klägers mit Plakaten für den Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin Tegel am 24. September 2017 („BERLIN BRAUCHT TEGEL AM 24.09. JA“) durch das Bezirksamt Reinickendorf im Zeitraum vom 22. bis 25. August 2017 rechtswidrig war.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung abwenden durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aus diesem Urteil vollstreckbaren Betrages, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

[1] Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Entfernung von zehn Großwerbetafeln im Vorfeld eines Volksentscheides.

[2] Der Kläger ist der Berliner Landesverband der Freien Demokratischen Partei (FDP). Am 24. September 2017 fand im Land Berlin ein Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin Tegel „Otto-Lilienthal“ (TXL) statt. Trägerin war die Initiative „Berlin braucht Tegel“, die von dem Kläger und dem Verein Pro Tegel e.V. gegründet worden war.

[3] Das Bezirksamt Reinickendorf erteilte dem Kläger mit Bescheiden vom 30. Juni 2017 und vom 13. Juli 2017 Genehmigungen gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 8 der Straßenverkehrsordnung (StVO) i.V.m. § 13 des Berliner Straßengesetzes (BerlStrG) und gemäß § 6 Abs. 5 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen (GrünanlG) für die Nutzung von öffentlichem Straßenland und von öffentlichen Grünflächen zum Aufstellen von Großwerbetafeln mit Wahlwerbung anlässlich der Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Volksentscheid Flughafen Tegel am 24. September 2017.

[4] Der Kläger ließ daraufhin an zehn der genehmigten Standorte auf öffentlichem Straßenland und auf öffentlichen Grünanlagen Großwerbetafeln aufstellen, die für ein „Ja“ bei dem Volksentscheid warben. Das Plakat war mit „VOLKSENTSCHEID“ überschrieben. Der Text lautete: „BERLIN

BRAUCHT TEGEL AM 24.09. JA“. Am unteren Rand war auf der linken Seite der Name der Fluggesellschaft R, deren Logo und Werbeslogan („LOW FARES. MADE SIMPLE.“) und auf der rechten Seite der Name und das Logo der Initiative „Berlin braucht Tegel“ zu sehen. Der Name des Klägers war auf dem Plakat nicht zu finden. Die Fluggesellschaft R hatte die Werbetafeln als Kooperationspartnerin der Initiative „Berlin braucht Tegel“ finanziert.

[5] Zu einem nicht näher bekannten Zeitpunkt zwischen dem 22. und 25. August 2017 entfernte das Ordnungsamt Reinickendorf diese zehn Großwerbetafeln in der Annahme, dass es sich um Werbung der Fluggesellschaft R handelte, ohne zuvor deren Beseitigung anzuordnen. Der Kläger ließ die Werbetafeln ab dem 31. August 2017 wieder aufstellen. Hierbei wurde der Schriftzug der Fluggesellschaft R überklebt, nachdem das Bezirksamt zuvor informell zu erkennen gegeben hatte, deren erneute Nennung nicht zu dulden.

[6] Mit der am 26. September 2017 erhobenen Klage begehrt der Kläger die Feststellung, dass die zwischenzeitliche Entfernung der Werbetafeln rechtswidrig war.

[7] Zur Begründung führt er an: Er habe ein berechtigtes Interesse an der angestrebten Feststellung. Denn es drohe eine Wiederholung des behördlichen Handelns, er habe einen Anspruch auf Rehabilitierung und er beabsichtige, die Kosten, die ihm durch den Wiederaufbau der Werbetafeln entstanden seien, im Wege eines Schadensersatzanspruchs geltend zu machen. Die Entfernung der Werbetafeln sei rechtswidrig gewesen. Die Voraussetzungen für einen Sofortvollzug ohne den vorherigen Erlass einer Beseitigungsanordnung hätten nicht vorgelegen. Denn es wäre dem Bezirksamt unschwer möglich gewesen, zu ermitteln, dass es sich um Plakate handelte, die der Kläger für die Initiative „Berlin braucht Tegel“ anlässlich des Volksentscheides am 24. September 2017 aufstellen ließ und für die er auch die erforderliche Genehmigung besaß.

[8] Der Kläger beantragt,

[9] festzustellen, dass das Entfernen von zehn Großwerbetafeln des Klägers mit Plakaten für den Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin Tegel am 24. September 2017 („BERLIN BRAUCHT TEGEL AM 24.09. JA“) durch das Bezirksamt Reinickendorf im Zeitraum vom 22. bis 25. August 2017 rechtswidrig war.

[10] Der Beklagte beantragt,

[11] die Klage abzuweisen.

[12] Er hat erklärt, Werbeplakate dieser Art zukünftig in einem vergleichbaren Fall nicht mehr ohne vorherige schriftliche Anordnung entfernen zu lassen. Hiernach sei die Klage bereits unzulässig ist. Namentlich fehle es an einer konkreten Wiederholungsgefahr. Überdies könne der Kläger nicht geltend machen, durch die Entfernung der Werbetafeln in Grundrechten verletzt worden zu sein. Ungeachtet dessen sei diese rechtmäßig erfolgt. Denn dem durchschnittlichen Betrachter hätten sich die Plakate aufgrund ihrer äußeren Gestaltung als kommerzielle Werbung der Fluggesellschaft R dargestellt.

[13] Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte sowie den Verwaltungsvorgang des Bezirksamtes Reinickendorf und die Streitakte des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens VG 1 L 539.17 verwiesen, die beigezogen worden sind.

Entscheidungsgründe

[14] Die Klage hat Erfolg. Sie ist zulässig (I.) und begründet (II.).

[15] I. Die Klage ist zulässig. Die allgemeine Feststellungsklage ist statthaft (1.); der Kläger, der als Landesverband einer politischen Partei gemäß § 3 Satz 2 des Parteiengesetzes (PartG) beteiligtenfähig ist, ist klagebefugt (2.) und hat ein berechtigtes Feststellungsinteresse (3.).

[16] 1. Die allgemeine Feststellungsklage ist statthaft.

[17] a) Gemäß § 43 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage). Unter einem Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2017 – BVerwG 6 C 46.16, juris Rn. 12 m.w.N.). Gegenstand der Feststellungsklage kann auch ein vergangenes Rechtsverhältnis sein (BVerwG, Urteil vom 29. April 1997 – BVerwG 1 C 2.95, juris Rn. 16).

[18] Diese Voraussetzungen sind hier gegeben. Denn der Kläger strebt die Feststellung an, dass der Beklagte auf der Grundlage der Vorschriften des öffentlichen Rechts – namentlich des Berliner Straßengesetzes (BerlStrG),

des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) und des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) – nicht befugt war, seine Großwerbetafeln mit Werbung für den Volksentscheid zum Weiterbetrieb des Flughafens Berlin Tegel am 24. September 2017 („BERLIN BRAUCHT TEGEL AM 24.09. JA“) an zehn Standorten im Bezirk Reinickendorf in der Zeit zwischen dem 22. und 25. August 2017 zu entfernen.

[19] b) Der Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage steht vorliegend der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen. Gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann die Feststellung nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Dies ist hier nicht der Fall. Denn die Entfernung der streitgegenständlichen Werbetafeln erfolgte ohne Erlass einer Beseitigungsanordnung, die tauglicher Gegenstand einer Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) hätte sein können. Deshalb ist entgegen der Ansicht des Klägers auch die Fortsetzungsfeststellungsklage in entsprechender Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO vorliegend nicht statthaft.

[20] 2. Der Kläger ist klagebefugt. Gemäß § 642 Abs. 2 VwGO, der entsprechende Anwendung auf die allgemeine Feststellungsklage findet (st. Rspr.; vgl. nur BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2018 – BVerwG 3 C 21.16, juris Rn. 21), ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, in seinen Rechten verletzt zu sein. Hier erscheint es möglich, dass der Kläger durch die Entfernung der Werbeplakate in subjektiven Rechten verletzt wurde.

[21] a) Zwar kann der Kläger, anders als er meint, keine Verletzung seines besonderen Rechts als politische Partei auf Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz) geltend machen (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16, Rn. 42). Denn diese Gewährleistung beansprucht nur Geltung, wenn eine Partei als solche im Vorfeld von Wahlen in einem unmittelbaren Wettbewerb mit anderen Parteien steht, nicht aber, wenn sie, ohne sich von jedem anderen Zusammenschluss von Wahlberechtigten zu unterscheiden, – wie hier – im Vorfeld eines Volksentscheides für eine bestimmte Sachposition wirbt (vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 21. September 1995 – 12/95, juris Rn. 28; VerfG Brandenburg, Urteil vom 18. April 1996 – 11/96, juris Rn. 26 ff.; s.a. BVerfGE 13, 54 [82 f.]).

[22] b) Der Kläger hat jedoch wie jeder andere Zusammenschluss von Wahlberechtigten einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf angemessene Werbemöglichkeiten auch im Vorfeld eines Volksentscheides.

Dies folgt jedenfalls aus dem durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Grundrecht auf eine freie Meinungsäußerung (Beschluss der Kammer vom 30. November 2007 – VG 1 A 287/07, juris Rn. 11). Der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG erstreckt sich, ohne dass es hierauf vorliegend entscheidungserheblich ankommt, auch auf kommerzielle Meinungsäußerungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015 – 1 BvR 3362/14, juris Rn. 20).

[23] Ob ein derartiger Anspruch daneben auch aus dem Initiativ- und Mitwirkungsrecht des Wahlberechtigten im Rahmen eines Volksentscheides gemäß Art. 61 Abs. 1 und Art. 63 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung von Berlin (VvB) abgeleitet werden kann, kann vorliegend daher offen bleiben (so für die Verfassung des Freistaates Bayern VG München, Beschluss vom 11. September 2013 – M 23 S 13.3868, juris Rn. 16; BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Mai 2007 – Vf. 15-VII-04, juris Rn. 53).

[24] c) Dieses subjektive Recht des Klägers hat durch die ihm erteilten Ausnahmegenehmigungen des Bezirksamtes Reinickendorf für das Aufstellen von Großwerbetafeln mit Werbung für den Volksentscheid am 24. September 2017 eine Konkretisierung erfahren. Deren Beeinträchtigung durch die mit der Klage angegriffene Entfernung der Plakate erscheint möglich.

[25] 3. Der Kläger hat auch ein berechtigtes Interesse an einer gerichtlichen Feststellung, dass die Entfernung der Plakate rechtswidrig war. Die Feststellungsklage ist nur zulässig, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses (vgl. § 43 Abs. 1 VwGO) hat. Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Natur sein (BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2017 – BVerwG 6 B 14.17, juris Rn. 13). Es muss im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vorliegen. Hiernach kann der Kläger ein berechtigtes Feststellungsinteresse jedenfalls auf die grundgesetzliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) stützen.

[26] Das Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) verlangt, ein berechtigtes Feststellungsinteresse über die einfach-rechtlichen Konkretisierungen auch dann anzuerkennen, wenn ein tiefgreifender Eingriff in die Grundrechte sich typischerweise so kurzfristig erledigt, dass gerichtlicher Rechtsschutz in einem Hauptsachverfahren [sic] regelmäßig nicht erlangt werden kann (st. Rspr.; vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2017 – BVerwG 6 B 14.17, juris Rn. 13). Der Umstand, dass sich ein Verwaltungsakt oder ein anderes behördliches Handeln regelmäßig kurzfristig

erledigt, genügt hiernach für sich genommen noch nicht, um ein berechtigtes Interesse an der Feststellung seiner Rechtswidrigkeit zu begründen. Verfassungsrecht gebietet vielmehr nur dann, eine drohende Rechtsschutzlücke zu schließen, wenn es sich bei der angegriffenen Maßnahme um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff handelt (BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 1998 – 1 BvR 831/89, juris, Rn. 25 f.; Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvR 461/03, juris Rn. 28, 36; Beschluss vom 4. Februar 2005 – 2 BvR 308/04, juris Rn. 19; BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2017 – BVerwG 6 B 14.17, juris Rn. 13; Beschluss vom 30. April 1999 – BVerwG 1 B 36.99, juris Rn. 9).

[27] Dies ist hier der Fall. Denn mit der Entfernung der Werbeplakate ohne vorherigen Erlass einer Beseitigungsanordnung ist Erledigung des behördlichen Handelns eingetreten, ohne dass der Kläger zuvor einen gerichtlichen Rechtsschutz erreichen hätte können. Der geltend gemachte Grundrechtseingriff wiegt hierbei schwer. Denn das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG) hat eine für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung konstituierende Bedeutung (vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 11. März 2003 – 1 BvR 426/02, juris Rn. 19). Es ist für die Teilhabe an dem Prozess der öffentlichen Meinungsbildung unverzichtbar. Beeinträchtigungen stellen sich als besonders schwerwiegend dar, wenn sie – wie hier – im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen erfolgen.

[28] II. Die Klage ist auch begründet. Das angegriffene behördliche Handeln war rechtswidrig. Das Bezirksamt Reinickendorf war nicht befugt, die Werbetafeln des Klägers ohne den vorherigen Erlass einer Beseitigungsanordnung zu entfernen. Dies gilt sowohl für die Werbetafeln auf öffentlichem Straßenland (1.) als auch in öffentlichen Grünanlagen (2.).

[29] 1. Rechtsgrundlage für die Beseitigung der Werbetafeln auf öffentlichem Straßenland ist § 14 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG.

[30] Wird eine öffentliche Straße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt, so kann die Straßenbaubehörde gemäß § 14 Abs. 1 BerlStrG die Beseitigung von unerlaubten Anlagen im öffentlichen Straßenraum oder die sonst erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung oder zur Erfüllung der Auflagen anordnen (Satz 1). Sind solche Anordnungen nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich oder nicht erfolgversprechend, so kann sie den rechtswidrigen Zustand auf Kosten des Pflichtigen beseitigen oder beseitigen lassen (Satz 2). § 14 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG stellt, soweit seine tatbestandlichen Voraussetzungen reichen, eine spezielle Re-

gelung gegenüber dem in § 6 Abs. 2 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) i.V.m. § 8 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung (VwVfG Bln) geregelten Sofortvollzug dar.

[31] Deren Voraussetzungen lagen hier nicht vor. Hierbei kann offen bleiben, ob die entfernten Plakate von der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung des Klägers umfasst waren (a); denn jedenfalls war der vorherige Erlass einer Beseitigungsanordnung ohne unverhältnismäßigen Aufwand und erfolgversprechend möglich (b).

[32] a) Der Kläger könnte bereits über die erforderliche Erlaubnis im Sinne von § 14 Abs. 1 Satz 1 BerlStrG verfügt haben. Denn mit Bescheid vom 30. Juni 2017 erteilte das Bezirksamt Reinickendorf ihm eine Ausnahmegenehmigung gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 8 StVO i.V.m. § 13 BerlStrG für das Aufstellen von Großflächentafeln anlässlich der Wahlen zum Bundestag und des Volksentscheides zum Weiterbetrieb des Flughafen Tegel, die nur für den Inhaber galt und nicht übertragbar war.

[33] Ob sich ein Wahlplakat im Rahmen einer erteilten straßenverkehrsrechtlichen Genehmigung bewegt, bemisst sich nach einer großzügigen Gesamtbetrachtung aus dem objektivem Empfängerhorizont; die isolierte Würdigung einzelner textlicher oder bildlicher Elemente des Plakats verbietet sich (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 12. Mai 2004 – 11 B 952/04, juris Rn. 12). Hierbei liegt es grundsätzlich in der Entscheidung des Inhabers der Genehmigung, wie er ein Wahlwerbepplakat gestaltet (vgl. OVG Münster, a.a.O., Rn. 10); mangels entgegenstehender Regelungen – durch gesetzliche Vorschriften (etwa des Abstimmungsgesetzes) oder die hier erteilten Genehmigungen – ist daher auch die Bezeichnung von Kooperationspartnern auf Werbeplakaten im Vorfeld eines Volksentscheides grundsätzlich zulässig. Unerlaubt ist die Werbung erst dann, wenn sie nicht mehr von der erlaubten Sondernutzung umfasst ist. Dies ist der Fall, wenn es sich nicht mehr um Werbung mit Bezug zum Volksentscheid (vgl. OVG Münster, a.a.O., Rn. 12; s.a. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 2. Mai 2017 – 14 LK 1316/17, juris Rn. 17), sondern ein Aliud – wie etwa kommerzielle Werbung – handelt, oder der tatsächliche Nutzer nicht Erlaubnisinhaber ist. Wie es sich hier verhält, kann indes dahingestellt bleiben.

[34] b) Hier lagen offensichtlich jedenfalls die Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG nicht vor. Der Erlass einer Beseitigungsanordnung nach § 14 Abs. 1 Satz 1 BerlStrG war zur Überzeugung der Kammer (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) ohne unverhältnismäßigen Aufwand und erfolgversprechend möglich. Es wäre dem Bezirksamt ein Leichtes gewesen, den

Kläger als Inhaber einer Erlaubnis für die betroffenen Standorte zu identifizieren. Denn dem zuständigen Ordnungsamt war die dem Kläger erteilte Ausnahmegenehmigung vom 30. Juni 2017 für das Aufstellen von Großwerbetafeln anlässlich des Volksentscheides am 24. September 2017 bekannt. Durch die E-Mail des Klägers vom 26. Juni 2017 und dessen Anruf vom 27. Juni 2017 wussten die zuständigen Behörden überdies davon, dass dieser hierbei Großwerbetafeln für die Trägerin des Volksbegehrens „Berlin braucht Tegel“ aufzustellen beabsichtigte. Die Trägerin des Volksbegehrens war auf den entfernten Plakaten auch namentlich genannt. Es sind auch keinerlei Anhaltspunkte vorgetragen oder sonst ersichtlich, dass eine hiernach ohne unverhältnismäßigen Aufwand mögliche Beseitigungsanordnung gegenüber dem Kläger von vorneherein nicht erfolgversprechend gewesen wäre; vielmehr hat der Kläger nach Kenntniserlangung der Beanstandung der Behörde Rechnung getragen und den Schriftzug der Fluggesellschaft R bei Wiederaufstellen der Plakate überklebt. Hiernach kommt es auf die von dem Beklagten aufgeworfene Frage, ob und mit welchem Aufwand daneben auch das Unternehmen R erreichbar gewesen wäre, nicht entscheidungserheblich an.

[35] 2. Rechtsgrundlage für die Beseitigung der Werbetafeln auf öffentlichen Grünanlagen ist § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1 ASOG i.V.m. § 6 Abs. 5 Satz 1 GrünanlG.

[36] Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 GrünanlG dürfen Grün- und Erholungsanlagen nur so benutzt werden, wie es sich aus der Natur der einzelnen Anlage und ihrer Zweckbestimmung ergibt. Eine Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen, die hierüber hinausgeht, bedarf nach § 6 Abs. 5 Satz 1 GrünanlG der Genehmigung durch die zuständige Behörde. Wird eine Grünanlage verbotswidrig ohne die erforderliche Genehmigung benutzt, ist ein ordnungsbehördliches Einschreiten mangels Regelung besonderer Befugnisse im Grünanlagengesetz auf die polizeirechtliche Generalklausel des § 17 Abs. 1 ASOG zu stützen. Hiernach können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit – hier durch einen Verstoß gegen das Verbot des § 6 Abs. 1 GrünanlG – abzuwehren.

[37] Die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme ohne den vorherigen Erlass eines Verwaltungsaktes ist dabei nur unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 ASOG zulässig, der insoweit eine spezielle Regelung gegenüber dem Sofortvollzug nach (§ 8 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m.) § 6 Abs. 2 VwVG darstellt, ohne sich indes funktional von diesem zu unterscheiden (vgl. OVG Berlin, Beschluss vom 13. April 1995 – OVG 2 S 3.95, juris Rn.

16, 18; s.a. Beschluss vom 28. Oktober 1999 – OVG 2 N 9.99). Hiernach können die Ordnungsbehörden eine Maßnahme selbst oder durch einen Beauftragten unmittelbar ausführen, wenn der Zweck der Maßnahme durch Inanspruchnahme der nach den §§ 13 oder 14 ASOG Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann.

[38] Gemessen an diesen Anforderungen lagen jedenfalls die Voraussetzungen für eine Entfernung der Werbetafeln durch das Ordnungsamt im Wege der unmittelbaren Ausführung nicht vor. Denn der Beklagte hat insoweit nicht dargelegt, dass die von ihm angestrebte Beseitigung der Plakate von den Grünanlagen durch eine Anordnung gegenüber dem Kläger nicht oder nicht rechtzeitig erreicht hätte werden können. Zur Begründung wird auf die sinngemäß heranzuziehenden Ausführungen zu der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung (B.II.1.b) Bezug genommen.

[39] III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Regelung der vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 1 und Satz 2 Zivilprozessordnung.

c) Verwaltungsgericht Würzburg, Beschluss vom 22. Juli 2019 – W 2 E 19.849

Tenor

I. Der Antragsgegnerin wird vorläufig untersagt, künftig folgende Äußerungen öffentlich durch ihre Organe zu verbreiten bzw. aufrechtzuerhalten:

1. Ein Obsiegen des Bürgerbegehrens wäre für die „Zukunft von E. fatal“.
2. Im Hinblick auf Generalsanierung der Schule „wird nur das Ratsbegehren der Gesamtverantwortung gerecht“.
3. Eine Änderung der genehmigten Bauplanung führe zu „unkalkulierbaren Zusatzkosten“.
4. Der Apell [sic] „Bitte entscheiden Sie verantwortungsbewusst!“.

Diese Äußerungen sind von der Antragsgegnerin noch vor der Abstimmung am 28. Juli 2019 entweder durch eine weitere Bürgerinformation oder in der Presse öffentlich richtig zu stellen.

Im Übrigen werden die Anträge abgelehnt.

II. Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsteller gesamtschuldnerisch zu 2/3 und die Antragsgegnerin zu 1/3.

III. Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe

[1] Die zulässigen Anträge sind nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

[2] Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor oder mit Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts der Antragsteller vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Voraussetzung für eine einstweilige Anordnung ist demnach das Vorliegen eines Rechts, dessen Sicherung die Anordnung dient (Anordnungsanspruch) sowie die drohende Vereitelung oder Erschwerung dieses Anspruchs (Anordnungsgrund). Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch sind von der Antragstellerin glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

[3] Das Gericht ist dabei nicht an die Anträge gebunden. Es entscheidet nach seinem Ermessen, welche Anordnungen erforderlich sind (*Happ*, in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 123 Rn. 33)

1.

[4] Die Veröffentlichungen zum Bürger- bzw. Ratsbegehren („Bürgerinformation“) im Amtlichen Mitteilungsblatt Nr. 12 der Antragsgegnerin vom Juni 2019 verstoßen bei summarischer Prüfung teilweise gegen das von der Antragsgegnerin einzuhaltende Sachlichkeitsgebot. Diese sind künftig zu unterlassen und noch vor der Abstimmung über das Bürger- und Ratsbegehren in geeigneter Weise (Amtsblatt und/oder Presse) von der Antragsgegnerin richtig zu stellen.

[5] Die Gemeinde unterliegt bei der Darstellung ihrer Auffassung und bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit dem verfassungsrechtlich aus der Abstimmungsfreiheit abgeleiteten und in Art. 56 Abs. 1 Satz 2 GO gesetzlich für die gesamte Verwaltungstätigkeit verankerten Gebot der Sachlichkeit (vgl. BayVGh, B. v. 8.2.1996 – 4 C 96.420 – BayVBl. 1997, 453). Dieses muss

die Gemeinde auch bei in ihren Stellungnahmen zum von den Antragstellern initiierten Bürgerbegehren beachten.

[6] Gleiches gilt auch für ein Ratsbegehren (vgl. BayVGH, B. v. 10.01.2000 – 4 ZE 99.3678 – juris). Amtliche Äußerungen der Gemeinde zum Bürgerbegehren bzw. zum Ratsbegehren sind deshalb unzulässig, wenn sie inhaltlich über bloße Informationen und fachliche Bewertungen hinausgehen und sich mit einer eindeutigen, unmittelbaren Abstimmungsempfehlung gezielt an die Abstimmenden wenden (vgl. BayVGH, B. v. 10.01.2000 – 4 ZE 99.3678 – juris und BayVGH, B. v. 25.9.2009 – 4 CE 09.2403 – juris). Im Gegensatz zu lediglich parteiergreifenden Äußerungen zielen derartige Empfehlungen unmittelbar auf den Abstimmungsvorgang selbst und beeinträchtigen deshalb in unzulässiger Weise eine eigenverantwortliche Entscheidung der Abstimmenden. Gleiches gilt für grob unsachliche, polemische oder gar falsche Sachverhaltsdarstellungen, die ebenfalls gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen (vgl. *Thums*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: 15.3.2019, 13.15 unter 8a m.w.N.).

[7] Vorliegend ergibt sich ein Verstoß des Sachlichkeitsgebotes nicht – wie die Antragsteller meinen – aus der Formulierung des Ratsbegehrens selbst. Dieses verstößt bei summarischer Prüfung und objektiver Würdigung nicht gegen das Sachlichkeitsgebot. Der von den Antragstellern behauptete „Umkehrschluss“, aus der Formulierung von Bürger- und Ratsbegehren könnten die abstimmenden Bürger „nur“ schließen, das Bürgerbegehren wolle „die Fertigstellung der Grundschule verhindern“, ist keineswegs zwingend. Wäre das Bürgerbegehren erfolgreich und die streitgegenständliche Grundstücksfläche (... würde nicht [teilweise] veräußert und bebaut sowie die bisherige Nutzungsmöglichkeit und der bestehende Baumbestand erhalten, würde das sowohl die Versickerungsfläche als Teil der genehmigten Bebauung als auch eine geplante Bebauung mit Einfamilienhäusern unmöglich machen¹⁵. Deshalb ist die Formulierung des Ratsbegehrens, zum einen die Versickerungsfläche – wie genehmigt – zu bauen und Einfamilienhäuser zu ermöglichen, zum Bürgerbegehren um 180 Grad konträr. Die Verhinderung der Fertigstellung der Grundschule ergibt sich deshalb aus der Formulierung des Ratsbegehrens auch nicht im „Umkehrschluss“. Den eigentlichen Kern benennt folgerichtig auch die Stichfrage, mit den Gegenpositionen, für das Bürgerbegehren – die Formulierung „... ..“ stammt von den Unterschriftslisten der Antragssteller selbst – und demgegenüber

15 Schließende Klammer fehlt im Original.

für Fertigstellung der Grundschule nach dem genehmigten Bauantrag. Unter Berücksichtigung der Formulierung „nach dem genehmigten Bauantrag“ ist nicht zweifelhaft, dass es um den Erhalt oder Nichterhalt der streitgegenständlichen Fläche im bisherigen Zustand geht.

[8] Gleiches gilt auch für die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der zur Abstimmung gestellten Bürger- bzw. Ratsbegehren im Amtsblatt Nr. 7. Diese enthält eine Darstellung der maßgeblichen Umstände aus der Sicht der Antragsgegnerin, bei summarischer Prüfung aber keine grob unsachlichen, polemischen oder gar falschen Sachverhaltsdarstellungen.

[9] Etwas anderes gilt nach Überzeugung der Kammer aber für Teile des Amtsblattes Nr. 12 vom Juni 2019 („Bürgerinformation“). Das beginnt mit der Aussage, ein Obsiegen des Bürgerbegehrens wäre für „die Zukunft von E. fatal“. Am Ende der Ausführungen unter 2. findet sich die Aussage „Hier wird nur das Ratsbegehren der Gesamtverantwortung gerecht“, was u.a. mit „unkalkulierbaren Zusatzkosten“ begründet wird. Verknüpft sind diese Aussagen am Ende dieser „Bürgerinformation“ zum einen mit der Aufforderung „Unterstützen Sie den Stadtrat ...“ und dem letzten Satz „Bitte entscheiden Sie verantwortungsbewusst!“. In der Gesamtschau dieser Teilaussagen ergibt das im Umkehrschluss ersichtlich: Wer für das Bürgerbegehren stimmt, handelt gegen die „Gesamtverantwortung“, mithin verantwortungslos. Das ist nach Auffassung der Kammer grob unsachlich und polemisch. Darüber hinaus ist auch das Argument der „unkalkulierbaren Zusatzkosten“ unsachlich. Die Antragsgegnerin hätte im Wege einer Kostenschätzung die möglichen Mehrkosten längst ermitteln können, ebenso die Folgen für die Änderung der genehmigten Planung und die Folgen für die angestrebte staatliche Förderung.

[10] Die genannten Teile dieser Bürgerinformation dürfen deshalb von Organen der Antragsgegnerin nicht wiederholt werden – Bürgerinformationen im Amtsblatt sind als laufendes Geschäft dem 1. Bürgermeister zuzurechnen – und sind von der Antragsgegnerin noch vor der Abstimmung entweder durch eine weitere Bürgerinformation oder in der Presse öffentlich richtig zu stellen.

2.

[11] Für den unter Ziffer 1 gestellten Hauptantrag, die für den 28. Juli 2019 angesetzte Abstimmung über das streitgegenständliche Ratsbegehren abzusetzen, besteht demgegenüber ebenso wenig ein Anordnungsanspruch, wie hinsichtlich des ebenfalls unter Ziffer 1 gestellten Hilfsantrages, den für den

28. Juli 2019 anberaumten Abstimmungstermin für das streitgegenständliche Bürgerbegehren, dessen Vertreter die Antragsteller zu 1) – 3) sind, aufzuheben. Für beide Anträge gilt:

2.1

[12] Nach Art. 18a Abs. 10 Satz 1 GO ist der Bürgerentscheid an einem Sonntag spätestens drei Monate nach der Feststellung der Zulässigkeit durchzuführen. Eine Verlängerung ist im beiderseitigen Einvernehmen (Vertreter – Gemeinde) möglich. Die Zulassung des Bürgerbegehrens erfolgte vorliegend am 7. Mai 2019, weshalb der Bürgerentscheid spätestens am 4. August 2019 durchzuführen wäre. Ein entsprechender Stadtratsbeschluss im Einvernehmen mit den Antragstellern als Vertretern des Bürgerbegehrens liegt nicht vor. Die Antragsteller haben aber auch nicht dargelegt, weshalb eine Verschiebung um eine Woche erforderlich und sinnvoll wäre. Eine längere Verschiebung wäre nur im gegenseitigen Einvernehmen möglich; dass ein solches vorläge, wurde nicht glaubhaft gemacht.

2.2

[13] Die von der Antragstellerseite gerügten Verstöße gegen das Sachlichkeitsgebot, das Koppelungsverbot sowie gegen Art. 18a Abs. 9 und 15 GO rechtfertigen aber keine Verschiebung der Abstimmung über das Rats- bzw. Bürgerbegehren.

2.2.1

[14] Selbst wenn Äußerungen durch Organe der Antragsgegnerin (siehe oben unter 1.) bereits bei summarischer Prüfung gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen, rechtfertigt das nicht die Verschiebung der Abstimmung über beide Begehren über die vom Gesetz vorgeschriebene Frist hinaus.

[15] Eine Verschiebung ist schon nicht erforderlich, weil eine nachträgliche Rechtmäßigkeitskontrolle bei Verstößen gegen das Sachlichkeitsgebot durch Stellungnahmen und Äußerungen von Organen der Kommune möglich ist. Solche Verstöße können grundsätzlich geeignet sein, das Ergebnis eines Rats- bzw. Bürgerbegehrens nachträglich rechtlich in Frage zu stellen und letztlich auch im Wege der Rechtsaufsicht zu einer Ungültigkeitserklärung und Wiederholung der Abstimmung führen (vgl. *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: 15.3.2019, Anm. 8 a), dd) zu Art. 18a Abs. 15 GO). Voraussetzung ist aber, bei Verstößen gegen die Wahrheitspflicht und das Sachlichkeitsgebot zeitnah die Aufsichtsbehörde einzuschalten bzw. wie hier die behaupteten Verstöße – vorläufig – gerichtlich klären zu lassen (vgl. BayVGh, B. v. 15.4.2011 – 4 CE 11.407 – juris).

Mit dem Unterlassungsgebot und dem Gebot, die beanstandeten Äußerungen öffentlich noch vor der Abstimmung klarzustellen, wird die Antragsgegnerin noch rechtzeitig zur Einhaltung des Sachlichkeitsgebotes angehalten. Private Meinungsäußerungen oder Gespräche mit Bürgern von Mitgliedern des Stadtrates der Antragsgegnerin sind dieser grundsätzlich – mangels Organstellung des einzelnen Stadtrates – nicht zurechenbar (vgl. BayVGH, B. v. 15.4.2011 – 4 CE 11.407 – juris).

[16] Die Formulierung des Ratsbegehrens selbst verstößt – wie oben dargelegt – bei summarischer Prüfung und objektiver Würdigung nicht gegen das Sachlichkeitsgebot.

2.2.2

[17] Der von den Antragsstellern behauptete Verstoß gegen das Koppelungsverbot liegt bei summarischer Prüfung nicht vor. Das Ratsbegehren stellt ersichtlich sachlich zusammenhängende Materien gleichzeitig zur Abstimmung. Die genehmigten Veränderungen auf dem Schulgelände, insbesondere der Bau der Versickerungsfläche hat als Voraussetzung den Wegfall der bisherigen Freifläche („...“). Dieselbe Voraussetzung hat auch die Planung der Einfamilienhäuser, die teilweise auch auf der bisherigen Freifläche geplant sind. Im Übrigen stellt das Bürgerbegehren diesen Zusammenhang selbst her, wenn es formuliert, „... bleibt im vollständigen Eigentum der Stadt ... und wird nicht bebaut“. Träfe die Auffassung der Antragsteller insoweit zu, würde auch das Bürgerbegehren gegen das Koppelungsverbot verstoße. Die Stichfrage spitzt die zu treffende Entscheidung durch die Bürger lediglich noch weiter zu – Bürgerbegehren oder genehmigte Planung mit Versickerungsfläche. Das ist verständlich und nicht irreführend.

2.2.3

[18] Der behauptete Verstoß gegen Art. 18a Abs. 9 GO ist bei summarischer Prüfung ebenfalls nicht gegeben. Stellungnahmen der Antragsgegnerin führen unter keinen Umständen „faktisch“ zu einer Umgehung der Sperrwirkung; dass dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidungen nach der Zulassung durch Gemeindeorgane getroffen worden wären, wird schon nicht dargelegt.

2.2.4

[19] Der behauptete Verstoß gegen Art. 18a Abs. 15 GO (Paritätsgebot) wurde schon nicht hinreichend dargelegt und glaubhaft gemacht. Die Antragsteller gehen selbst davon aus, dass für das Ratsbegehren diese Vorschrift nicht einschlägig ist (vgl. dazu BayVGH, B. v. 25.09.2009 – 4 CE

09.2403 – juris). Die Antragsgegnerin tritt mit ihrem Ratsbegehren in unmittelbare Konkurrenz zum Bürgerbegehren. Diese besondere Konkurrenzsituation führt nach der Rechtsprechung (BayVGH, B. v. 25.09.2009 – 4 CE 09.2403 – juris) dazu, dass die Gemeinde für ihr Ratsbegehren ebenso wie die Initiatoren für ihr Bürgerbegehren werben darf, weil in diesem Fall die Gemeinde Partei ist. Sie darf in Informationsschriften ihre für das Ratsbegehren sprechenden Gründe darlegen.

[20] Art. 18a Abs. 15 GO zielt auf eine korrekte Darstellung des Für und Wider zu den zur Abstimmung gestellten Sachfragen ab. Bei einer Verletzung des Sachlichkeitsgebotes hinsichtlich des von den Antragstellern eingereichten Bürgerbegehrens durch die Antragsgegnerin – wie vorliegend (siehe oben unter 1.) – folgt nach der Rechtsprechung daraus aber kein Anspruch auf Verschiebung der Abstimmung. Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn die zu beanstandende Darstellung nicht mehr rechtzeitig korrigiert werden könnte und ein besonders gravierender Verstoß vorliegt, der eine sachgerechte Abstimmung verhindern würde (vgl. entsprechend BayVGH, B. v. 25.09.2009 – 4 CE 09.2403 – juris). Das ist vorliegend schon deshalb nicht gegeben, weil die Darstellung der Antragsgegnerin noch korrigiert werden kann.

[21] 3. Der unter Ziffer 2) gestellte Antrag ist ebenfalls nicht begründet.

[22] Es ist schon nicht glaubhaft gemacht, dass die Antragsgegnerin die Sperrfrist aus Art. 18a Abs. 9 GO nicht beachten und Entscheidungen (Beschlüsse und Vollzug dieser Beschlüsse) zu treffen beabsichtigt, die dem Bürgerbegehren zuwiderlaufen. Eine Wiederholung von vom Gericht beanstandeten Teilen der Bürgerinformation ist ebenfalls im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht zu erwarten und kann nicht von vorne herein unterstellt werden. Was unter „Maßnahmen“ seitens der Antragsteller im Übrigen gemeint ist, wurde schon nicht dargelegt.

4.

[23] Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1, § 159 Satz 2 VwGO.

5.

[24] Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes folgt aus § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG.

Anmerkung

Die drei vorstehenden Entscheidungen betreffen sämtlich das „zeitlose“ Thema der amtlichen Behinderung (oder vornehmer Beeinflussung) von Bürger- resp. Volksbegehren oder -entscheiden. Sie illustrieren deutlich die mögliche Bandbreite von Konfliktkonstellationen wie die eingeschränkten Möglichkeiten, in diesen Situationen effektiven Rechtsschutz zu erlangen.

d) VG Gelsenkirchen, Urteil vom 13. November 2019 – 15 K 2349/19

Leitsätze

Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen weist dem Konstrukt Bürgerbegehren durch einfachgesetzliche Regelungen in § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW i.V.m. § 40 Abs. 1 und 2 Satz 1 GO NRW die kommunalverfassungsrechtliche Stellung „als Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat“ im Sinne der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 – zu.

Die Vertreter eines Bürgerbegehrens können die ihnen in organschaftlicher Funktion durch § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW zugewiesene Rechtsschutzmöglichkeit im Wege der allgemeinen Leistungsklage geltend machen. In ihrer organschaftlichen Funktion stehen sie dem Rat, gegen dessen Entscheidung § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW ihnen das Klagerecht einräumt, während der vorübergehenden rechtlichen Relevanz des Bürgerbegehrens im organschaftlichen Streitverhältnis, einem Organstreitverfahren, gegenüber.

§ 26 Abs. 6 GO NRW enthält keine Ermächtigung für Gemeinden, den Vertretern eines Bürgerbegehrens die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW mit Regelungswirkung bekanntzugeben.

Eine hinreichend bestimmte Fragestellung eines Bürgerbegehrens erfordert für einen initiiierend beehrten „Neubau“ eines Rathauses bei gleichzeitig weitestgehend beehrtem Stopp der Sanierung des bestehenden Rathauses mit Blick auf die einen Ratsbeschluss ersetzende Funktion des einem zulässigen Bürgerbegehrens, dem die Gemeinde nicht nachkommt, folgenden Bürgerentscheids (§ 26 Abs. 8 Satz 1 GO NRW) den Standort hinsichtlich

seiner groben Lage bzw. seine Lage bestimmender Prämissen hinreichend bestimmt vorzugeben.

Die Ausführungen in der Kostenschätzung der Verwaltung kann nicht zur Auslegung herangezogen werden, die hinreichende Bestimmtheit einer mehrdeutigen Fragestellung zu begründen.

Tenor

Der „Bescheid“ der Beklagten zu 2. vom 18. April 2019 wird aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagten vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages leisten.

Die Berufung wird zugelassen.

[1] Tatbestand

[2] Die Beteiligten streiten um die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

[3] Am 22. Oktober 2015 und wiederholend am 19. November 2015 fasste der Beklagte in seiner Sitzung unter dem Tagesordnungspunkt (nachfolgend: TOP) 5.a „Handlungskonzept Stadtmitte“ auf die Sitzungsvorlage Nr. °°° den Ratsbeschluss:

[4] „Das Handlungskonzept Stadtmitte wird als Richtlinie für die künftige Entwicklung der Stadtmitte mit folgenden Modifikationen beschlossen:

[5] Auf der Seite 52 unter Punkt 6.1 Ziele nach dem Punkt 13 wird folgendes hinzugefügt:

[6] 14. Umsetzung der Barrierefreiheit für alle Maßnahmen des Handlungskonzeptes

[7] Des Weiteren wird im Maßnahmenkatalog ab Seite 75 die Priorität der Maßnahmen: Schlüsselprojekt D. Platz (Seite 76), Anfahrbarkeit D. Platz (Seite 76), Imagekampagne (Seite 79) und Einrichtung Fahrradwache (Seite 81) in Priorität I verschoben.“

[8] (im Internet abrufbar unter:).

[9] Die Sitzungsvorlage enthielt die Angabe eines Finanzbedarfs für die Rathausanierung (soziales Rathaus) in Höhe von 40,0 Millionen Euro. In der Diskussion vor Beschlussfassung waren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zwischen einer Ratshaussanierung und eines Rathausneubaus Gegenstand. Das Integrierte Handlungskonzept „Stadtmitte“ N1. (nachfolgend: Handlungskonzept Stadtmitte) sah städtebauliche und soziale Maßnahmen vor. Im Mittelpunkt einer beabsichtigten Aufwertung von Bestandsgebäuden, die einer Aufwertung bedürften, stand das Rathaus, das saniert werden sowie u.a. mit sozialen und kulturellen Nutzungen für die Stadtmitte ergänzt werden sollte. Der D. Platz vor dem Rathaus sollte umgestaltet werden (im Internet abrufbar unter: <https://www.stadtmitte.de/pdf>). Für das „soziale Rathaus“ waren Fördermittel des Landes in Aussicht gestellt. In den Einzelheiten des Maßnahmenkatalogs des Handlungskonzeptes Stadtmitte (unter 6.4.) wurde die Sanierung des Rathauses und Weiterentwicklung zum „Bürgerhaus“ als Schlüsselprojekt bezeichnet.

[10] In seiner Ratssitzung vom 6. Juli 2017 beschloss der Beklagte unter TOP 8 „Rathausanierung – Soziales Rathaus – Skulpturenmuseum“ auf die Sitzungsvorlage Nr. 00 unter anderem:

[11] „1. Im Rahmen der Sanierung des Rathaus sollen neue räumliche Angebote für Gruppen, Initiativen und Träger sozialer, Bildungs- und Integrationsangebote, sowie weitere öffentliche Nutzungen (Gastronomie, Spielothek [sic]) in den Räumen des heutigen Glaskastens eingerichtet werden. [...] 6. Die Verwaltung wird beauftragt die Planungen zur Vorbereitung eines Förderantrags weiter zu vertiefen und die Finanzierung zu klären.

[12] 7. Alle wesentlichen weiteren Schritte zur Umsetzung sind durch die Gremien zu beschließen.“

[13] Die Sitzungsvorlage Nr. 00 führt zu Fragen der Förderung des Vorhabens „soziales Rathaus“ aus, für eine verbindliche Aussage zur Höhe der Förderung erwarte die Bezirksregierung eine Grundsatzentscheidung der Stadt, ob das Vorhaben in der Form gewollt sei und eine Kostenberechnung auf der Grundlage einer detaillierten Planung. Die Verwaltung würde die dazu erforderlichen Schritte nach der Grundsatzentscheidung veranlassen.

[14] In derselben Ratssitzung beschloss der Beklagte unter TOP 18 zur Sitzungsvorlage Nr. 00 „Förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes ‚Stadtmitte N1.‘ gemäß § 142 Baugesetzbuch“ die Festlegung eines förmlichen Sanierungsgebietes auf Grundlage des Integrierten Handlungskonzept Stadtmitte, ergänzt durch das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt N1. . Für die weiteren Einzelheiten wird auf die Beschlussvorlage Nr. 00

vom 25. Juni 2017 und den Entwurf der beschlossenen Satzung über die förmliche Festlegung des städtebaulichen Sanierungsbereiches „Stadtmitte N1.“ verwiesen (im Internet abrufbar unter ^{oo}).

[15] In seiner Sitzung vom 27. September 2018 beschloss der Beklagte unter TOP 5 „Rathaussanierung“ zur Sitzungsvorlage Nr. ^{oo}:

[16] „1. Der Rat der Stadt N1. beauftragt die Verwaltung, die Sanierung des Rathauses unter den im Sachverhalt aufgeführten Rahmenbedingungen fortzuführen.

[17] 2. Die Sanierung des Rathauses erfolgt in drei Bauabschnitten.

[18] 3. Zur teilweisen Refinanzierung der Investitionskosten werden Förderanträge aus entsprechenden Städtebauförderprogrammen gestellt.

[19] 4. Über den jeweiligen Sachstand der Rathaussanierung, insbesondere die Kostenentwicklung, werden die politischen Gremien fortlaufend informiert.

[20] 5. Es erfolgt eine kontinuierliche Überprüfung der Baukosten mit dem Ziel, das eine deutliche Reduzierung der Baukosten stattfindet. Im Rahmen der gesetzlichen Anforderungen gilt dies auch für den Brandschutz und den Denkmalschutz soweit vertretbar.

[21] 6. Die Stadtverwaltung informiert kurzfristig umfassend und transparent die Bürgerinnen und Bürger über die Rathaussanierung im Rahmen von Bürgerversammlungen in den ^{oo} Ortsteilen.“

[22] In der Sitzungsvorlage ist die Bausumme mit 70,25 Millionen Euro angegeben. Die Steigerung sei darin begründet, dass das Vorhaben in Eigenrealisierung durchgeführt werden solle. Am 22. Oktober 2015 sei man von einer Paketvergabe ausgegangen. Zudem seien weitere Gutachten erstellt oder beauftragt worden, um Risiken, die grundsätzlich jedes Bauvorhaben mit sich bringe, weitestgehend zu minimieren. So seien z. B. neben dem Brandschutzkonzept auch Untersuchungen an den Fassaden und an der Statik durchgeführt worden, daneben sei eine denkmalpflegerische Zielstellung erarbeitet worden, um den Anforderungen aus dem Denkmalschutz gerecht zu werden. In der vorliegenden Kostenberechnung werde eine Förderung der förderfähigen Kosten in Höhe von rd. 20 Millionen Euro angenommen. Unter der Voraussetzung, dass die Fördermittel in dieser Größenordnung flössen, würde sich eine Mehrbelastung des Haushaltes gegenüber

den bislang veranschlagten 39 Millionen Euro in einer tragfähigen Größenordnung ergeben. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Sitzungsvorlage Nr. 00 vom 12. September 2018 verwiesen.

[23] Mit bei der Beklagten am 23. Oktober 2018 eingegangenem Schreiben vom 20. Oktober 2018 zeigten die Kläger die beabsichtigte Einleitung eines Bürgerbegehrens zu der Frage an:

[24] „Soll der Beschluss des Rates der Stadt N1. vom 27.09.2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt werden, und stattdessen lediglich der Ratstrakt saniert und auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs ein Neubau errichtet werden.“

[25] Mit Schreiben vom 18. Dezember 2018 teilte die Beklagte den Klägern nach internen Abstimmungen die Kostenschätzung mit. Hierzu führte sie aus:

[26] „Die Verwaltung geht nach der von Ihnen angekündigten Fragestellung von folgenden Prämissen aus:

[27] 1. Der Ratstrakt wird saniert.

[28] 2. Ein funktionaler Neubau wird auf der Grundfläche zwischen Wohnen Ost und K-Straße errichtet. Ein anderes verfügbares Grundstück steht derzeit nicht zur Verfügung.

[29] 3. Die Rathautürme werden verkehrssicher unterhalten wegen der bestehenden Erhaltungspflicht auf Grund des Denkmalschutzes.

[30] Die unter diesen Prämissen ermittelten Kosten werden mit einem Aufwand von ca. 89.000.000 EUR geschätzt. Einzelheiten der Berechnung entnehmen Sie bitte dem in der Anlage beigefügten Kostenrahmen nach DIN 276.

[31] Gem. § 26 Abs. 4 GO NRW ist diese Kostenschätzung bei der Sammlung der Unterschriften für den unterzeichnenden Bürger erkennbar anzugeben.“

[32] Weiter wies die Beklagte auf die Dreimonatsfrist zur Einreichung des Bürgerbegehrens hin, das sich seinem Wortlaut nach gegen den Ratsbeschluss des Beklagten vom 27. September 2018 richte. Für die weiteren Einzelheiten wird auf Bl. 38-40 der Beiakte Heft 1 verwiesen.

[33] Die Kläger legten die Unterschriftenlisten des Bürgerbegehrens mit der nachstehend aufgeführten Fragestellung, Begründung und Kostenschätzung aus:

[34] Fragestellung:

[35] „Soll der Beschluss des Rates der Stadt N1. vom 27.09.2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt werden, und stattdessen lediglich der Ratstrakt saniert und auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs ein Neubau errichtet werden?“.

[36] Begründung des Bürgerbegehrens:

[37] Zwar hat der Stadtrat schon am 22. Mai 2015 beschlossen, das Rathaus zu sanieren. Basis war eine Kostenschätzung von 39 Millionen Euro. Aber am 27.09.2018 beschloss der Stadtrat die Sanierung des Rathauses fortzusetzen, obwohl das Planungsteam die Kosten bereits auf 70,25 Mio. Euro berechnete. Diese gewaltige Kostensteigerung für die erneute Sanierung des lediglich 60 Jahre alten, aber extrem reparaturanfälligen Rathauses ist beängstigend. Der an Folgekosten wesentlich günstigere Neubau des Rathauses wurde weder bedacht noch gründlich kalkuliert. Der Neubau des Rathauses wäre nachhaltiger und ökologisch sinnvoller. Ein Neubau ist energieeffizienter, klimaschonender und verursacht deutlich geringere Betriebskosten. Unter anderem durch die zusätzliche Errichtung einer Tiefgarage mit ca. 500 Stellplätzen von je 25.000 EUR fallen die von der Stadt N1. geschätzten Kosten für den Neubau wesentlich höher als bei der Sanierung des Rathauses aus.

[38] Kostenschätzung der Verwaltung der Stadt N1. vom 18.12.2018:

[39] „Die Verwaltung hat am 18.12.2018 den Vertretungsberechtigten folgende Kostenschätzung mitgeteilt: ‚Die Verwaltung geht nach der von Ihnen angekündigten Fragestellung von folgenden Prämissen aus: 1. Der Ratstrakt wird saniert. 2. Ein funktionaler Neubau wird auf der Grundfläche zwischen Wohnen Ost und K-Straße errichtet. Ein anderes verfügbares Grundstück steht derzeit nicht zur Verfügung. 3. Die Rathaustürme werden verkehrssicher unterhalten wegen der bestehenden Erhaltungspflicht auf Grund des Denkmalschutzes. Die unter diesen Prämissen ermittelten Kosten werden mit einem Aufwand von ca. 89.000.000 EUR geschätzt. Einzelheiten der Berechnung entnehmen Sie bitte dem in der Anlage beigefügten Kostenrahmen nach DIN 276.‘ Hinweis der Initiatoren: Der Kostenrahmen nach DIN 276 ist dieser Unterschriftenliste angeheftet.“

[40] Am 22. Februar 2019 wurden die Unterschriftenlisten des Bürgerbegehrens bei der Beklagten eingereicht.

[41] Nach einer internen Prüfung kam die Beklagte zu dem Ergebnis, dass von den 5.144 Unterschriften 4.577 gültig seien, womit das erforderliche Quorum erreicht werde.

[42] In der Ratssitzung vom 11. April 2019 fasste der Beklagte aufgrund der Sitzungsvorlage Nr. °° vom 1. April 2019, auf die für die weiteren Einzelheiten verwiesen wird (vgl. Beiakte Heft 1, Bl. 107 bis 112), unter TOP 3

„Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ‚Rathaussanierung stoppen!‘¹⁶ den Ratsbeschluss:

[43] „Der Rat stellt die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ‚Rathaussanierung stoppen!‘ fest.“

[44] In mit Rechtsbehelfsbelehrung versehenem Schreiben vom 18. April 2019 gab die Beklagte den Ratsbeschluss gegenüber den Klägern bekannt. Zur Begründung führte sie aus, das Begehren sei verfristet. Ein Bürgerbegehren müsse nach § 26 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Satz 1 GO NRW drei Monate nach dem Sitzungstag eingereicht werden, wenn es sich gegen einen Ratsbeschluss richte, der nicht der Bekanntmachung bedürfe. Diese Frist sei nicht gewahrt worden. Zwar richte sich das Bürgerbegehren nach seinem Wortlaut gegen den Ratsbeschluss des Beklagten vom 27. September 2018. Vorliegend sei jedoch aufgrund der in der Vergangenheit bereits mehrfachen Befassung des Beklagten mit dem Projekt Rathaussanierung für die Bestimmung der Einreichungsfrist auf einen älteren Ratsbeschluss abzustellen. Bereits im Jahr 2008 habe der Beklagte eine Teilsanierung beschlossen. Diese habe jedoch wegen der schlechten Finanzsituation nicht umgesetzt werden können. Im Jahr 2013 sei das Sanierungsvorhaben wieder aufgenommen und das Handlungskonzept Stadtmitte erstellt worden. Dazu habe die Sanierung des Rathauses und dessen Umgestaltung in ein „soziales Rathaus“ gehört. Dafür seien Kosten in Höhe von 39 Millionen Euro für eine sog. Paketvergabe und 44,6 Millionen Euro im Fall einer Eigenanierung veranschlagt worden. Der Ratsbeschluss vom 19. November 2015 stelle einen Grundsatzbeschluss dar. Auch wenn er durch die nachfolgenden Beschlüsse vom 6. Juli 2017 und 27. September 2018 aufgegriffen und konkretisiert worden sei, stelle er den Beginn des Vorhabens zur Rathaussanierung dar. Der Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017 habe den Ratsbeschluss vom 19. November 2015 konkretisiert. Es sei festgelegt worden, was die Vorhaben genau beinhalten und wie bzw. wo sie realisiert werden sollten. Im Jahr 2016 habe die Verwaltung begonnen, Planungs- und Projektsteuerungsleistungen für die Sanierung des Rathauses zu beauftragen. Am 27. September 2018 habe der Beklagte einen weiteren Ratsbeschluss zur Rathaussanierung gefasst. Angesichts der im Rahmen der Projektsteuerungsleistungen festgestellten Kostensteigerungen sei der Rat erneut mit der Rathaussanierung befasst worden.

16 Abführungszeichen fehlt im Original.

[45] Seit dem Grundsatzbeschluss vom 19. November 2015 habe sich die Sachlage nicht derart gravierend geändert, dass das Vorhaben durch den Ratsbeschluss vom 27. September 2018 einem Bürgerbegehren zugänglich gemacht werden könne. Die baulichen, inhaltlichen oder funktionalen Rahmenbedingungen der Rathaussanierung würden nicht derart von den Maßnahmen des Grundsatzbeschlusses aus dem Jahr 2015 abweichen. Auch das veränderte, gestiegene Investitions- und Finanzierungsvolumen führe zu keiner wesentlichen Änderung.

[46] Das Bürgerbegehren sei auch unzulässig, weil die Frage zu unbestimmt sei. Sie genüge nicht den Anforderungen des § 26 Abs. 7 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 GO NRW. Die Frage müsse als Grundlage für einen möglichen Bürgerentscheid auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet sein. Zwar könne die Frage mit Ja oder Nein beantwortet werden. Allerdings sei für den Bürger nicht erkennbar, wozu er konkret Ja oder Nein sagen solle. Die in mehrere Teile gegliederte Frage des Bürgerbegehrens lasse insbesondere bezüglich des letzten Teils, der sich mit dem Neubau des Rathauses befasse, nicht eindeutig erkennen, für welche Maßnahme der das Bürgerbegehren entscheidende Bürger abstimme. Fragen der Planung, des Umfangs der umzusetzenden Maßnahme und des Standortes blieben ungeklärt und offen. Zu welcher Maßnahme ein „Ja“ führen würde, könne der Bürger nicht ansatzweise erkennen. Das Bürgerbegehren enthalte lediglich den Hinweis auf einen Neubau auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs. Hieraus sei weder Größe, bauliche Umsetzung noch Standort des Rathausneubaus zu entnehmen. Was Folge eines Bürgerentscheids über die Frage des Bürgerbegehrens wäre, bliebe völlig offen. Zahlreiche weitergehende Fragen wären im Falle eines Bürgerentscheids im Anschluss durch den Rat selbst zu beantworten.

[47] Die Kläger haben am 15. Mai 2019 die vorliegende Klage erhoben.

[48] Zur Begründung tragen Sie im Wesentlichen vor, das Bürgerbegehren sei nicht verfristet. Der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 sei bürgerentscheidsfähig. Bei dem Projekt Rathaussanierung handele es sich um ein sog. „gestrecktes Planungsverfahren“ [sic]. Hierfür sei typisch, dass sich mit der Errichtung und baulichen Veränderung öffentlicher Einrichtungen nicht nur ein, sondern mehrere Beschlüsse des Rates befassen.

[49] Der Ratsbeschluss vom 19. November 2015 stelle keinen sog. Projektbeschluss dar. Mit diesem Ratsbeschluss sei zwar das Handlungskonzept Stadtmitte beschlossen worden. Mit der Vorlage des Handlungskonzeptes Stadtmitte sei jedoch nicht über die Gestaltung des Vorhabens Gewissheit

geschaffen und keine Planungsphase abgeschlossen, sondern erst eröffnet worden. Dementsprechend sei die Lenkungsgruppe für die Rathaussanierung erst zeitlich später eingerichtet worden.

[50] Der Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017 stelle ebenfalls keinen Abschluss der Planungen dar. Die Sitzungsvorlage weise insoweit nur eine seit April 2016 mit Experten, Bürgern, dem Förderverein ^{ooo}, der Politik und den Fachämtern geführte Diskussion über Standort und Inhalt des sozialen Rathauses und damit einen „möglichen Realisierungsansatz“ aus. Zu den Flächen hätten noch keine detaillierten Planungen bestanden. Ziffer 6 des Ratsbeschlusses vom 6. Juli 2017, wonach die Verwaltung beauftragt worden sei, die Planungen im Hinblick auf die notwendige Vorbereitung eines Förderantrages aus Städtebauförderungsmitteln weiter zu vertiefen und die Finanzierung zu klären, zeige, dass die Finanzierung des Vorhabens auch am 6. Juli 2017 noch nicht festgelegt gewesen sei. In der Ratssitzung habe der Bürgermeister der Beklagten ausgeführt, der geplante Finanzrahmen für das Rathaus solle die Bausumme von 40 Millionen Euro nicht übersteigen.

[51] Erst der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 stelle sich als Projektbeschluss dar. Er richte sich auf die Fortführung der Sanierung des Rathauses unter den im Sachverhalt des Beschlussvorschlages aufgeführten konkretisierten Rahmenbedingungen. Dazu gehöre über die bisherig definierte Kostengröße von 39 Millionen Euro hinaus eine Kostenberechnung im Rahmen der noch durchzuführenden Genehmigungsplanung zu einer Bausumme von 70,25 Millionen Euro. Es seien drei Bauabschnitte für die Sanierung festgelegt worden. Zudem habe der Beklagte beschlossen, zur teilweisen Refinanzierung der Investitionskosten Förderanträge aus entsprechenden Städtebauförderungsprogrammen zu stellen, wobei in der nunmehr vorliegenden Kostenberechnung mit einer Bausumme von 70,25 Millionen Euro eine Förderung der förderfähigen Kosten in Höhe von rund 20 Millionen Euro angenommen worden sei. Einzelheiten der Finanzierung des Vorhabens und Einzelheiten der baulichen Gestaltung des Vorhabens, unter anderem auch hinsichtlich der Brandschutzmaßnahmen seien festgelegt worden. Dieser Ratsbeschluss hätte unmittelbar die Sanierung des Rathauses unter den konkretisierten Rahmenbedingungen zum Gegenstand haben können.

[52] Zugleich beinhalte der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 ein abweichendes Regelungsprogramm von den Ratsbeschlüssen aus 2015 und 2017 und innerhalb des gestreckten Planungsverfahrens einen eigenständigen Entscheidungsgehalt. Das Regelungsprogramm über die Fortführung der Sanierung unter den bestimmten konkretisierten Rahmenbedingungen

stelle sich nicht nur als Entscheidung über das „Wie“ der Sanierung, sondern auch ihr „Ob“ dar. Der Bürgermeister der Beklagten habe erklärt, dass man beim Sanierungsbeschluss 2015 von anderen Gegebenheiten ausgegangen sei. Auch die Verwaltung der Beklagten habe wohl offenbar die Notwendigkeit gesehen, aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen eine neue grundsätzliche Entscheidung des Rates über das Sanierungsvorhaben herbeizuführen. Von daher komme es im Ergebnis auch nicht mehr darauf an, ob das um 31,25 Millionen Euro höhere Investitionsvolumen im Vergleich zur früher definierten Kostengröße von ca. 39 Millionen Euro allein bereits eine wesentliche Änderung der Sachlage im Vergleich zum Ratsbeschluss vom 19. November 2015 darstelle. Die (Grund-)Entscheidung der Ratsmitglieder über die Fortsetzung der Sanierung sei jedenfalls auch mit der Bejahung des ausdrücklich als Rahmenbedingung hervorgehobenen höheren Finanzierungsvolumens von 70,25 Millionen Euro getroffen worden.

[53] Die Fragestellung entspreche den rechtlichen Vorgaben. Der erste Teil der Frage sei absolut unmissverständlich. Danach solle der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt und stattdessen lediglich der Ratstrakt saniert werden.

[54] Auch die weitere, beanstandete Formulierung sei hinreichend bestimmt und lasse beim Unterstützer keinen Zweifel über den Umfang der Neubaumaßnahme aufkommen. Die geforderte „Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs“ könne nur so verstanden werden, dass diese Analyse auf der Grundlage der unterzubringenden Beschäftigten erfolge. Hiermit gebe das Bürgerbegehren sogar die Parameter für die Planung und den Umfang der umzusetzenden Maßnahmen und damit sogar die Kubatur des Neubaus vor. Auf der Grundlage der Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs würden sich diese nämlich aus dem Gesetz und den hierzu erlassenen norminterpretierenden Bestimmungen ergeben. Dies bedürfe keiner näheren Erläuterung. Büros, in denen Arbeitnehmer beschäftigt werden, unterlägen der Arbeitsstättenverordnung – ArbStättV –. Die unbestimmten Rechtsbegriffe in der ArbStättV und in deren Anhang würden wiederum in den technischen Regeln für Arbeitsstätten konkretisiert. Für Raumabmessungen/Bewegungsflächen am Arbeitsplatz sei die gleichnamige ASR A1.2 heranzuziehen. Jedenfalls sei die gewählte konkrete Fragestellung des Neubaus auf der Grundlage, einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs aus dem Blickwinkel der Unterstützer des Begehrens so zu verstehen, dass kein Repräsentationsbau, sondern – lediglich – ein funktionaler Neubau erfolgen solle.

[55] Den Initiatoren des Bürgerbegehrens könne und dürfe nicht abverlangt werden, den Standort des Neubaus festzulegen. Hiermit würden die Anforderungen an das Bürgerbegehren überspannt. Eine Standortentscheidung sei von vielen Faktoren und Abwägungsgesichtspunkten abhängig, unter anderem vom Raumbedarf und von der Verfügbarkeit von Grundstücken, das hieße ob und ggf. welche freien Flächen im Eigentum der Kommune stünden und deshalb Grunderwerbskosten nicht aufgewandt werden müssten, ob der Baugrund hinsichtlich der Bodenbeschaffenheit überhaupt geeignet sei, welche Untersuchungen ggf. zur Beschaffenheit des Baugrundes angestellt werden müssten, ob sämtliche Erschließungsmerkmale erfüllt bzw. erfüllbar seien oder ob noch Erschließungsanlagen eigens mit einem höheren Kostenaufwand errichtet werden müssten und – schließlich – wann die Grundstücksfläche überhaupt zu einer Überplanung zur Verfügung stehen würde. Solche Einflusskriterien und deren Auswertung könnten von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens innerhalb der knappen Frist zur Einreichung des Begehrens weder ermittelt noch in tragfähiger Weise festgestellt werden. Dies seien vielmehr Fragen der Umsetzung eines Neubaubeschlusses. Insoweit habe die Verwaltung geeignete Vorschläge zu unterbreiten, über die der Rat in einer weiteren (Vollzugs-) Entscheidung zu bestimmen habe.

[56] Die Kläger beantragen,

[57] 1. den „Bescheid“ der Beklagten vom 18. April 2019 aufzuheben,

[58] 2. den Beklagten zu verurteilen, das am 23. Oktober 2018 angezeigte Bürgerbegehren „Rathaussanierung stoppen!“ für zulässig zu erklären.

[59] Die Beklagten beantragen,

[60] die Klage abzuweisen.

[61] Zur Begründung ergänzen und vertiefen sie die Ausführungen der Beklagten zu 2. im Schreiben vom 18. April 2019. Der Ratsbeschluss vom 19. November 2015 habe als Grundsatzbeschluss die Entscheidung über die Sanierung des bestehenden Rathauses beinhaltet. Allein der Ratsbeschluss vom 19. November 2015 sei entscheidend für die grundsätzliche Planung der Rathaussanierung gewesen und somit auch für die Frage, welche Beschlüsse des Beklagten mit einem Bürgerbegehren aufgehoben werden könnten. Hiermit habe sich der Beklagte für Umgestaltungsmaßnahmen der Innenstadt inklusive der Sanierung des Rathauses entschieden. Seit dem 19. November 2015 seien alle Beteiligten von einem bereits laufenden Sanierungsprojekt ausgegangen. Entscheidend sei allein, dass bei dieser Ratssitzung die Sanierung des Rathauses beschlossen und im Folgenden von den Beteiligten („nur noch“) konkretisiert und umgesetzt worden sei.

[62] Die darauffolgenden Konkretisierungen des Projekts am 6. Juli 2017 und am 27. September 2018 hätten die Ausschlussfrist des § 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW nicht erneut in Gang gesetzt.

[63] Durch den Ratsbeschluss des Beklagten vom 6. Juli 2017 sei das laufende Projekt gar nicht erst dem Grunde nach behandelt worden. Beschlossen worden sei, dass „im Rahmen der Sanierung des Rathauses neue räumliche Angebote für Gruppen, Initiativen und Träger sozialer, Bildungs- und Integrationsprogramme, sowie weitere öffentliche Nutzungen (Gastronomie, Spielothek) in den Räumen des heutigen Glaskastens eingerichtet werden“ sollten. Dem öffentlichen Protokoll zur Ratssitzung vom 6. Juli 2017 könne aus verschiedentlichen Formulierungen und Textbeiträgen der Ratsmitglieder entnommen werden, dass alle Beteiligten von einem bereits laufenden Prozess zur Rathaussanierung ausgegangen seien.

[64] Ebenso verdeutliche der Text des Ratsbeschlusses vom 27. September 2018, dass die Beklagte nicht mehr die Frage über eine grundsätzliche Rathaussanierung zum Abstimmungsgegenstand im Rat machen wollte. Der Beklagte habe beschlossen, die „Verwaltung zu beauftragen“, die Sanierung des Rathauses fortzuführen. Die Wortmeldungen einzelner Ratsmitglieder würden den Charakter des Ratsbeschlusses aus dem Jahr 2015 als Grundsatzbeschluss nicht in Frage stellen. Dies sei schon an den Auswirkungen einer Ablehnung der Beschlussvorlage erkennbar, was nicht den Ratsbeschluss aus dem Jahr 2015 beseitigt hätte.

[65] Die Mehrfachbefassung des Beklagten mit dem Oberthema „Rathaussanierung“ stelle weder einen ungewöhnlichen Umstand noch eine Wiederholung oder Abänderung der Grundsatzentscheidung für eine Sanierung dar. Bei größeren Planungsvorhaben würde häufig eine Fülle von Beschlüssen gefasst, was dazu führe, dass sich das Vorhaben über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken könne. Die Kläger würden selbst von einer bereits begonnenen Sanierungsmaßnahme ausgehen. Anders ließe sich nicht erklären, dass die Frage des Bürgerbegehrens u.a. darauf abziele, die Sanierung des Rathauses zu „stoppen“.

[66] Anhaltspunkte dafür, dass aufgrund einer wesentlichen Änderung der Sachlage der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 als neuer Grundsatzbeschluss verstanden werden müsse, gebe es nicht. Grundsätzlich kämen solche planerischen Änderungen als (bürgerentscheidungs-)relevante Änderungen in Betracht, die bauliche Veränderungen mit wesentlichen Auswirkungen auf Funktionen, Raumprogramme oder Kapazitäten oder eine verän-

derte Finanzierung der Maßnahme betreffen würden. Eine wesentliche Änderung könne nicht mit Kostensteigerungen oder einem nach dem Ergehen des Ratsbeschlusses entstandenen Haushaltsdefizit begründet werden. Derartige Kostensteigerungen und finanzielle Defizite im städtischen Haushalt seien einem Bürgerbegehren nicht zugänglich.

[67] Zudem sei die Teilfrage nach einem Neubau derart offen, dass eigentlich nur erkennbar werde, dass dieser die Alternative zu einer Rathausanierung darstellen solle. Alles Weitere lasse die Fragestellung offen.

[68] Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.

Entscheidungsgründe

[69] Die Klage ist zulässig (I.), aber überwiegend unbegründet (II.).

I.

[70] Die Klage ist zulässig.

[71] Zur gerichtlichen Durchsetzung des klägerischen Begehrens, die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Beklagten zu erreichen, ist unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die allgemeine Leistungsklage statthaft.

[72] Die Kläger als Vertreter des Bürgerbegehrens sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur betreffenden Gemeinde stehende „Amtswalter“ anzusehen.

[73] Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 17.

[74] Die den Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens durch das Kommunalrecht zugewiesenen Rechte sind nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts Teil der kommunalen Willensbildung. Sie betreffen die politische Willensbildung in der Gemeinde und begrenzen zugleich die Rechte der Gemeindevertretung. Ein zugelassenes Bürgerbegehren ist Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat. Seine Vertrauensleute nehmen insoweit eine organschaftliche Funktion wahr. Sie sind „Organ“ der Gemeinde, weshalb sie mangels Grundrechtsfähigkeit nicht in den Schutzbereich von Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes – GG – fallen.

[75] Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 20 bis 22.

[76] Zwar sieht die Kammer sich an diesen Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts nicht durch § 31 des Bundesverfassungsgesetzes – BVerfGG – gebunden. Danach binden die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Diese Bindungswirkung ist grundsätzlich indisponibel,

[77] vgl. *Betge* [sic], in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgesetz, Werkstand: 56. Erg.-Lfg. Februar 2019¹⁷, § 31, Rn. 10,

[78] und besteht über den Einzelfall hinausgehend insofern, als die sich aus dem Tenor und den tragenden Gründen der Entscheidung ergebenden Grundsätze für die Auslegung der Verfassung von den Gerichten in allen künftigen Fällen beachtet werden müssen.

[79] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 1975 – 2 BvR 1018/74 –, juris, Rn. 13; BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 1987 – 2 BvR 104/87 –, juris, Rn. 41; BVerfG, Beschluss vom 20. Januar 1966 – 1 BvR 140/62 – (Niekisch-Fall, Berliner Sache, Berlin-Vorbehalt II), juris, Rn. 14.

[80] § 31 BVerfGG erkennt den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen Bindungswirkung insoweit zu, wie die Funktion des Bundesverfassungsgerichts als maßgeblicher Interpret und Hüter der Verfassung dies erfordert. Die Bindungswirkung beschränkt sich deshalb auf die Teile der Entscheidungsgründe, welche die Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes betreffen. Sie erstreckt sich nicht auf Ausführungen, die nur die Auslegung einfacher Gesetze zum Gegenstand haben. Die Auslegung und Anwendung einfacher Gesetze ist Sache der sachnäheren Fachgerichte. Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht die aus dem Verfassungsrecht sich ergebenden Maßstäbe oder Grenzen für die Auslegung eines einfachen Gesetzes verbindlich zu bestimmen.

[81] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 1975 – 2 BvR 1018/74 –, juris, Rn. 14.

[82] § 31 BVerfGG erfasst auch stattgebende, gemäß § 93c Abs. 1 Satz 2 BVerfGG einer Senatsentscheidung gleichstehende Kammerbeschlüsse über eine Verfassungsbeschwerde.

17 Welchen Stand das Gesamtwerk hat, ist für Leserinnen und Leser allerdings keine sinnhafte Information: Von wann stammt die Kommentierung?

[83] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2006 – 1 BvQ 4/06 – (Versammlungsverbot), juris, Rn. 29; BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2004 – 1 BvR 2495/04 –, juris, Rn. 11; *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Auflage 2015, § 31, Rn. 24.

[84] Nicht erfasst sind jedoch Nichtannahmebeschlüsse wie der vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –. Eine Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG kommt nur Sachentscheidungen, nicht Prozessentscheidungen zu.

[85] BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1995 – 1 BvL 18/93, 1 BvL 5/94, 1 BvL 6/94, 1 BvL 7/94, 1 BvR 403/94, 1 BvR 569/94 –, (Feuerwehrabgabe, Feuerweherschutzabgabe), juris, Rn. 63; *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Werkstand: 56. Erg.-Lfg., Februar 2019, § 31, Rn. 83.

[86] Dennoch veranlassen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 – zu Auslegungen des Verfassungsrechts hinsichtlich der fehlenden Grundrechtsträgereigenschaft von Vertretern eines Bürgerbegehrens als „Organ“ bzw. „Amtswalter“ in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur Gemeinde die Kammer unter Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen ihre Rechtsprechung zu ändern.

[87] Nach dieser Rechtsprechung war die Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Fall 1 VwGO statthafte Klageart für die Bewertung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

[88] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 8; OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2002 – 15 A 1965/99 –, juris, Rn. 8; zum Bürgerbegehren auf Kreisebene; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 13. Juni 2008 – 15 K 2243/06 –, juris, Rn. 36.

[89] Die begehrte Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – GO NRW – wurde als Verwaltungsakt angesehen, mit dem der Rat den Vertretern des Bürgerbegehrens gegenüber, die sich insoweit auf eine Position des Außenrechts berufen haben, verbindlich feststellt, ob die Voraussetzungen für die Durchführung eines Bürgerentscheids erfüllt sind.

[90] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2002 – 15 A 1965/99 –, juris, Rn. 8, m.w.N.; zum Bürgerbegehren auf Kreisebene; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 13. Juni 2008 – 15 K 2243/06 –, juris, Rn. 36.

[91] Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat in einer neueren Entscheidung eine Feststellungsklage bezüglich der gerichtlichen Überprüfung des Abstimmungsergebnisses über einen Bürgerentscheid für statthaft angesehen.

[92] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 27. Juni 2019 – 15 A 2503/18 –, juris.

[93] Diese Konstellation betrifft nicht die vorliegende Situation, in der die Unzulässigkeitsfeststellung durch Ratsbeschluss beseitigt und dem Rat vorgegeben werden soll, die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens festzustellen. Überdies verhält sich die Entscheidung nicht deutlich zu der Frage, ob den Vertretern eines Bürgerbegehrens Rechtspositionen „wie einem Organ“ im Rahmen des gemeindlichen inneren Willensbildungsprozesses zustehen. Im Gegenteil stellt das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in dieser der vorerwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nachfolgenden Entscheidung im Rahmen der Klagebefugnis nicht auf „organschaftliche Rechte“ ab, sondern bejaht an mehreren Stellen die den Vertretern eines Bürgerbegehrens zustehenden eigenen subjektiven Rechte.

[94] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 27. Juni 2019 – 15 A 2503/18 –, juris, Rn. 58, 74, 84, 95.

[95] Zur rechtlichen Position der Vertreter eines Bürgerbegehrens führt das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen aus, bei ihnen seien alle Verfahrensrechte hinsichtlich des Bürgerbegehrens konzentriert. Sie würden ähnlich einem Verfahrensstandschafter im eigenen Namen die Interessen der das Bürgerbegehren unterzeichnenden Bürger wahrnehmen und überdies einheitlich als Ansprechpartner der Gemeinde fungieren.

[96] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 27. Juni 2019 – 15 A 2503/18 –, juris, Rn. 67.

[97] Die konkrete rechtliche Einordnung des Konstruktes Bürgerbegehren bzw. seiner Vertreter bleibt unklar.

[98] Unter Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 – hält die Kammer nicht mehr an ihrer früheren Rechtsprechung fest. Soweit die Vertrauensleute des Konstruktes Bürgerbegehrens [sic] als „Organ“ der Gemeinde bzw. als „Amtswalter“ eine organschaftliche Funktion wahrnehmen,

[99] vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 22,

[100] stehen sie der Gemeinde nicht in einem Außenverhältnis gegenüber und kann die Entscheidung des Rates nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW ihnen gegenüber nicht in Gestalt eines Verwaltungsakts ergehen. Es fehlt

insoweit an der nach § 35 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen – VwVfG NRW – erforderlichen Außenwirkung.

[101] Bei konsequenter Überführung der vorerwähnten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in nordrhein-westfälisches Landesrecht folgt die Einordnung des Konstrukts eines Bürgerbegehrens „als Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat“ [sic] jedoch weder aus dem verfassungsgerichtlichen Verständnis der Stellung eines Bürgerbegehrens erst ab Feststellung der Zulässigkeit durch den Rat noch aus einer rechtstheoretischen Einordnung des Antrags auf Durchführung eines Bürgerbegehrens, der Gesamtheit der Unterzeichner oder der Vertreter/Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens als „Organ“.

[102] Vgl. zum diesbezüglichen Meinungsstand und der daran nachvollziehbaren Kritik umfassend *Lange*, Kommunalrecht, 2. Auflage, 2013, Teil 2, Kapitel 9, Rn. 143 ff.

[103] Soweit in der Literatur darauf hingewiesen wird, dass ein Bürgerbegehren als Instrument unmittelbarer Demokratie grundsätzlich eine selbstständige Teilhabe an der kommunalen Willensbildung von außen darstellt,

[104] vgl. *Heusch/Dickten*, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, NVwZ 2019, 1238 (1244); *Muckel*: Keine Grundrechtsberechtigung für Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens, JA 2019, 633 (635),

[105] stimmt dem die Kammer im Grundsatz zu.

[106] Allerdings weist die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen dem Konstrukt Bürgerbegehren durch einfachgesetzliche Regelungen in § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW i.V.m. § 40 Abs. 1 und 2 Satz 1 GO NRW die kommunalverfassungsrechtliche Stellung „als Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat“ im Sinne der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu.

[107] Nach § 40 Abs. 1 GO NRW wird die Verwaltung der Gemeinde ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt. § 40 Abs. 2 Satz 1 GO NRW definiert legal, dass die Bürgerschaft durch den Rat und den Bürgermeister vertreten wird. Hiernach ist ein Bürgerbegehren nicht Träger der Gemeindeverwaltung und demnach nicht Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde.

[108] Auch aus dem Wortlaut der Regelung in § 26 Abs. 6 Satz 7 GO NRW über die Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens, dessen Zulässigkeit abschließend festgestellt worden ist, kann entnommen werden, dass weder das Bürgerbegehren als solches, noch seine Unterzeichner in Gesamtheit oder einzeln oder die Vertreter des Bürgerbegehrens Organe der Gemeinde im klassischen bzw. engeren Sinne sind. Die Norm lautet auszugsweise: „Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach Satz 1 oder Satz 2 abschließend festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, [...].“ (Unterstreichung durch das Gericht). Diesem Wortlaut ist zu entnehmen, dass § 26 Abs. 6 Satz 7 GO NRW das Bürgerbegehren nicht als ein klassisches Gemeindeorgan im engeren Sinne ansieht, weil es seiner Zielrichtung die Gemeindeorgane in ihrer Gesamtheit gegenüberstellt. Würde die Norm das Bürgerbegehren als klassisches Gemeindeorgan im engeren Sinne ansehen, wäre die zutreffende Formulierung, ihm die „anderen Gemeindeorgane“ gegenüber zu stellen.

[109] Allerdings lässt § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW i.V.m. § 40 Abs. 1 und 2 Satz 1 GO NRW eine Auslegung dieser Regelungen im Lichte der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 – zu, wonach dem Konstrukt Bürgerbegehren im nordrhein-westfälischen Kommunalrecht während seiner rechtlichen Relevanz die Stellung eines gemeindlichen vorübergehend existenten „Organs“ als Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat, zugewiesen ist, ohne dass es klassisches Gemeindeorgan im engeren Sinne ist.

[110] Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW können die Bürger beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid). Dieser Antrag ermöglicht bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen die Entscheidung anstelle des Rates, der nach § 40 Abs. 2 Satz 1 GO NRW Teil des institutionellen Gefüges der gemeindlichen Willensbildung zur Bestimmung der Verwaltung der Gemeinde nach § 40 Abs. 1 GO NRW ist.

[111] Wird das Bürgerbegehren aufgrund einfachgesetzlicher Regelung vorübergehend in das institutionelle Gefüge der gemeindlichen Willensbildung erhoben und mit der Kompetenz ausgestattet, in Gestalt des Bürgerentscheids anstelle des Rates als originäres Gemeindeorgan zu entschei-

den, und – wenn auch beschränkt auf seine Vertreter – mit Rechtsschutzmöglichkeiten zur Sicherung des ordnungsgemäßen Verfahrens versehen (§ 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW) ist es während seiner gesamten vorübergehenden Dauer rechtlicher Relevanz als Teil des institutionellen Gefüges anzusehen. Für eine Begrenzung dieser Einordnung ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens,

[112] vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 24, wonach (erst) ein zugelassenes Bürgerbegehren Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat, ist,

[113] ist kein Sachgrund ersichtlich. Zumal es an einer rechtlichen Begründung fehlt, das Konstrukt des Bürgerbegehrens erst ab diesem Zeitpunkt als „Organ“ bzw. seine Vertreter als organschaftliche „Amtswalter“ in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur Gemeinde zu sehen. Folge einer solchen Aufteilung wäre eine weder rechtlich nachvollziehbare noch praktikable Aufspaltung der rechtlichen Einordnung des Konstruktes Bürgerbegehren bzw. seiner Vertreter vor Zulässigkeitsfeststellung bzw. auch bei Unzulässigkeitsfeststellung durch den Rat einerseits und ab Zulässigkeitsfeststellung andererseits. Dass das Konstrukt Bürgerbegehren bzw. seiner Vertreter als „Amtswalter“ vor Zulässigkeitsfeststellung bzw. auch bei Unzulässigkeitsfeststellung durch den Rat kein „Organ“ darstellen bzw. keine organschaftliche Funktion wahrnehmen sollen, ab Zulässigkeitsfeststellung jedoch schon, wäre insbesondere mit Blick auf Rechtschutzverfahren zur Sicherung des ordnungsgemäßen Verfahrens nicht nachvollziehbar.

[114] Nach alledem können die Kläger die ihnen in organschaftlicher Funktion durch § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW zugewiesene Rechtsschutzmöglichkeit im Wege der allgemeinen Leistungsklage geltend machen.

[115] In ihrer organschaftlichen Funktion stehen sie dem Beklagten, gegen dessen Entscheidung § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW ihnen das Klagerecht einräumt, während der vorübergehenden rechtlichen Relevanz des Bürgerbegehrens im organschaftlichen Streitverhältnis, einem Organstreitverfahren, gegenüber.

[116] Dieses organschaftliche Streitverhältnis unterscheidet sich allerdings in wesentlichen Punkten von Organstreitverfahren zwischen Gemeindeorganen im engeren Sinne, weshalb die Kammer der Ausführung des Bundesverfassungsgerichts im Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 „In-soweit handelt es sich um eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit.“,

[117] Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 24.

[118] insoweit einschränkend versteht, dass damit keine Kommunalverfassungsstreitverfahren im herkömmlichen Sinne gemeint sein sollen. Diese betreffen in ihrer Struktur Streitigkeiten zwischen Organen und Organteilen einer Gemeinde, die ihnen im Interesse der Gemeinde übertragende Organrechte wahrnehmen. Auch wenn die Reichweite eines organschaftlichen Rechts im Einzelfall im Streit steht, sind diese Organe oder Organteile – ungeachtet ihrer entgegengesetzten Rechtsstandpunkte in einem Kommunalverfassungsstreitverfahren – verpflichtet, im Interesse der Gemeinde zu handeln. Die Umsetzung dieser übergeordneten gemeinsamen Verpflichtung und Zielsetzung macht eine dauerhafte vertrauensvolle Zusammenarbeit erforderlich.

[119] Vgl. insb. zu dem daraus folgenden Grundsatz der Organtreue [sic] OVG NRW, Urteil vom 15. September 2015 – 15 A 1961/13 –, juris, Rn. 55; OVG NRW, Beschlüsse vom 17. Mai 2017 – 15 A 1008/16 –, juris, Rn. 9, vom 16. Mai 2013 – 15 A 785/12 –, juris, Rn. 39, und vom 19. August 2011 – 15 A 1555/11 –, juris, Rn. 21; VG Düsseldorf, Urteil vom 18. März 2016 – 1 K 8453/15 –, juris, Rn. 22.

[120] Ein Bürgerbegehren als vorübergehendes Konstrukt institutioneller Einbindung in die gemeindliche Willensbildung anstelle des Rates ist nicht auf eine dauerhafte vertrauensvolle Zusammenarbeit gerichtet und nimmt keine ihm im Interesse der Gemeinde übertragenen Organrechte wahr, sondern ermöglicht Teilhabe der einzelnen Bürger der Gemeinde durch Formung eines Bürgerwillens an der gemeindlichen Willensbildung der Gemeinde. Zu diesem Zweck wird es vorübergehend Teil der institutionellen Einbindung in die gemeindliche Willensbildung.

[121] Aus diesem Grund ist für die Zulässigkeit einer Klage der Vertreter eines Bürgerbegehrens auch keine rechtzeitige Rüge der für rechtswidrig gehaltenen Maßnahme gegenüber dem zuständigen Organ selbst zu fordern, um diesem die Möglichkeit zu geben, Einwände zu prüfen und ggf. für Abhilfe Sorge zu tragen. Diese aus dem Grundsatz der Organtreue zwischen dauerhaft miteinander im Interesse der Gemeinde zusammenarbeitenden Organen entwickelte Zulässigkeitsvoraussetzung,

[122] vgl. OVG NRW, Urteil vom 14. September 2017 – 15 A 2785/15 –, juris, Rn. 43; OVG NRW, Beschluss vom 19. August 2011 – 15 A 1555/11 –, juris, Rn. 14; VG Düsseldorf, Urteil vom 18. März 2016 – 1 K 8453/15 –, juris, Rn. 22,

[123] ist aufgrund der nur vorübergehenden rechtlichen Relevanz eines auf eine singuläre Sachfrage bezogenen Bürgerbegehrens nicht anzuwenden.

[124] Den Anspruch auf Zulässigkeitserklärung eines Bürgerbegehrens durch den Beklagten können die Kläger als Vertreter des Konstruktes Bürgerbegehren als „Organ“ im Wege der allgemeinen Leistungsklage verfolgen.

[125] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. Januar 2010 – 15 B 1797/09 –, zur Statthaftigkeit der Leistungsklage in Organstreitverfahren; *Pietzcker*, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Werkstand: 36. Erg.-Lfg., Februar 2019, § 43, Rn. 45 und Vorbemerkungen zu § 42 Abs. 1, Rn. 18.

[126] In Folge der vorstehenden Grundsätze ist richtiger Beklagter im Rahmen der auf Verurteilung eines Rates als Organ zur Feststellung eines Bürgerbegehrens als zulässig gerichteten allgemeinen Leistungsklage im Wege eines Organstreitverfahrens der Rat als Organ.

[127] Für das auf Aufhebung des „Bescheides“ der durch den Bürgermeister vertretenen Beklagten zu 2. vom 18. April 2019 gerichtetes Begehren ist die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Fall 1 VwGO) statthaft, die sich nach dem Rechtsträgerprinzip (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) gegen die Beklagte selbst richtet.

[128] Hierbei kann dahinstehen, ob es sich bei dem Schreiben vom 18. April 2019 überhaupt entsprechend seiner äußeren Form um einen wirksamen Verwaltungsakt handelt oder mangels ihm zukommenden Außenwirkung, weil die Vertreter des Konstrukts Bürgerbegehrens als „Organ“ auch der Beklagten gegenüber während der rechtlichen Relevanz des Bürgerbegehrens in organschaftlicher Funktion als Teil institutioneller gemeindlicher Willensbildung entgegnetreten, keinen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG NRW darstellen kann.

[129] Zwar muss der mit der Anfechtungsklage angegriffene Akt grundsätzlich objektiv ein bereits erlassener Verwaltungsakt sein. Maßgebend ist hierbei, welche Rechtsnatur ein behördliches Handeln tatsächlich hat und nicht, welches Instrument die Behörde gewollt hat und erst recht nicht, welche Handlungsform die Behörde hätte wählen müssen.

[130] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 1974 – VII B 97.73 –, juris, Rn. 7; BVerwG, Urteil vom 1. März 1967 – IV C 74.66 –, juris, Rn. 15; *Sodan*, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage 2018, § 42, Rn. 18.

[131] Allerdings ist vorliegend die Anfechtungsklage auch statthaft, wenn es sich rechtlich mangels Außenwirkung um keinen Verwaltungsakt handelt, aber aufgrund der eindeutigen äußeren Erscheinung des mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Schreibens der Beklagten der Rechts-

schein gegenüber den Klägern gesetzt wurde, der Inhalt weise Regelungscharakter auf. Die Anfechtungsklage dient in diesem Fall der Beseitigung des von dem Schreiben ausgehenden Rechtsscheins.

[132] Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Oktober 2016 – 1 S 1662/16 –, juris, Rn. 13; Vgl. [sic] *Blunk/Schroeder*, Rechtsschutz gegen Scheinverwaltungsakte, JuS 2005, 602 (606); vgl. zum bestehenden Rechtsschutzbedürfnis der Beseitigung des Rechtsscheins, wenn auch durch Feststellungsklage, BVerwG, Urteil vom 21. November 1986 – 8 C 127/84 –, juris, Rn. 16.

II.

[133] Die Klage ist begründet, soweit sie auf Aufhebung des „Bescheides“ der durch den Bürgermeister vertretenen Beklagten vom 18. April 2019 bzw. auf Beseitigung des davon ausgehenden Rechtsscheins eines Verwaltungsakts gerichtet ist. Der mit dem Schreiben gesetzte Rechtsschein einer belastenden Regelungswirkung durch die Beklagte gegenüber den Klägern ist rechtswidrig und verletzt sie in ihren organschaftlichen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

[134] Für den Erlass eines Bescheides mit belastender Wirkung fehlt es an einer Ermächtigungsgrundlage, die für den Erlass eines solchen Verwaltungsaktes erforderlich ist.

[135] Der im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnte Vorbehalt des Gesetzes verlangt von Verfassungswegen ein Gesetz als Voraussetzung des Verwaltungshandelns und verbietet Verwaltungshandeln ohne gesetzliche Ermächtigung.

[136] Vgl. *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Auflage 2018, § 44, Rn. 46.

[137] Der Grundsatz des Vorbehalts des (allgemeinen) Gesetzes wird im Grundgesetz nicht *expressis verbis* erwähnt. Seine Geltung ergibt sich jedoch aus Art. 20 Abs. 3 GG. Die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, der Vorrang des Gesetzes also, würde ihren Sinn verlieren, wenn nicht schon die Verfassung selbst verlangen würde, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen nur Rechtens ist, wenn es durch das förmliche Gesetz legitimiert wird.

[138] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 1975 – 2 BvR 883/73, 2 BvR 379/74, 2 BvR 497/74, 2 BvR 526/74 –, (Rechtsschutzverfahren im Strafvollzug, Rechtsschutzverfahren), juris, Rn. 34.

[139] Die Beklagte hat in ihrem Schreiben vom 18. April 2019 eine Regelungskompetenz für sich in Anspruch genommen, für die es keine gesetzliche Grundlage gibt.

[140] § 26 Abs. 6 GO NRW enthält keine Ermächtigung für Gemeinden, den Vertretern eines Bürgerbegehrens die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW mit Regelungswirkung bekanntzugeben. Mit Blick auf die Ausführungen der Kammer zur Zulässigkeit der gegen eine Unzulässigkeitsentscheidung eines Rates gerichteten Klage der Vertreter eines Bürgerbegehrens kann die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen einer Gemeinde diese Regelungskompetenz in der gegenwärtigen Rechtslage auch nicht zuschreiben. § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW zeigt vielmehr, dass es einer Regelungskompetenz der Gemeinde in dieser Frage gar nicht bedarf. Gegenstand eines Rechtsschutzersuchens der Vertreter eines Bürgerbegehrens im Fall der Entscheidung eines Rates, die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens festzustellen, ist die Ratsentscheidung selbst. Einer (weiteren) gemeindlichen Entscheidung bedarf es nach der Rechtslage nicht.

[141] Soweit die Klage darauf gerichtet ist, den Beklagten zu verurteilen, das am 23. Oktober 2018 bei der Beklagten angezeigte, gegen den Ratsbeschluss des Beklagten vom 27. September 2018 gerichtete Bürgerbegehren „Ratshausanierung stoppen!“ für zulässig zu erklären, ist sie unbegründet.

[142] Die Kammer lässt dahinstehen, ob dem Bürgerbegehren Ausschlussgründe des § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW, insbesondere mit Blick auf die das Rathaus erfassende Sanierungssatzung nach § 142 BauGB solche des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW, entgegenstehen.

[143] Entgegen dem Vorbringen der Beklagten ist das Bürgerbegehren nicht verfristet.

[144] Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Ratsbeschlusses eingereicht sein. Gegen einen Ratsbeschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag (§ 26 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GO NRW).

[145] Das Bürgerbegehren richtet sich jedenfalls hinsichtlich des Frageteils, „Soll der Beschluss des Rates der Stadt N1. vom 27.09.2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt werden [...]?“ nach dem Wortlaut der Fragestellung gegen den nicht bekannt zu machenden Ratsbeschluss vom 27. September 2018. Insoweit ist die Frist des § 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW (drei Monate nach dem Sitzungstag) mit dem am 22. Februar 2019 eingereichten Schreiben gewahrt. Der Ablauf der Frist des § 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW war nach der schriftlichen Mitteilung am 23. Oktober 2018 bis

zu der am 18. Dezember 2018 per Boten überbrachten Mitteilung der Verwaltung über die Kostenschätzung gehehmt.

[146] Der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 ist bürgerentscheidsfähig. Das Bürgerbegehren hätte nicht gegen einen der die Rathaussanierung zeitlich früher berührenden Beschlüsse vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) oder 6. Juli 2017 gerichtet werden müssen.

[147] Die Fristenregelung in § 26 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GO NRW soll im Interesse der Stabilität und Verlässlichkeit gemeindlicher Willensbildung verhindern, dass ein sachliches Regelungsprogramm des Rates beliebig lange durch ein Bürgerbegehren in Frage gestellt werden kann, und damit bewirken, dass es nach den im Gesetz genannten Fristen als sichere Planungsgrundlage dienen kann.

[148] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Januar 2003 – 15 A 203/02 –, juris, Rn. 3, mit Hinweis auf die Begründung zur Einführung des Bürgerbegehrens in § 17b GO NRW a.F. in LT-Drs. 11/4983, amtl. Begründung S. 8.

[149] Vergleichbare Fristenregelungen in Gemeindeordnungen anderer Bundesländer dienen der Effektivität und Sparsamkeit des Handelns der Gemeinde; sie soll gefasste Beschlüsse umsetzen können, ohne grundsätzlich nach Ablauf der Frist mit deren Änderung durch einen Bürgerentscheid rechnen zu müssen. Durch ein Bürgerbegehren gegen einen – nach erneuter Sachdiskussion ergangenen – wiederholenden Grundsatzbeschluss wird die Effektivität und Sparsamkeit gemeindlichen Handelns nicht in Frage gestellt.

[150] Vgl. zu dem bis auf Abweichungen in den Fristen insoweit vergleichbaren § 21 Abs. 3 Satz 3 GemOBaWü, VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13. April 1993 – 1 S 1076/92 –, juris, Rn. 29.

[151] Dies zugrunde gelegt, ist ein gegen einen Ratsbeschluss gerichtetes kassatorisches Bürgerbegehren unzulässig, wenn es außerhalb der Fristen des § 26 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GO NRW ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufhebt oder ändern will, jedenfalls dann, wenn die Aufhebung oder Änderung nicht nur ein völlig nebensächliches Detail betrifft, von dem anzunehmen ist, dass es im Kontext der durch das Bürgerbegehren zur Entscheidung gestellten Frage von bisherigen Ratsbeschlüssen nicht erfasst sein sollte.

[152] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Januar 2003 – 15 A 203/02 –, juris, Rn. 6.

[153] Das Bürgerbegehren „Rathaussanierung stoppen!“ ist auf die Änderung des mit Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am

19. November 2015 beschlossen) durch den Beklagten gesetzten Regelungsprogramms gerichtet. Dieses Regelungsprogramm sah die Sanierung des Rathauses der Beklagten auf Grundlage des Handlungskonzeptes Stadtmitte zu einem Finanzbedarf von 40,0 Millionen Euro vor. Die von dem Bürgerbegehren beabsichtigte Beschränkung der Sanierung auf den Ratsrakt und Errichtung eines Neubaus zielt (auch) auf die Änderung dieses Sanierungsvorhabens.

[154] Eine Verfristung kann dem Bürgerbegehren allerdings mit Blick auf den Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen nicht entgegengehalten werden. Der Ratsbeschluss ist gegenstandslos geworden.

[155] Diese Rechtsfolge ist nur dann in Betracht zu ziehen, wenn die Gemeinde einen alten Ratsbeschluss – etwa aufgrund zwischenzeitlicher wesentlich neuer Entwicklungen – durch ein neues, wenngleich möglicherweise inhaltlich gleiches Regelungsprogramm ersetzt hat. Dann hat der alte Ratsbeschluss seine Wirksamkeit verloren, so dass auch ein Bürgerbegehren nicht mehr gegen ihn gerichtet sein kann.

[156] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 23. März 2018 – 15 B 337/18 –, juris, Rn. 18; OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, juris, Rn. 21.

[157] Dies gilt jedoch nicht schon dann, wenn lediglich ein bisheriges sachliches Regelungsprogramm bekräftigt wird, was lediglich die fortbestehende Aktualität des früheren Ratsbeschlusses und damit die fortbestehende Notwendigkeit des Schutzes vor zu später Beseitigung durch ein Bürgerbegehren zeigt.

[158] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, juris, Rn. 21.

[159] Unter dieser Maßgabe kann dahinstehen, ob der Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017, gegen den das Bürgerbegehren ebenfalls verfristet wäre, ein neues Regelungsprogramm gegenüber dem Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) aufgestellt hat. Hierfür spricht – auch wenn sich dies aus dem Wortlaut des Ratsbeschlusses selbst nicht unmittelbar aufdrängt – die Darstellung in der Sitzungsvorlage Nr. °°. Der zu treffende Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017 ist in der Sitzungsvorlage als Grundsatzentscheidung bezeichnet. Mit Blick auf die Förderung des Vorhabens „soziales Rathaus“ sollte eine Grundsatzentscheidung des Beklagten getroffen werden, ob das Vorhaben in der Form gewollt sei. Die Verwaltung der Beklagten wollte die dazu erforderlichen

Schritte nach der Grundsatzentscheidung veranlassen. Das „Ob“ des Vorhabens in der zur Förderung gestellten Form wurde danach neu beschlossen.

[160] Jedenfalls durch den Ratsbeschluss vom 27. September 2018 sind die Ratsbeschlüsse vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) und vom 6. Juli 2017 gegenstandslos geworden.

[161] Der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 hat den Regelungsgegenstand der vorerwähnten zeitlich vorgehenden Ratsbeschlüsse geändert.

[162] Die überwiegend aufgrund der Umstellung der Vorhabensdurchführung in Eigenrealisierung entgegen der dem Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 zugrunde liegenden Annahme einer Durchführung in Paketvergabe gestiegene Bausumme von rd. 39,0 Millionen Euro auf 70,25 Millionen Euro stellt in dieser Konstellation eine wesentliche Änderung des bisherigen sachlichen Regelungsprogramms dar, die eine neue Entscheidung über das „Ob“ der Fortführung der begonnenen Rathaussanierung nach diesen Maßgaben erfordert. Bei einer Kostensteigerung in dieser Höhe ist eine Entscheidung über die Fortführung des Vorhabens Rathaussanierung bei sachgerechter Betrachtung nicht lediglich als „Wie“ des Vorhabens, sondern als „Ob“ dieses konkreten mit einer Kostensteigerung verbundenen Vorhabens verbunden, zumal die Ausführungsmodalitäten (Eigenrealisierung statt Paketvergabe) des Vorhabens geändert und mit den eigentlichen, kostenträchtigsten Sanierungsmaßnahmen noch nicht begonnen wurde. Insoweit ist ohne Belang, dass ein Teil der Kostensteigerung durch in Auftrag gegebene Gutachten sowie Planungsleistungen verursacht und schon angefallen sein dürfte (vgl. Sitzungsvorlage Nr. °°).

[163] In diese Bewertung ist ebenfalls einzustellen, dass in der dem Ratsbeschluss zugrundeliegenden Kostenberechnung eine Förderung der förderfähigen Kosten in Höhe von rd. 20 Millionen Euro angenommen wurde. Die Mehrbelastung des Haushaltes in einer „tragfähigen Größenordnung“ stand unter der Voraussetzung, dass die Fördermittel in dieser Größenordnung fließen. Die Beantragung der (weiteren/erhöhten) Fördermittel hat jedoch wie auch die Vertreterin der Beklagten in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat – wiederum wie im Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017 – eine Grundsatzentscheidung über das „Ob“ der Rathaussanierung zu den gestiegenen Kosten erfordert.

[164] Die Einordnung des Ratsbeschlusses vom 27. September 2018 als ein neues Regelungsprogramm für die Rathaussanierung aufstellender Ratsbeschluss wird durch die Wortbeiträge der Ratsmitglieder in der Ratssitzung

vom selben Tag belegt. Dies zeigen insbesondere die Ausführungen des Bürgermeisters als Vorsitzender des Beklagten, der zwar den Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) als Grundsatzbeschluss bezeichnet, aber im Kern dafür wirbt, die Sanierung des Rathauses nicht abzubrechen bzw. die Durchführung zu beginnen:

[165] „Bürgermeister B. erklärt, dass er nun als Mitglied des Gremiums spreche. Der Grundsatzbeschluss der Sanierung 2015, [...]. Man sei damals von anderen Gegebenheiten ausgegangen. Man wisse heute, dass das Gutachten etwa den Brandschutz nicht in der Form beleuchtet habe, wie es notwendig geworden wäre. [...] Das sei eine riesige Verantwortung für einen Stadtrat und eine historische Entscheidung, mit der man sich zu Recht schwer tun könne. Gleichwohl müsse man eine Entscheidung treffen und manchmal sei es gut, wenn man sich nicht um Jahre vertage. Es habe schon einmal ein Gutachten gegeben, das lange diskutiert und anschließend in die Schublade gelegt worden sei. Der Zustand des Hauses sei aber darüber nicht besser geworden. Er wolle noch einmal betonen, dass man hier ein Monument deutscher Architektur habe. Dieses Haus sei in seiner Art, so mangelbelegt es auch sein möge, deutschlandweit zu suchen. [...] Der Zustand des Rathauses sei für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mehr akzeptabel. Das Wasser komme durch die Fenster hinein, man habe Feuchtigkeit in den Büros, es gebe keine ausreichende Versorgung mit Wasser, die Entsorgung werde immer schwieriger. Es sei nicht überall so schön wie im Ratssaal. Deswegen werde man, egal wie der Beschluss ausgehe, definitiv die Dependancen beziehen, weil er nicht mehr garantieren könne, dass hier ein ordnungsgemäßer Betrieb möglich sei. Er könne seinen Mitarbeitern nicht mehr zumuten, dass es im Winter Tage bei 18 Grad gebe und im Sommer bei 35 Grad. Dies sei keine Empfehlung als guter Arbeitgeber, so werde man nicht zukunftsfähig sein und keine Mitarbeiter mehr im Wettbewerb finden. Aus seiner Sicht gebe es keine wirtschaftlich vernünftige Alternative. Das Verbleiben in den Dependancen sei schwer möglich, weil auch dort in den nächsten Jahren riesige Investitionen nötig seien. [...] Die Alternative, woanders neu zu bauen sei auch mit Risiken behaftet. Die Kostenentwicklung sei bekannt. Es gebe keine Fördermittel für einen Neubau, die erhaltenen Fördermittel müssten zurückgezahlt werden. Und was mache man mit dem Rathaus? Man könne einen großen Bauzaun drum herum ziehen und es bewachen lassen, damit die Rohre nicht geklaut werden. Aber diese Perspektive wolle er dem Investor des Marler Sterns nicht mit auf den Weg geben. Dieser wolle viel Geld in die Hand nehmen, um das Einkaufszentrum aufzuwerten. Dies sei sehr wichtig für N1., man brauche dieses Zentrum. Deswegen gebe es aus seiner Sicht keine Alternativen. [...] Deswegen glaube er, dass man die Entscheidung für die Sanierung des Rathauses brauche. Aber er könne sehr gut nachvollziehen, dass sich die Ratskolleginnen und Kollegen schwer tun, da es eine hohe Summe und eine hohe Verantwortung sei, [...] Er bitte um ein positives Votum.“ (Unterstreichungen durch das Gericht, vgl. Protokoll zu TOP 5, 5a und 5b der Sitzungsvorlage Nr. °°°).

[166] Die hiernach durchaus von einer Entscheidung für oder gegen eine (Weiterführung der mit Planungsleistungen begonnenen) Sanierung des Rathauses getragene Debatte in der Ratssitzung des Beklagten als Ort des

Kerns kommunalpolitischer Willensbildung innerhalb der Beklagten bestätigt die Einordnung des Ratsbeschlusses vom 27. September 2018 als Grundsatzentscheidung des Beklagten über ein neues Regelungsprogramm betreffend die Rathaussanierung.

[167] Aus der von den Beteiligten herangezogenen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, wonach bei Großprojekten und Planungsverfahren, hinsichtlich derer mehrere aufeinander folgende Beschlüsse getroffen werden, jeder weichenstellende Ratsbeschluss, der ein Verfahren einleitet oder eine Planungsstufe abschließt, bürgerentscheidsfähig ist und eine neue Frist in Gang setzt,

[168] vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 8. April 2011 – 1 S 303/11 –, juris, Rn. 19; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13. April 1993 – 1 S 1076/92 –, juris, Rn. 26; *Lange*, Kommunalrecht, 2. Auflage, 2013, Teil 2, Kapitel 9, Rn. 57,

[169] wohingegen reine Vollzugsbeschlüsse einer grundsätzlich getroffenen Entscheidung einem Bürgerbegehren entzogen sind,

[170] vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13. April 1993 – 1 S 1076/92 –, juris, Rn. 27,

[171] folgt nichts anderes. Insoweit ist der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 unter Verweis auf die vorstehenden Ausführungen als weichenstellender Grundsatzbeschluss einzuordnen.

[172] Allerdings ist die mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung des Bürgerbegehrens nicht hinreichend bestimmt.

[173] Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist von überragender Bedeutung. Die Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ihre Mitwirkung sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine konkrete Sachentscheidung betrifft. Deshalb muss es ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat. Daher muss die Fragestellung in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Mit anderen Worten: Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen.

[174] OVG NRW, Beschluss vom 15. Mai 2014 – 15 B 499/14 –, juris, Rn. 10; OVG NRW, Beschluss vom 21. Juni 201[3] – 15 B 697/13 –, juris, Rn. 6.

[175] Maßgeblich ist die Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Empfängers.

[176] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15. Mai 2014 – 15 B 499/14 –, juris, Rn. 12; OVG NRW, Beschluss vom 21. Juni 2013 – 15 B 697/13 –, juris, Rn. 8.

[177] Das bei Zulässigkeit und inhaltlicher Ablehnung durch den Gemeinderat auf einen Bürgerentscheid zielende Bürgerbegehren muss eine konkrete und abschließende Sachentscheidung zum Gegenstand haben, die die Bürgerschaft selbst anstelle des Rates treffen soll. Unzulässig ist daher eine Fragestellung, die darauf hinausläuft, dem Rat Vorgaben über eine von ihm noch abschließend zu treffende Entscheidung zu machen.

[178] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 90 zu Vorgaben hinsichtlich einer alternativen Finanzierungsentscheidung.

[179] Den vorstehend dargestellten Maßstäben wird die Fragestellung des Bürgerbegehrens,

[180] „Soll der Beschluss des Rates der Stadt N1. vom 27.09.2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt werden, und stattdessen lediglich der Ratstrakt saniert und auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs ein Neubau errichtet werden?“,

[181] nicht gerecht. Zwar ist sie hinsichtlich ihres gegen den Ratsbeschluss vom 27. September 2018 gerichteten kassatorischen Teil hinreichend bestimmt. Allerdings ist der kassatorische Teil nicht isoliert, sondern im Gesamtzusammenhang der Fragestellung zu betrachten,

[182] vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 90,

[183] die in ihrem weiteren Teil darauf gerichtet ist „stattdessen lediglich den Ratstrakt zu sanieren und auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs ein [sic] Neubau“ zu errichten.

[184] Aus Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Empfängers ist bereits unklar, was mit den übrigen Gebäuden des Rathauses (Verwaltungstrakt und Rathäustürme) erfolgen soll, ob sie nach dem Willen der Initiatoren des Bürgerbegehrens abgerissen und an ihrer Stelle ein Neubau errichtet werden soll oder erhalten und der Neubau an anderer Stelle errichtet werden soll.

[185] Diese Mehrdeutigkeit der Fragestellung führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

[186] Die zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führende Mehrdeutigkeit der Fragestellung kann auch nicht durch Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens oder die Kostenschätzung der Verwaltung beseitigt werden. Zwar dient die nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zwingend erforderliche Begründung des Bürgerbegehrens dazu, über die zu entscheidende Frage näher aufzuklären. Die Begründung soll damit insbesondere Aufschluss über die Motive des Bürgerbegehrens geben, um dessen Sinn und Zweck (besser) nachvollziehen zu können. Dadurch wird aber nicht von der Verpflichtung entbunden, die Frage selbst hinreichend bestimmt zu formulieren. Gerade mit Blick auf die Funktion der Frage für einen etwaigen späteren Bürgerentscheid, der einen Ratsbeschluss ersetzt (vgl. § 26 Abs. 1 Satz 1, Abs. 8 Satz 1 GO NRW), muss die Frage selbst aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit so eindeutig formuliert sein, dass sie auch bei isolierter Betrachtung keinen Zweifel an ihrem Inhalt aufkommen lässt. Dies leistet die hier in Rede stehende Fragestellung aus den genannten Gründen nicht.

[187] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21. Juni 2013 – 15 B 697/13 –, juris, Rn. 15 bis 18, zum unzulässigen Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens bei mehrdeutiger Fragestellung.

[188] Überdies ließe sich aus der vorliegenden Begründung des Bürgerbegehrens auch nicht hinreichend bestimmt entnehmen, welcher Teil an welcher Stelle des Rathauses neu gebaut werden soll. So soll nach der Fragestellung der Ratstrakt als Teil des Rathauses (weiter) saniert werden, wohingegen in der Begründung die Sanierung „des [...] Rathauses“ im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung insgesamt einem Neubau gegenübergestellt wird:

[189] „Diese gewaltige Kostensteigerung für die erneute Sanierung des lediglich 60 Jahre alten, aber extrem reparaturanfälligen Rathauses ist beängstigend. Der an Folgekosten wesentlich günstigere Neubau des Rathauses wurde weder bedacht noch gründlich kalkuliert. Der Neubau des Rathauses wäre nachhaltiger und ökologisch sinnvoller. Ein Neubau ist energieeffizienter, klimaschonender und verursacht deutlich geringere Betriebskosten.“

[190] Eine mögliche Konkretisierung der Fragestellung kann auch nicht unter Heranziehung der Kostenschätzung der Verwaltung erreicht werden. Die Kostenschätzung der Verwaltung der Beklagten beruht nicht auf eigenen Überlegungen der Initiatoren des Bürgerbegehrens. Dies spricht dagegen, die Annahmen der Verwaltung zur konkretisierenden Auslegung der von den Initiatoren des Bürgerbegehrens hinreichend bestimmt zu formulierenden Fragestellung heranzuziehen.

[191] Unabhängig davon fehlt eine ausdrückliche Bezugnahme in der Fragestellung auf diese tatsächlichen Annahmen in der Kostenschätzung, um sie heranziehen zu können.

[192] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15. Mai 2014 – 15 B 499/14 –, juris, Rn. 13, zu dem Erfordernis der ausdrücklichen Bezugnahme auf einen grundsätzlich geeigneten Lageplans [sic] bei in der Fragestellung unpräzise bezeichneten Grundstücken zur Konkretisierung der erfassten Grundstücke.

[193] Überdies kann von einer vollständigen Bezugnahme auf die Kostenschätzung der Verwaltung zur Konkretisierung der Fragestellung schon deshalb nicht ausgegangen werden, weil die Begründung des Bürgerbegehrens in der Ausführung, aufgrund der zusätzlichen Errichtung einer Tiefgarage mit ca. 500 Stellplätzen von je 25.000 Euro falle die von der Beklagten geschätzten Kosten für den Neubau wesentlich höher als bei der Sanierung des Rathauses aus, tatsächliche Annahmen der Verwaltung in der Kostenschätzung kritisiert.

[194] Zudem ist unklar, ob das Vorhaben „soziales Rathaus“ weiterverfolgt werden soll.

[195] Soweit die Kläger und ihr Bevollmächtigter in der mündlichen Verhandlung ergänzend ausführen, die Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung dürften nicht soweit überspannt werden, dass für den Neubau ein konkreter Standort vorzuschlagen sei, weil die Bürger nicht über die dafür erforderlichen (Fach-)Kenntnisse verfügten und sich diese nicht binnen der für das kassatorische Bürgerbegehren geltenden Fristen beschaffen könnten, müssen sie sich die Verbindung des kassatorischen Teils des Bürgerbegehrens mit dem initiiierenden zweiten Teil entgegen halten lassen. Zur Einhaltung der Fristen des § 26 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GO NRW mit Blick auf die begehrte Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 27. September 2018 kommt es auf (Fach-)Kenntnisse zur Standortauswahl eines Neubaus nicht an. Die Kläger haben die Verbindung zwischen den vorerwähnten Fristen mit den Unwägbarkeiten einer konkreten Standortermittlung erst durch die Verbindung dieses initiiierenden Teils mit dem kassatorischen Teil des Bürgerbegehrens herbeigeführt. Des initiiierenden Teils hätte es aber zur Erreichung ihres Kernanliegens, die Sanierung des Rathauses zu den um 75 Prozent gestiegenen Baukosten zu stoppen, gar nicht bedurft. Sie hätten anschließend das weitere Vorgehen des Rates aufgrund der – dann wieder Geltung erlangenden – Ratsbeschlüsse vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) und

6. Juli 2017 abwarten können. Fristen für eigene Erkundungen zur Standortauswahl mit Blick auf ein eventuelles initiiertes Bürgerbegehren bestanden nicht.

[196] Soweit sie vortragen, in Grenzfällen der hinreichenden Bestimmtheit sei eine bürgerbegehrensfreundliche Auslegung zu wählen, liegt vorliegend kein Grenzfall vor. Die Kammer lässt dahinstehen, ob einem vorhabenbezogenen und nicht bereits wegen der Komplexität solcher multipolaren Angelegenheiten unzulässigen (§ 26 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 4 und 5 GO NRW) Bürgerbegehren abverlangt werden kann, eine konkrete Standortauswahl zu treffen oder dies von Bürgern wegen der zahlreichen rechtlich und tatsächlich komplexen Fragestellungen nicht verlangt werden kann.

[197] Jedenfalls ist mit Blick auf die einen Ratsbeschluss ersetzende Funktion des einem zulässigen Bürgerbegehren, dem die Gemeinde nicht nachkommt, folgenden Bürgerentscheids (§ 26 Abs. 8 Satz 1 GO NRW) zu fordern, dass der Standort hinsichtlich seiner groben Lage bzw. seine Lage bestimmender Prämissen hinreichend bestimmt vorzugeben ist. Auch wenn die Ermittlung konkret in Betracht kommender Flächen der Verwaltung aufgetragen werden kann, ist die schlichte prämissenfreie Vorgabe „Neubau“ nicht hinreichend bestimmt. Auf einen entsprechenden Ratsbeschluss wüsste die Verwaltung nicht, mit welcher Planung, an welchem Standort in welchem Ausmaß sie zu beginnen hätte. Dies stellte im Kern eine unzulässige Frage dar, die darauf hinausliefe, dem Rat Vorgaben über eine von ihm noch abschließend zu treffende Entscheidung zu machen.

[198] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 90 zu Vorgaben hinsichtlich einer alternativen Finanzierungsentscheidung.

[199] Dies gilt umso mehr als im vorliegenden Fall zum einen zwei wesentliche Entscheidungsalternativen über den Neubau – am Ort des bisherigen Rathauses oder an einem neuen Standort – aufgrund der Historie des Vorhabens im Raum standen und zum anderen auch ein Neubau an einem neuen Standort in mehreren grundlegend unterschiedlichen Varianten – bspw. in der Innenstadt, durch Abriss von Bestandsgebäuden; auf Freiflächen; innenstadtnah; auf der „grünen Wiese“ – als denkbare Vorstellungsfeld aus der maßgeblichen Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Empfängers,

[200] vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15. Mai 2014 – 15 B 499/14 –, juris, Rn. 12; OVG NRW, Beschluss vom 21. Juni 2013 – 15 B 697/13 –, juris, Rn. 8,

[201] denkbar erscheinen.

III.

[202] Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 155 Abs. 1 Satz 3, 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 der Zivilprozessordnung – ZPO –, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus analog § 167 Abs. 2 und 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2, 108 Abs. 1 Satz 1 ZPO.

IV.

[203] Die Berufung ist gemäß §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 1 und 2 Nr. 4 VwGO zuzulassen. Das Urteil weicht von der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der statthaften Klageart zur Rechtdurchsetzung eines auf Zulässigkeitsfeststellung eines Bürgerbegehrens gerichteten Klagebegehrens,

[204] OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 8; OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2002 – 15 A 1965/99 –, juris, Rn. 8,

[205] ab und beruht mit Blick auf den richtigen Beklagten als Sachurteilsvoraussetzung sowie die erforderliche Rechtsscheinbeseitigung auf dieser Abweichung.

[206] Beschluss:

[207] Der Streitwert wird auf 15.000 Euro festgesetzt.

[208] Die Entscheidung über die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes i.V.m. Ziffer 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen (abgedruckt unter *Kopp/Schenke*, VwGO, 21. Auflage 2015, Anhang zu § 164, Rn. 14).

Anmerkung

Vorliegend kann es nicht um den konkreten Streit um die Sanierung eines Rathauses gehen. Entscheidend ist, dass das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hier einigen Aufwand treibt, um die neueste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (oben I.) mit der bisherigen obergerichtlichen Rechtsprechung abzugleichen. Angesichts der in den übrigen Entscheidungen obwaltenden Unsicherheit in der Rollenzuschreibung der Vertrauenspersonen direktdemokratischer Initiativen bleibt die weitere Entwicklung hier aufmerksam zu beobachten.