

# Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

*Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen  
6. überarbeitete Auflage*



# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Bürgerbegehren</b>	<b>9</b>
2.1	Definition	9
2.2	Formelle und inhaltliche Voraussetzungen	9
2.2.1	Antragsform	9
2.2.2	Bestimmtheit und Inhalt	9
2.2.3	Begründung	13
2.2.4	Kostendeckungsvorschlag	14
2.2.5	Vertreter	16
2.2.6	Fristen	17
2.2.7	Antrags- und Unterschriftsberechtigung; Unterschriftsquoren; Unterschriftslisten	18
2.3	Gegenstand	20
2.3.1	Negativkatalog § 26 Abs. 5 Gemeindeordnung (GO) NRW	20
2.3.2	Teilweise Unzulässigkeit eines Begehrens und Teilentscheidungen	25
<b>3</b>	<b>Zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid</b>	<b>27</b>
3.1	“Das Recht des Bürgerbegehrens“	27
3.2	Schutz des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides	27
3.2.1	Schutz des Bürgerbegehrens gegen treuwidriges Verhalten der Gemeinde	27
3.2.2	Schutz der Abstimmung - nicht nach Wahlrechtsgrundsätzen	28
3.3	Öffentlichkeitsarbeit der Gemeindeorgane	28
3.3.1	Wertende Äußerungen von Gemeindeorganen zu einem kassatorischen Bürgerbegehren und die Freiheit der Teilnahme am Bürgerbegehren	28
3.3.2	Darstellung der Gegenansicht des Rates und Abstimmungsempfehlung und Freiheit der Abstimmung	29
3.3.3	Öffentlichkeitsarbeit nach der Zulässigkeitsentscheidung des Rates	30
3.4	Entscheidung des Rates über Zulässigkeit des Begehrens	30
3.5	Rederecht der Vertreter im Rat	31
3.6	Erledigung des Bürgerbegehrens durch einen beitretenen Beschluss des Rates	31
3.7	Öffentlich-rechtlicher Vertrag statt Zulassung des Begehrens	32
3.8	Keine Sperrwirkung des Bürgerbegehrens	32
3.9	Sperrwirkung des vom Rat für zulässig erklärten Bürgerbegehrens § 26 Abs. 6 Satz 6 GO NRW (Gesetz vom 9.10.2007 GV.NRW. S. 380)	34
3.9.1	Neue Gesetzeslage	34
3.9.2	Missachtung der Sperrwirkung des § 26 Abs. 6 Satz 6 GO NRW	35
3.9.3	3.9.3 Keine Sperrwirkung des vom Rat für unzulässig erklärten Bürgerbegehrens	35
<b>4</b>	<b>Rechtsschutz</b>	<b>36</b>

4.1	Die Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens ist ein Verwaltungsakt	37
4.2	Richtige Klageart ist die Verpflichtungsklage	37
4.3	Klagebefugnis und Beteiligtenfähigkeit der Vertreter des Bürgerbegehrens	37
4.4	Passivlegitimation des Rates/Kreistages	38
4.5	Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses	39
4.6	Einstweiliger Rechtsschutz	39
4.6.1	Einstweilige Anordnung auf Zulassung des Begehrens	39
4.6.2	Keine Entscheidungssperre für den Rat	40
4.6.3	Entscheidungen nach dem in Kraft Treten des § 26 Abs. 6 Satz 6 am 17.10.2007	41
4.7	Klage des Rates gegen kommunalaufsichtliche Verfügungen	42
4.8	Vertretung der Gemeinde bei Kommunalaufsichtsstreitverfahren	42
<b>5</b>	<b>Bürgerentscheid</b>	<b>43</b>
5.1	Briefwahl	43
5.2	Abstimmungslokal, Abstimmungsverfahren, Satzung	43
5.3	Durchführung eines Bürgerentscheids	44
5.3.1	Keine Zeitvorgabe zur Durchführung eines Bürgerentscheids	44
5.3.2	Keine Durchführung eines rechtswidrigen (eines rechtswidrig gewordenen) Bürgerentscheids	44
5.3.3	Klage auf Durchführung eines Bürgerentscheids	45
5.4	Klage gegen den Bürgerentscheid	46
<b>6</b>	<b>Gerichtsentscheidungen zu § 26 GO NRW aus dem Text der Broschüre (Stand : 15.07.2009)</b>	<b>47</b>
	<b>Hinweis</b>	<b>51</b>
	<b>Impressum</b>	<b>52</b>





# 1 Einführung

Mit dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid hat der Gesetzgeber das repräsentativ-demokratische System der Kommunalverfassung um ein wichtiges Element „unmittelbarer oder direkter Demokratie“ ergänzt. Seither können Bürgerinnen und Bürger unmittelbaren Einfluss auf die Kommunalverwaltung nehmen. Mit der Abstimmung über einen Bürgerentscheid entscheiden die Bürgerinnen und Bürger - an Stelle des Rates oder möglicherweise sogar gegen den Rat - unmittelbar über eine Angelegenheit der Gemeinde. Damit ist der kommunale Willensbildungsprozess in einem bisher unbekanntem Maß der direkten Mitwirkung der Bürgerschaft zugänglich gemacht worden.

Die Handhabung dieses wichtigen Instrumentes unmittelbarer Demokratie setzt voraus, dass Bürgerinnen und Bürger, die sich an der Selbstverwaltung ihrer Gemeinde oder ihres Kreises beteiligen wollen, die Möglichkeiten dieses Instrumentes kennen und beurteilen können.

Diese Broschüre soll allen Interessierten helfen, Fragen zu einem Bürgerbegehren oder einem Bürgerentscheid zu klären. Sie richtet sich daher an alle interessierten Bürgerinnen und Bürger. Sie kann zugleich von den Gemeinden, Kreisen und den Aufsichtsbehörden für die Beratung der Vertreter eines Bürgerbegehrens herangezogen werden.

Die dem Innenministerium bekannte Rechtsprechung der nordrhein-westfälischen Gerichte wird in systematischer Folge der Vorbereitung und Durchführung eines Bürgerbegehrens vorgestellt. Im Anschluss wird auf die Rechtsschutzfragen eingegangen. Abschließend werden Gerichtsentscheidungen zum Bürgerentscheid dargestellt. Die vorstehende Inhaltsübersicht gibt einen Überblick über die Themen, die bisher Gegenstand der Rechtsprechung waren. Die Rechtsprechung macht auch die Grenzen dieses Instrumentes deutlich.

Die Rechtsprechung ist überwiegend zu § 26 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ergangen. Da die Vorschrift des § 23 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) bis auf die Quoren des Absatzes 4 inhaltlich dem § 26 GO NRW entspricht, kann die Rechtsprechung auch auf diese Vorschrift übertragen werden.

Soweit die Rechtsprechung in Fachzeitschriften veröffentlicht ist, werden die Fundstellen genannt. Darüber hinaus ist anzumerken, dass das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen eine Rechtssprechungsdatenbank aufgebaut hat. Insbesondere jüngere Entscheidungen können über diese Datenbank aufgerufen und im Volltext gelesen werden ([www.justiz.nrw.de/RB/nrwe/index.html](http://www.justiz.nrw.de/RB/nrwe/index.html) und [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de) (Service/Praktische Hinweise)).





# 2 Bürgerbegehren

## 2.1 Definition

Das Bürgerbegehren ist ein Antrag der Bürger an den Rat, er möge zulassen, dass an seiner Stelle die Bürger über eine Angelegenheit der Gemeinde entscheiden.

- : OVG NRW Beschluss vom 18.10.1995 - 15 B 2799/95 -, EildStNW 1996, 595;
- : OVG NRW Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961, NVwZ-RR 2002, 766

## 2.2 Formelle und inhaltliche Voraussetzungen

### 2.2.1 Antragsform

Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss mit der Unterschriftenliste fest verbunden sein.

- : VG Gelsenkirchen Urteil vom 27.11.1998 - 15 K 470/97

### 2.2.2 Bestimmtheit und Inhalt

#### Bestimmtheit

Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss eindeutig und aus sich heraus verständlich formuliert sein.

- : VG Münster Beschluss vom 02.03.1998 - 1 L 98/98

Der Gegenstand der Entscheidung muss sich stets unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben. Lässt der Text eine auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtete Fragestellung nicht erkennen, ist das Bürgerbegehren unzulässig, denn diese Fragestellung ist sowohl Grundlage der Entscheidung des einzelnen Bürgers für oder gegen das Bürgerbegehren, als auch für die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Begehrens und schließlich für den nachfolgenden Bürgerentscheid, der die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat.

- : OVG NRW Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961; NVwZ-RR 2002, 766

Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss für die überwiegende Mehrheit der zur Entscheidung aufgerufenen Bürger verständlich und vor allem klar und eindeutig sein. Dies ist bei dem Begriff „Energieverbundunternehmen“ wegen Mehrdeutigkeit nicht der Fall. Der Bürgermeister muss wissen, in welcher Weise er einen erfolgreichen Bürgerentscheid durchzuführen hat.

- : VG Minden Beschluss vom 17.10.2001 - 3 K 4454/00

Die Formulierung des § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW - „die zur Entscheidung zu bringende Frage“ - schließt es nicht aus, zwei Fragen gleichzeitig zur Abstimmung zu stellen, denn auch dies kann mit einem eindeutigen Ja oder Nein entschieden werden, wobei wegen der Verknüpfung der Teilfragen mit der Konjunktion „und“ ein Ja die Zustimmung zu beiden Teilfragen bedeutet, während ein Nein bedeutet, dass das Bürgerbegehren abgelehnt wird, weil mindestens einer Frage nicht zugestimmt wird. Allerdings ist ein solche Doppelfrage zur Vermeidung von Zweideutigkeiten nur dann zulässig, wenn beide Fragen sachlich denselben Gegenstand betreffen.

- : OVG NRW Urteil vom 19.2.2008 - 15 A 2961/07 -

Zu den Bestimmtheitsanforderungen an die durch ein Bürgerbegehren zur Entscheidung zu bringende Frage.

Maßgeblicher gerichtlicher Beurteilungszeitpunkt bei einer Verpflichtungsklage auf Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist nicht nur der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung, sondern etwa für die Bestimmtheit der Fragestellung auch der Zeitpunkt der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens durch die Bürger.

: OVG NRW Beschluss vom 30.10.2008 - 15 A 2027/08

Bei einem Bürgerbegehren müssen die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen (Grundsatz der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostendeckungsvorschlag).

: OVG NRW Beschluss vom 01.04.2009 - 15 B 429/09

### **„Entscheidung“ muss begehrt werden**

Die vom Bürgerbegehren gestellte Frage muss "eine Entscheidung" zum Inhalt haben. Eine Fragestellung, die lediglich der Entscheidungsvorbereitung dient, ist unzulässig. Ziel eines Bürgerbegehrens kann es daher nicht sein, dem Rat lediglich Vorgaben für eine von ihm zu treffende Entscheidung zu machen.

: OVG NRW Urteil vom 09.12.1997 - 15 A 974/97-, DVBl. 1998, 785; NWVBl. 1998, 274;  
: OVG NRW Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NVWBl. 2002, 346;  
: vgl. auch OVG NRW Urteil vom 29.04.2003 - 15 A 3916/02 -, NWVBl. 2003, 466; Mitt. StGB NRW 2003, 219;  
: VG Gelsenkirchen Urteil vom 27.11.1998 - 15 K 470/97;  
: VG Köln Urteil vom 03.09.1999 - 4 K 2849/97 -, NWVBl. 2000, 269, 270

Ein Bürgerbegehren, das nicht auf die Ersetzung einer Entscheidung des Rates, sondern auf ihre Herbeiführung gerichtet ist, ist unzulässig. Dies trifft namentlich zu, wenn der Rat durch das Bürgerbegehren lediglich aufgefordert werden soll, ein Konzept zur Förderung des heimischen Einzelhandels vorzulegen. In gleicher Weise ist ein Bürgerbegehren unzulässig, das nicht auf eine eigenständige Sachentscheidung durch die Bürgerschaft, sondern nach der eindeutigen Formulierung auf eine Entscheidung durch den Rat der Stadt gerichtet ist (Aufhebung der Zustimmung zum Verkauf der Stadtwerke).

: VG Köln Urteil vom 03.09.1999 - 4 K 2849/97 -, NWVBl. 2000, 269, 270  
: VG Minden Urteil vom 16.07.2002 - 3 K 138/02 S.10

Mit dem Verbot, durch einen Bürgerentscheid bloße Vorgaben für eine vom Rat noch zu treffende Entscheidung zu machen, soll verhindert werden, dass ein Bürgerbegehren aus einem Problembereich unselbständige Einzelfragen zur Entscheidung stellt und damit eine sachgerechte Lösung des Gesamtproblems nicht in den Blick nimmt

: OVG NRW Urteil vom 19.2.2008 - 15 A 2961/07 - NWVBl. 2008, 269

Erstrebt ein Bürgerbegehren die Aufhebung eines Ratsbeschlusses, mit dem einem Vorhaben eines Dritten zugestimmt wird, ohne dass dies für das Vorhaben rechtlich erforderlich ist, richtet sich das Bürgerbegehren nicht auf eine Entscheidung und ist daher gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW unzulässig.

Gleiches gilt, wenn sich ein Bürgerbegehren gegen das Vorhaben einer kommunalen Gesellschaft wendet und deshalb einen Ratsbeschluss aufgehoben wissen will, der die vom Rat in den Aufsichtsrat der Gesellschaft entsandten Vertreter anweist, auf die Verwirklichung des Vorhabens hinzuwirken.

: OVG NRW Beschluss vom 27.02.2009 - 15 A 3224/08 -, NWVBl. 2009, 267

#### **Entscheidung „an Stelle des Rates“**

Der Rat kann für die vom Bürgerbegehren erfassten Gegenstände unzuständig sein, weil er die Entscheidungszuständigkeit auf einen Ausschuss übertragen hat. Insoweit ist zu unterscheiden:

Soweit eine Zuständigkeitsverlagerung einer Aufgabe durch einfachen Ratsbeschluss vorgenommen wird, kann der Rat durch ebensolchen Beschluss die Zuständigkeit im Einzelfall oder generell wieder an sich ziehen. Hat der Ausschuss bereits entschieden, kann dadurch die Kompetenz des Ausschusses nicht nachträglich entzogen werden. Die beim Ausschuss verbleibende Kompetenz, erneut über den Gegenstand zu beraten und gegebenenfalls einen den alten Beschluss aufhebenden oder verändernden Beschluss zu fassen, kann aber vom Rat zurückgeholt werden. Deshalb ist ein Bürgerbegehren auch über Angelegenheiten zulässig, die durch die Hauptsatzung ohne Rückholrecht vom Rat delegiert sind.

Ist allerdings eine Kompetenzübertragung durch Regelung in der Hauptsatzung gewollt, ohne dass in dieser Satzung ein Rückholrecht durch einfachen Beschluss vorgesehen ist, bedarf es der Änderung der Hauptsatzung, um die Zuständigkeit zurückzuholen.

Eine in der Hauptsatzung erfolgte Delegation vom Rat auf Ausschüsse, in bestimmten Sachgebieten mit Ausnahme „wichtiger und bedeutsamer Angelegenheiten zu entscheiden, ist mangels Bestimmtheit unwirksam.

: OVG NRW Urteil vom 19.2.2008 - 15 A 2961/07 - , NWVBl. 2008, 269

#### **Mindestinhalt: auf eine konkrete Sachentscheidung der Bürgerschaft gerichtete Fragestellung und Darstellung des Entscheidungsgegenstandes**

Ein Bürgerbegehren mit dem Ziel einer Entscheidung über den Bau einer „Eissporthalle mit Freizeitzentrum“ ist unzulässig, wenn dem Begehren Größe, Planungsstand oder Standort der Eissporthalle nicht zu entnehmen ist und unklar bleibt, was im Einzelnen im Rahmen des Freizeitzentrums verwirklicht werden soll.

: OVG NRW Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961; NVwZ-RR 2002, 766

Das Bürgerbegehren darf nicht darauf abzielen, Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer Fallgestaltung nicht überschaubarer Angelegenheiten machen. Während der Rat von seinen Grundsatzbeschlüssen ohne weiteres abweichen kann, wenn ein Einzelfall zu regeln ist, würde ein entsprechender Bürgerentscheid die Gemeinde für zwei Jahre binden, wobei die Bindung nur durch einen erneuten Bürgerentscheid aufgehoben werden könnte (§ 26 Abs. 8 Satz 2 GO NRW -). Diese von einem Bürgerentscheid ausgehende besondere Bindung ist nur dann gerechtfertigt, wenn dessen Gegenstand im Zeitpunkt des Bürgerentscheids sich zumindest so konkret darstellt, dass er überhaupt von einer verantwortlichen Entscheidung zugänglich ist und nicht etwa Bindungen ins Blaue hinein bewirkt. Der Begriff „die zur Entscheidung zu bringende Frage“ (§ 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW) erfordert eine solche Konkretisierung, weil die Gemeinde nur unter diesen Gegebenheiten, nicht aber in einer Vielzahl vorher nicht bekannter Sachlagen durch einen Bürgerentscheid in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt werden soll.

: OVG NRW Beschluss vom 18.10.2007 - 15 A 2666/07 -

Entfaltet ein Ratsbeschluss nur eine zeitlich beschränkte Wirkung, nämlich von der Fassung des Beschlusses bis zur Vornahme eines Rechtsgeschäftes, so ist ein Bürgerbegehren unzulässig, wenn seine Zielsetzung so zu verstehen wäre, dass nicht die Aufhebung des Ratsbeschlusses mit Wirkung für die Vergangenheit (ex tunc) sondern nur für die Zukunft (ex nunc) beschlossen werden soll. Dann ergibt sich

die Unzulässigkeit aus § 26 Abs. 1 GO NRW, da das Bürgerbegehren nicht auf eine Sachentscheidung gerichtet ist. Eine Aufhebung ex nunc ist nicht möglich, ginge ins Leere und entschiede somit nichts.

: OVG NRW Urteil vom 29.04.2003 - 15 A 3916/02 -, NWVBl. 2003, 466; Mitt. StGB NRW 2003, 219

Nur eine eindeutige Umschreibung des Entscheidungsgegenstandes gewährleistet, dass eine dem Bürgerbegehren entsprechende Entscheidung des Rates (§ 26 Abs. 6 GO NRW) oder ein erfolgreicher Bürgerentscheid dem Willen der Bürgerschaft entsprechen.

: VG Minden Urteil vom 16.07.2002 - 3 K 138/02 S.10

### **Redaktionelle Änderung der Abstimmungsfrage durch den Rat**

Der Bürgerentscheid muss den Text des Bürgerbegehrens grundsätzlich uneingeschränkt übernehmen. Daraus folgt, dass auch für die Zulässigkeitsprüfung der Text des eingereichten Bürgerbegehrens maßgeblich ist. Dabei kann offen bleiben, inwieweit die dargelegten Grundsätze Raum für redaktionelle Veränderungen geben, da hier die nach dem Text des vorliegenden Bürgerbegehrens gestellte Frage nach der Aufhebung des dem Vertrag zustimmenden Ratsbeschlusses etwas völlig anderes als die Frage ist, ob der geschlossene Vertrag im Rahmen des Möglichen rückgängig gemacht werden soll.

: OVG NRW Urteil vom 29.04.2003 - 15 A 3916/02 -, NWVBl. 2003, 466; Mitt. StGB NRW 2003, 219  
: VG Minden Urteil vom 16.07.2002 - 3 K 138/02 S.10

### **§ 26 Abs. 1 GO NRW schließt eine lediglich resolutionsartige Unterstützung eines bestimmten Anliegens aus.**

Eine resolutionsartige Meinungskundgabe kann nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Der Gegenstand muss vielmehr eine Sachentscheidung in einer Angelegenheit der Gemeinde sein, die andernfalls vom Rat zu treffen wäre, und sich unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben.

Im Unterschied zu § 41 Abs. 1 GO NRW, der für Ratsentscheidungen auch die Formulierung allgemeiner Ziele und Absichten zulässt, knüpft § 26 Abs. 1 GO NRW an eine konkrete durch die Bürgerschaft zu treffende Sachentscheidung an. Die Formulierung „Ich unterstütze mit meiner Unterschrift das Bürgerbegehren ...“ ist in diesem Sinne nicht ausreichend.

: OVG NRW Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961;  
: a.A. VG Düsseldorf Beschluss vom 28.09.2001 - 1 L 2156/01 -, VwRR N 2001 S. 127

### **Ungeschriebene Zulässigkeitsvoraussetzung: Ein erledigtes Bürgerbegehren soll nicht mehr Grundlage eines Bürgerentscheids sein können.**

Ist Ziel des Bürgerbegehrens die Verhinderung des Verkaufes der Stadtwerke, dann lässt sich dieses Ziel aus tatsächlichen Gründen nicht mehr erreichen, wenn der Verkauf der Stadtwerke zwischenzeitlich durch notariellen Vertrag vollzogen worden ist. Ein solchermaßen erledigtes Bürgerbegehren soll nicht mehr Grundlage eines Bürgerentscheids sein können.

: VG Minden Urteil vom 16.07.2002 - 3 K 138/02 S.12 f

(Inwiefern eine solche ungeschriebene Zulässigkeitsvoraussetzung auch vom OVG NRW angenommen wird, erscheint offen, da in diesem Verfahren in 2. Instanz die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auf § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW - gesetzwidriges Ziel - gestützt wurde vgl. OVG NRW Urteil vom 29.04.2003 - 15 A 3916/02 -, NWVBl. 2003, 466; Mitt. StGB NRW 2003, 219. Siehe auch unter 4. Wegfall des Rechtsschutzinteresses)

## **Bürgerbegehren kann Fakten die durch Umsetzung eines Ratsbeschlusses geschaffen wurden, nicht aus der Welt schaffen**

Ein Ratsbeschluss, der den Bürgermeister zum Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ermächtigt, kann im Wege eines Bürgerbegehrens nicht für die Zukunft aus der Welt geschaffen werden, wenn der Bürgermeister schon von seiner Ermächtigung Gebrauch gemacht hat und so den Ratsbeschluss umgesetzt hat.

In diesem Fall verfolgt die begehrte Aufhebung des Ratsbeschlusses kein zulässiges Begehren gemäß § 26 Abs. 1 GO NRW, da der Ratsbeschluss als Ermächtigungsgrundlage für die Vereinbarung ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung keine Wirkung mehr entfaltet und sich so das Bürgerbegehren erledigt hat.

: OVG NRW Urteil vom 04.04.2006 - 15 A 5081/05 -, NWVBl. 2006, 426

Erstrebt ein Bürgerbegehren die Aufhebung eines Ratsbeschlusses, mit dem einem Vorhaben eines Dritten zugestimmt wird, ohne dass dies für das Vorhaben rechtlich erforderlich ist, richtet sich das Bürgerbegehren nicht auf eine Entscheidung und ist daher gemäß § 26 Abs 1 S 1 GO NRW unzulässig.

Gleiches gilt, wenn sich ein Bürgerbegehren gegen die Durchführung eines Vorhabens einer kommunalen Gesellschaft wendet und deshalb einen Ratsbeschluss aufgehoben wissen will, der die vom Rat in den Aufsichtsrat der Gesellschaft entsandten Vertreter anweist, auf die Verwirklichung des Vorhabens hinzuwirken.

: OVG NRW Beschluss vom 27.02.2009 - 15 A 3224/08

### **2.2.3 Begründung**

Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn tragende Elemente seiner Begründung unrichtig sind. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen.

: OVG NRW Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961; NVwZ-RR 2002, 766

: 1. Instanz : VG Minden Urteil vom 25.10.2000 - 3 K 13/00

Wird die Benennung der Vertreter des Bürgerbegehrens auf den Unterschriftenlisten im Laufe der Unterschriftensammlung unrichtig, kann darin nur dann ein zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führender Verstoß gegen das Wahrheitsgebot gesehen werden, wenn der zur Unrichtigkeit der Vertreterbenennung führende Grund überhaupt geeignet ist, die Bildung des Bürgerwillens maßgeblich mit zu beeinflussen (hier verneint für den Fall des Wegzugs aus der Gemeinde).

: OVG NRW Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04

Richtet sich ein Bürgerbegehren, das nach Abschluss des Kaufvertrages über den Verkauf der Stadtwerke eingereicht wird, auf die Verhinderung des Verkaufes, nicht aber auf eine einvernehmliche Aufhebung des Kaufvertrages oder auf den Rückkauf bzw. nur auf die Aufhebung des zustimmenden Beschlusses zum Kaufvertrag, so ist die Begründung unrichtig und das Bürgerbegehren unzulässig, wenn in keiner Weise angedeutet wird, dass nach Abschluss des Kaufvertrages die Zustimmung des Vertragspartners erforderlich ist, um das Ziel des Bürgerbegehrens - Verhinderung des Verkaufes - zu erreichen.

: VG Minden Urteil vom 16.07.2002 - 3 K 138/02 S.11

Das Bürgerbegehren ist bereits deshalb unzulässig, weil die Begründung nicht den formalen Voraussetzungen des § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW entspricht. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss (hier: die Ablehnung der Gewährung von Zuschüssen für die Sanierung und den Weiterbetrieb des Freibades) gebietet es die Funktion der Begründung, dass jedenfalls andeutungsweise auch die Motive erwähnt werden, von denen sich der Rat bei seiner Entscheidung hat leiten lassen.

Das Motiv des Rates für die Schließung des Freibades und die Ablehnung der begehrten Zuschüsse, nämlich die äußerst angespannte Haushaltslage der Gemeinde, werden in der Begründung nicht einmal ansatzweise erwähnt.

Um die Unterzeichner des Bürgerbegehrens in die Lage zu versetzen, eine abgewogene und verantwortungsbewusste Entscheidung zu treffen, hätte die Begründung zumindest kurze Ausführungen zu der finanziellen Situation der Gemeinde und der Beweggründe des Rates hinsichtlich seiner Beschlüsse enthalten müssen.

: VG Arnsberg Urteil vom 16.05.2003 - Az.: 12 K 2590/02 S. 8 ff

(siehe auch unter Ziffer 2.3.1 Negativkatalog § 26 Abs. 5 GO NRW - Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen)

Bei einem Bürgerbegehren müssen die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen (Grundsatz der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostendeckungsvorschlag).

: OVG NRW Beschluss vom 01.04.2009 - 15 B 429/09

#### **2.2.4 Kostendeckungsvorschlag**

Das Gesetz verlangt Angaben darüber, welche Kosten (auf der Ausgabeseite) mit der Maßnahme verbunden sind und wie diese (auf der Einnahmeseite) im Rahmen des Haushaltsrechts gedeckt werden können. Den Anforderungen können Initiatoren des Bürgerbegehrens auch ohne Aneignung spezifischer Fachkenntnisse genügen. Von ihnen ist lediglich zu erwarten, dass sie sich mit der Finanzlage der Stadt, in einen auf Grundzüge beschränkten Umfang, vertraut machen und dieser in ihrem Kostendeckungsvorschlag Rechnung tragen.

Der notwendige Finanzierungsvorschlag gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 letzter Halbsatz GO NRW erfordert neben einem Vorschlag zur Deckung der anfallenden Kosten der angestrebten Maßnahme darüber hinaus, wie diese auf der Einnahmenseite im Rahmen des Haushaltsrechts gedeckt werden können.

Soweit die Maßnahme nicht nur einmalige Herstellungs- und Anschaffungskosten, sondern darüber hinaus auch Folgekosten (Betriebs- und Investitionskosten) verursacht, ist auch insoweit eine höhenmäßig bezifferte Prognose und ein Vorschlag zur Deckung dieser Kosten notwendig.

: VG Düsseldorf Urteil vom 13.02.1998 - 1 K 5181/96 -, NWVBl. 1998, 368

Der nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW erforderliche Vorschlag für die Deckung der Kosten muss eine übersichtliche, nachvollziehbare Kostenschätzung enthalten.

: OVG NRW Urteil vom 28.01.2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312; NVwZ-RR 2003, 584

Ein Kostendeckungsvorschlag ist unzureichend, wenn er schon keine konkreten Angaben über die voraussichtliche Höhe der Kosten enthält.

: VG Düsseldorf Urteil vom 02.11.2001 - 1 L 423/01

Ein Kostendeckungsvorschlag ist auch in den Fällen erforderlich, in denen der vom Bürgerbegehren geforderte Verzicht auf ein vom Rat beschlossenes Vorhaben mit dem Ausfall erwarteter Einnahmen verbunden ist. Unter dem Begriff der "Kosten der verlangten Maßnahme" im Sinne von § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW fallen auch voraussichtlich entstehende Mindereinnahmen.

: VG Düsseldorf Urteil vom 20.11.1998 - 1 K 11351/96

Ein Kostendeckungsvorschlag ist für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens auch dann erforderlich, wenn der Verzicht auf die Durchführung der von der Gemeindevertretung beschlossenen und mit dem Bürgerbegehren angegriffenen Maßnahme zu einem Einnahmeausfall bei der Gemeinde führen würde.

: VG Köln Beschluss vom 26.02.2002 - 4 L 53/02 -, NWVBl. 2002, 319

Gegenüber den Abstimmungsberechtigten ist offen zu legen, welche finanziellen Folgen ein erfolgreicher Bürgerentscheid mit sich bringen würde. Dies erfordert eine Unterrichtung der Bürger nicht nur über die Errichtungs- und Betriebskosten der erstrebten Abfallbehandlungsanlage, sondern auch darüber, dass zur Umsetzung des Bürgerbegehrens bestimmte vom Kreistag bereits eingeleitete Maßnahmen rückabzuwickeln wären, was Kosten mit sich bringen würde. Dieser Informationspflicht sind die Initiatoren des Begehrens nur unzureichend nachgekommen.

: VG Düsseldorf Urteil vom 26.02.1999 - 1 K 11023/96

: Offengelassen in 2. Instanz durch OVG Münster Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, DVBl. 2002, 792

Ein Kostendeckungsvorschlag kann entbehrlich sein, falls die Ausgabenminderung offenkundig ist.

: VG Düsseldorf Urteil vom 26.02.1999 - 1 K 11023/96

Ob ein Kostendeckungsvorschlag zulässig ist, der lediglich den Verzicht auf Investitionen und den Erlös durch den Verkauf von Parkautomaten aufzeigt dagegen keine Darlegungen enthält, wie die Einnahmeausfälle an Parkgebühren in späteren Jahren aufgefangen werden sollen, wurde offengelassen.

: VG Köln Urteil vom 19.11.1999 - 4 K 7263/97 -, NVwZ-RR 2000, 455

Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen den Verkauf von Gemeindevermögen, so zählen die mit dem Verkaufserlös etwa abzubauenen Kreditbelastungen der Gemeinde nicht zu den „Kosten der verlangten Maßnahme“, für die das Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW einen Kostendeckungsvorschlag enthalten muss.

: OVG NRW Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04; *Achtung*: Das OVG NRW hat sich damit *gegen VG Köln* Beschluss vom 26.02.2002 - 4 L 53/02 -, NWVBl. 2002, 319 auf *Seite 321* ausgesprochen!

„Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen die Veräußerung von gemeindlichen Anteilen einer GmbH, die ein defizitäres Unternehmen betreibt, muss entweder der Kostendeckungsvorschlag aufzeigen, wie die weiteren Defizite der GmbH als durch den Verzicht auf die Veräußerung bewirkte mögliche Kosten für den gemeindlichen Gesellschafter abgedeckt werden sollen, oder aber die Hinnahme einer möglichen Insolvenz der GmbH in der Begründung deutlich gemacht werden.“

: Beschluss v. 21.11.2007 - 15 B 1879/07 - NWVBl. 2008,106

Sieht der Kostendeckungsbeschluss für ein Bürgerbegehren dessen Finanzierung in der Form vor, dass auf das Vermögen einer gemeindlichen Anstalt öffentlichen Rechts zurückgegriffen werden soll, so muss der Vorschlag darlegen, wie dieses gemeindefremde Vermögen in Anspruch genommen werden kann.

: OVG NRW Beschluss vom 23.06.2008 - 15 A 2963/07 -, HGZ 2009, 28

Personalkosten einer vom Bürgerbegehren angestrebten Maßnahme bedürfen eines Kostendeckungsvorschlags unabhängig davon, dass diese Kosten auch bei anderweitiger Verwendung des Personals entstehen würden

: OVG NRW Beschluss vom 21.01.2008 - 15 A 2697/07 -, NWVBl 2008, 307

Bei einem Bürgerbegehren müssen die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen (Grundsatz der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostendeckungsvorschlag).

: OVG NRW Beschluss vom 01.04.2009 - 15 B 429/09

### **2.2.5 Vertreter**

Alle Verfahrensrechte auf Seiten der Unterzeichner des Bürgerbegehrens werden bei den Vertretern konzentriert. Der Begriff des Vertreters in § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW legt zwar nahe, dass eine solche Person Rechte nicht im eigenen Namen wahrnimmt. Der Begriff des Vertreters i. S. des § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW ist jedoch nicht rechtstechnisch, sondern materiell in dem Sinne zu verstehen, dass er die Interessen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens vertritt. Seine Rechtsstellung entspricht daher der Stellung des Vertrauensmanns bei einem Volksbegehren, der ähnlich einem Prozessstandschafter die Rechte der Gesamtheit der Unterzeichner im eigenen Namen geltend macht. Die Vertreter können daher auch Vereinbarungen mit dem Rat über eine positive Erledigung des Bürgerbegehrens treffen.

: OVG NRW Urteil vom 09.12.1997 - 15 A 974/97 -, DVBl. 1998, 785; NWVBl. 1998, 274

Gegen die Feststellung, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, können die Vertreter des Bürgerbegehrens nur gemeinschaftlich Widerspruch einlegen und Klage erheben.

: VG Köln Urteil vom 31.05.1999 - 4 K 7677/96 -, NWVBl. 2000, 155

Eine Ratsfraktion oder andere nicht als Vertreter des Bürgerbegehrens benannte Personen haben ebenso wenig Klage- und Antragsbefugnisse wie ein einzelner Vertreter, da sämtliche Vertreter gemeinschaftlich handeln müssen.

: VG Arnsberg Beschluss vom 20.10.2000 - 12 L 1516/00 S. 3 ff

Ein Bürgerbegehren, das entgegen § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW mehr als drei Personen benennt, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten, ist unzulässig.

: OVG NRW Beschluss vom 20.05.2003 - 15 E 581/03 -, NWVBl. 2003, 468

Vertreter eines Bürgerbegehrens im Sinne des § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW können nur Bürger der Gemeinde sein, in der das Bürgerbegehren durchgeführt wird.



Scheidet einer von mehreren Vertretern des Bürgerbegehrens im Laufe des Verfahrens aus, wachsen dessen Verfahrensrechte den übrigen Vertretern zu.

Wird die Benennung der Vertreter des Bürgerbegehrens auf den Unterschriftenlisten im Laufe der Unterschriftensammlung unrichtig, kann darin nur dann ein zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führender Verstoß gegen das Wahrheitsgebot gesehen werden, wenn der zur Unrichtigkeit der Vertreterbenennung führende Grund überhaupt geeignet ist, die Bildung des Bürgerwillens maßgeblich mit zu beeinflussen (hier verneint für den Fall des Wegzugs aus der Gemeinde).

: OVG NRW Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04

(Siehe auch unter 3. und 4.)

## **2.2.6 Fristen**

### **Einreichungsfrist bei Begehren gegen Ratsbeschluss**

Das von § 26 Abs. 3 GO NRW erfasste fristgebundene sogenannte kassatorische Bürgerbegehren unterscheidet sich von dem nicht fristgebundenen initiiierenden Bürgerbegehren dadurch, dass es notwendigerweise die Beseitigung eines Ratsbeschlusses erfordert, der eine positive sachliche Regelung, also eine über die bloße Ablehnung eines Antrages hinausgehende Regelung enthält. Für den die Fristgebundenheit auslösenden kassatorischen Charakter eines Bürgerbegehrens kommt es nicht darauf an, ob in ihm Elemente enthalten sind, die bislang nicht Gegenstand von Ratsbeschlüssen waren. Maßgebend ist nach dem oben beschriebenen Sinn und Zweck der Fristgebundenheit kassatorischer Bürgerbegehren allein, ob das Bürgerbegehren bei einer verständigen Würdigung ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufheben 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. Unerheblich ist daher insbesondere, ob nach dem Text des Bürgerbegehrens Ratsbeschlüsse ausdrücklich aufgehoben werden sollen.

: OVG NRW Urteil vom 28.01.2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312

: (1. Instanz VG Düsseldorf Urteil vom 2.11.2001 - 1 K 423/01)

: VG Köln Urteil vom 31.05.1999 - 4 K 767/96 -, NWVBl. 2000, 155

Zwar ist die Vorschrift über die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 32 VwVfG) grundsätzlich anwendbar, da die Einreichung eines Bürgerbegehrens ein Verwaltungsverfahren nach § 9 VwVfG in Gang setzt. Bei der Frist nach § 26 Abs. 3 GO NRW handelt es sich aber um eine Ausschlussfrist im Sinne des § 32 Abs. 5 VwVfG NRW. Eine solche Ausschlussfrist, die zum Untergang des materiellrechtlichen Anspruchs ohne Rücksicht auf ein Verschulden hinsichtlich der Versäumnis der Frist führt, muss nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt sein, sondern kann auch dessen Regelungszusammenhang entnommen werden. Das trifft für die hier in Rede stehende Frist zu.

: OVG NRW Urteil vom 28.01.2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312

Die Fristgebundenheit für kassatorische Bürgerbegehren ist abschließend in § 26 Abs. 3 GO NRW geregelt. Danach endet der Schutz von Ratsbeschlüssen nicht durch bloßen Zeitablauf, sondern ist nach Fristende grundsätzlich endgültig. Auch eine analoge Anwendung des § 26 Abs. 8 GO NRW scheidet aus, da es für eine analoge Anwendung an einer Regelungslücke fehlt, die es zu schließen gälte.

: OVG NRW Urteil vom 28.01.2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312

: VG Düsseldorf Urteil vom 2.11.2001 - 1 K 423/01

Das heißt allerdings nicht, dass sich Bürgerbegehren nach Fristablauf nie gegen einen Ratsbeschluss wenden können. Maßgebend ist, ob das aktuelle sachliche Regelungsprogramm des Rates verändert werden soll. Ratsbeschlüsse können eine zeitlich begrenzte Wirkung haben, die insbesondere mit der Erledigung des Ratsbeschlusses endet. Wenn etwa ein Ratsbeschluss vollständig umgesetzt ist, kann seine Wirkung erlöschen.

: OVG NRW Urteil vom 28.01.2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312

Möglicherweise kommt eine Durchbrechung des Grundsatzes auch dann in Frage, wenn die ursprüngliche Bewertung des Rates durch erheblichen Zeitablauf obsolet geworden ist.

: VG Düsseldorf Urteil vom 2.11.2001 - 1 K 423/01  
: VG Köln Urteil vom 31.05.1999 - 4 K 767/96 -, NWVBl. 2000, 155

Eine Angelegenheit, die Gegenstand eines Ratsbeschlusses war, kann möglicher Gegenstand eines Bürgerbegehrens werden, wenn eine nach dem Ratsbeschluss eingetretene tatsächliche oder rechtliche Änderung der Verhältnisse so wesentlich ist, dass sie einem getroffenen Ratsbeschluss die Grundlage entzieht.

: OVG NRW Urteil vom 28.01.2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312  
: VG Köln Urteil vom 31.05.1999 - 4 K 767/96 -, NWVBl. 2000, 155

Hinsichtlich der Frage, welcher Zeitpunkt für den Lauf der Frist des § 26 Abs. 3 GO NRW bei sogenannten wiederholenden Ratsbeschlüssen maßgeblich ist, gilt Folgendes: Erschöpft sich der erneute Beschluss darin, einem Antrag auf Änderung früherer Ratsbeschlüsse nicht zuzustimmen, dann wird die Frist nicht erneut ausgelöst, weil mit dem neuerlichen Beschluss keine Regelung getroffen wird, die Gegenstand eines kassatorischen Bürgerbegehrens sein könnte. Auch eine ausdrückliche Bestätigung oder Wiederholung der bisherigen Regelung löst keine neue Frist aus. Etwas Anderes kann nur dann gelten, wenn der Rat den alten Beschluss - etwa auf Grund zwischenzeitlicher wesentlich neuer Entwicklungen - durch ein neues, wenngleich möglicherweise inhaltlich gleiches Regelungsprogramm ersetzen will. Dann verliert der alte Ratsbeschluss seine Wirksamkeit.

: OVG NRW Urteil vom 28.01.2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312  
: VG Köln Urteil vom 19.11.1999 - 4 K 7263/97 -, NVwZ-RR 2000, 455  
: VG Minden Urteil v. 25.10.2000 - 3 K 13/00 S. 11

### **Sperrfrist für wiederholtes Begehren**

(2 Jahre: siehe unter dem Thema Negativkatalog)

## **2.2.7 Antrags- und Unterschriftsberechtigung; Unterschriftsquoren; Unterschriftslisten**

### **Antrags- und Unterschriftsberechtigung**

Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses (§ 26 Abs. 8 GO NRW). Initiatoren, Unterstützer und über den Bürgerentscheid Abstimmungsberechtigte müssen deshalb Bürger der Gemeinde sein. Damit die Gemeinde die Wahlberechtigung der Unterstützer prüfen kann, müssen diese als solche zweifelsfrei erkennbar sein.

Ein Bürgerbegehren muss die Person des jeweiligen Unterzeichners nach Namen, Vornamen, Tag der Geburt und Anschrift zweifelsfrei erkennen lassen. Im Falle des Fehlens einer dieser Angaben - hier namentlich die Angabe des Tages der Geburt - folgt die Ungültigkeit einer Unterzeichnung. Es kommt nicht

darauf an, ob die spätere Prüfung der Verwaltung ergibt, dass die altersmäßigen Voraussetzungen der wahlberechtigten Bürger erfüllt werden. Mangels der erforderlichen Anzahl der formgültigen Unterzeichnungen ist das Bürgerbegehren formell unzulässig.

: VG Arnsberg Beschluss vom 25.04.1995 - 12 L 787/95 S. 4

### **Unterschriftsquoren**

Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn es zwar das Quorum für einen Stadtbezirk einer kreisfreien Stadt nach § 26 Abs. 9 GO NRW nicht aber nach § 26 Abs. 4 S. 1 und 2 GO NRW erreicht und es sich bei der streitigen Angelegenheit nicht um eine Maßnahme handelt, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht. Die Vorschrift des § 26 Abs. 9 GO NRW ist schon deswegen nicht anwendbar, weil das Bürgerbegehren nicht zum Ziel hat, anstelle der Bezirksvertretung zu entscheiden, sondern sich an den Rat richtet und die Unterschriften im gesamten Stadtgebiet gesammelt wurden. Die strittige Straßenbahnlinie durchquert weite Teile der Stadt und ist mithin eine Angelegenheit, die wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht.

: VG Düsseldorf Urteil vom 31.01.2000 - 1 K 15/99 S. 5/6

### **Unterschriftslisten**

Zum notwendigen Inhalt eines Bürgerbegehrens, dessen vollen Wortlaut jede Liste mit Unterzeichnungen nach § 26 Abs. 4 GO NRW enthalten muss, gehört auch die Vertreterbenennung nach § 26 Abs. 2 GO NRW.

Die Namen der Vertretungsberechtigten müssen auf der Unterschriftenliste selbst benannt werden. Der Hinweis, dass die Initiatoren in der Gemeinde hinsichtlich ihrer Aktivitäten persönlich bekannt seien, reicht nicht. Das Erfordernis der Unterzeichnung der Vertreterbefugnis ist nur dann erfüllt, wenn die Unterschriften mit der Vertreterbenennung in einer Weise verbunden sind, die zweifelsfrei erkennen lässt, dass die Vertreterbenennung den Unterzeichnenden bei der Unterschriftsleistung ebenso zur Zustimmung vorlag wie der übrige notwendige Inhalt des Bürgerbegehrens.

: OVG NRW Urteil vom 15.02.2000 - 15 A 552/97 -, NWVBl. 2000, 375

: 1. Instanz : VG Aachen Urteil vom 15.11.1996 - 4 K 2742/95

Die Unterschriftenlisten müssen den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens enthalten. Es reicht nicht aus, dass die Unterschriftenliste zur Erläuterung der Fragestellung auf weitere Schriftstücke verweisen. Das Gesetz geht davon aus, dass ein Unterzeichner liest, was er auf den Unterschriftenlisten unterschreibt. Diese Fiktion hat nur dann ihre Berechtigung, wenn der gesamte Fragenkomplex abschließend auf der Unterschriftenliste selbst enthalten ist. Mangels körperlicher Zusammenfassung zwischen Text und Unterschrift bestand nicht die Gewähr, dass der Unterzeichner den Text auch hat zur Kenntnis nehmen können. Dabei ist es unerheblich, ob dem Unterzeichner die in Bezug genommenen Anlagen zur Einsicht zur Verfügung standen.

: VG Gelsenkirchen Urteil vom 27.11.1998 - 15 K 470/97

## **2.3 Gegenstand**

### **2.3.1 Negativkatalog § 26 Abs. 5 Gemeindeordnung (GO) NRW**

#### **Organisation der Gemeindeverwaltung**

Ein Bürgerbegehren, das anstelle des Rates entscheiden will, die kommunalverfassungsrechtliche Doppelspitze vorläufig beizubehalten, ist unzulässig. Ob es sich insoweit um eine dem Bürgerbegehren entzogene Frage der inneren Organisation gemäß § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW handelt, die traditionell auf Gegenstände der Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt der Behördenleitung beschränkt sei, wird offengelassen.

Ein Bürgerbegehren diesen Inhalts ist aber unzulässig, weil gemäß Art. VII Abs. 5 Satz 2 des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung eine solche Entscheidung allein und unabänderlich dem Rat zugewiesen ist.

: OVG NRW Beschluss vom 12.02.1996 - 15 B 134/96 -, Städte- und Gemeinderat 1996, 151; NVwZ-RR 1997, 110; OVGE Bd. 45, 230

Die innere Organisation der Gemeindeverwaltung beschränkt sich auf die Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt. Nicht umfasst ist der äußere kommunalverfassungsrechtliche Rahmen.

Die herausgehobene Stellung des Beigeordneten gebietet es, die Bestimmung der Zahl der beigeordneten nicht dem Bereich der inneren Organisation zuzuordnen.

: VG Münster, Urteil vom 06.03.2009 - 1 K 2121/08 -; KommJur 2009, 189

#### **Angelegenheit der Mitglieder des Rates und der Bediensteten der Gemeinde**

Ein Bürgerbegehren, das darauf gerichtet ist, Küchenkräfte in Kindertagesstätten entgegen einem Ratsbeschluss, der eine weitere Beschäftigung auf Basis von 630 DM-Verträgen mit 10 Wochenstunden vorsah, weiterhin mit mindestens 19,25 Wochenstunden zu beschäftigen, ist gemäß § 26 Abs. 5 Nr. 2 GO NRW unzulässig, da dieses Bürgerbegehren die Rechtsverhältnisse von Gemeindebediensteten betrifft.

Das Bürgerbegehren betrifft die Rechtsverhältnisse städtischer Bediensteter insoweit, als es Vorgaben zu deren tarif- oder arbeitsrechtlichen Einstufung macht. Es will mithin die Entscheidung des Rates ersetzen, der beschlossen hatte, jene Gemeindebediensteten nur noch auf der Grundlage so genannter 630 DM-Verträgen zu beschäftigen.

Der Begriff der „Rechtsverhältnisse“ ist weit auszulegen und erfasst nicht nur einzelne konkrete Beschäftigungsverhältnisse innerhalb der Gemeinde, sondern darüber hinaus auch die Begründung künftiger Rechtsverhältnisse und die dabei zu beachtenden Grundsätze. Ein Bürgerbegehren berührt Rechtsverhältnisse in diesem Sinne mithin dann, wenn es eine Einflussnahme auf ein konkretes Rechtsverhältnis mit einem bestimmten Beschäftigten intendiert, wie auch dann, wenn es um eine konkrete oder allgemeine Mitentscheidung in künftigen, noch nicht zustande gekommenen Rechtsverhältnissen mit noch nicht feststehenden Personen geht.

: VG Düsseldorf Urteil vom 06.12.2002 - 1 K 4023/00 -, NVwZ-RR 2003, 451

## **Haushaltssatzung und Wirtschaftspläne**

Ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Ratsbeschluss wendet, mit dem die Aufstellung von Parkscheinautomaten und die Einführung von Parkgebühren beschlossen wurden, ist unzulässig, da es sich gegen kommunale Abgaben (§ 26 Abs. 5 Nr. 3 GO NRW) wendet. Die von den Klägern vertretene Rechtsauffassung, dass die auf der straßenverkehrsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage des § 6a StVG erhobenen Parkgebühren keine Kommunalabgaben im Sinne von § 1 KAG NW seien, wurde zurückgewiesen. Für eine solche einschränkende Auslegung des § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO NRW gebe der Gesetzestext nichts her.

: VG Düsseldorf Urteil vom 20.11.1998 - 1 K 11351/96 -, NWVBl. 1999, 194

Kommunale Abgaben sind nicht nur solche nach dem KAG, sondern sämtliche Geldleistungen, die von Gemeinden und Gemeindeverbänden erhoben werden können (bejaht für Parkgebühren). Ein Bürgerbegehren ist jedenfalls dann gegen eine kommunale Abgabe gerichtet, wenn sein Erfolg zum Wegfall einer ganzen Einnahmeart mit einem für die Gemeinde erheblichen Volumen führt.

: VG Köln Urteil vom 19.11.1999 - 4 K 7263/97 -, NVwZ-RR 2000, 455

## **Jahresrechnung und Jahresabschluss**

z. Zt. noch keine Entscheidung in Nordrhein-Westfalen bekannt

## **Angelegenheiten im Rahmen eines Planfeststellungs- oder förmlichen Verwaltungsverfahrens**

Ein Bürgerbegehren, das darauf gerichtet ist, anstelle der vom Kreistag beschlossenen Müllverbrennungsanlage eine biologisch-mechanische Anlage durchzusetzen, betrifft eine Angelegenheit, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines Immissionsschutz- bzw. abfallrechtlichen Zulassungsverfahrens zu entscheiden ist (§ 23 Abs. 5 Nr. 5 KrO NRW).

Ab 1996 unterliegt die Errichtung und der Betrieb ortsfester Abfallbeseitigungsanlagen dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, zuvor dem abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren. Beide Verfahren werden vom Negativkatalog des § 23 Abs. 5 Nr. 5 KrO NRW erfasst.

Das Bürgerbegehren ist auch nicht deshalb zulässig, weil es sich seiner Formulierung nach nicht unmittelbar auf die Entscheidung über die Errichtung der Anlage bezieht, sondern nur die Umformulierung des Abfallwirtschaftskonzeptes des Kreises anstrebt.

Der Gesetzgeber hat mit dem Begriff „Angelegenheit“ eine betont weite Umschreibung gewählt, die nicht nur auf das konkrete Vorhaben, das Gegenstand eines der aufgeführten Verfahren ist, abzielt, sondern in einem umfassenden Sinne Sachentscheidungen einschließt, die auf das planungs- oder zulassungsbedürftige Vorhaben gerichtet sind. Die Rechtfertigung dieser Bestimmung ergibt sich aus der Überlegung, Entscheidungen, die in einem Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, vom Einflussbereich plebiszitärer Entscheidung auszunehmen, weil diese die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erfordern, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ pressen lassen.

: OVG NRW Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBl. 2002, 346

: 1. Instanz : VG Düsseldorf Urteil vom 26.02.1999 - 1 K 11023/96

Ein Bürgerbegehren, das die Frage betrifft, ob und ggf. in welchem Umfang außerhalb des Kreises H. und der Stadt B. anfallende Abfälle und Reststoffe im Kreisgebiet abgelagert werden sollen, ist gemäß § 23 Abs. 5 Nr. 5 KrO NRW unzulässig. Dies gilt auch dann, wenn die Frage eines etwaigen überörtlichen

Einzugsbereichs im Einzelfall nicht im Rahmen eines förmlichen Genehmigungsverfahrens entschieden wird. In aller Regel wird die gebotene umfassende Abwägung aller in Betracht kommenden öffentlichen und privaten Belange nicht ohne Erwägungen zur Wirtschaftlichkeit und damit auch zum Einzugsbereich der zu planenden Anlage erfolgen. Der § 23 Abs. 5 Nr. 5 KrO NRW will verhindern, dass zu den für derartige Angelegenheiten vom Gesetzgeber vorgesehenen zeit- und arbeitsaufwändigen Zulassungsverfahren noch ein weiteres Prüfungsverfahren in Gestalt eines Bürgerbegehrens tritt und hierdurch im öffentlichen Interesse liegende Planungen eventuell verzögert werden.

: VG Minden Urteil vom 11.09.1996 - 10 K 451/96 -, NVwZ-RR 1998, 259

Ein Bürgerbegehren, das sich gegen die vom Rat beschlossene Errichtung einer Gesamtschule richtet, ist nicht gemäß § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW unzulässig. Die schulrechtlichen Regelungen zur Ermittlung des Bedürfnisses für eine bestimmte Schule sind ein formloses Verwaltungsverfahren mit Betroffenenbeteiligung und fallen daher nicht unter die Regelung des § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW.

: OVG NRW Beschluss vom 15.11.1996 - 15 B 2861/96 -, EildStNW 1997, 30; NVwZ 1997, 816

### **Aufstellung, Änderung usw. von Bauleitplänen**

Das Bürgerbegehren ist dann unzulässig, wenn man ihm eine Fragestellung dahingehend unterstellt, ob die Stadt das Vorhaben der Änderung eines Bebauungsplanes aufgeben soll. Durch die Vorschrift des § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW sind durch Bebauungspläne und Flächennutzungspläne getroffene Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens in einem umfassenden Sinne entzogen. Die Rechtfertigung dieser Bestimmung ergibt sich aus der Überlegung, Entscheidungen, die in einem Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, vom Einflussbereich plebiszitärer Entscheidung auszunehmen, weil diese die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erfordern, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ pressen lassen.

: OVG NRW Urteil v. 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961

: 1. Instanz: VG Minden Urteil vom 25.10.2000 - 3 K 13/00

Ein auf die Verhinderung der in einem Bebauungsplan zum Ausdruck kommenden bauplanerischen Vorstellung der Gemeinde (hier: Errichtung eines Einkaufszentrums) gerichtetes und diesen beabsichtigten Festsetzungen objektiv widersprechendes Bürgerbegehren ist auch dann nach § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW unzulässig, wenn die Verhinderung nicht das einzige Ziel ist und der Bebauungsplan im Bürgerbegehren nicht erwähnt ist.

: VG Köln Urteil vom 03.09.1999 - 4 K 2849/97 -, NWVBl. 2000, 269

Ein Bürgerbegehren, das sich gegen die Errichtung einer forensischen Klinik für Straftäter durch das Land auf Standorten im Stadtgebiet wendet, ist zulässig, wenn es sich in der Verbands- und Gestaltungs-kompetenz der Gemeinde bewegt und lediglich die abschließende Stellungnahme der Gemeinde gegenüber dem Land zum Gegenstand hat.

: VG Düsseldorf Beschluss vom 28.09.2001 - 1 L 2156/01 -, VwRR N 2001, 123, 127 (str. da keine „Entscheidung“ des Rates)

Nachdem der Rat den Beschluss zur Änderung eines Flächennutzungsplanes und eines Bebauungsplanes getroffen hatte, fragte das Bürgerbegehren, ob das von den Planungsabsichten betroffene „Rathaus erhalten bleiben“ solle. Es wollte damit den in der Planung vorgesehenen Abriss verhindern. Das Bürgerbegehren war vom Rat wegen Verstoß gegen § 26 Abs. 6 Nr. 6 GO NRW für unzulässig erklärt worden. Das OVG NRW hat darauf entschieden:

„Richtet sich ein Bürgerbegehren auf eine Entscheidung, die der Verwirklichung einer in Gang gesetzten Bauleitplanung entgegensteht, unterfällt es nicht dem Ausschlussstatbestand des § 26 Abs. 5 Nr.6 GO NRW (Aufstellung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen).“ Das OVG NRW hat dazu weiter ausgeführt:

Anders als § 26 Abs. 5 Nr.5 GO NRW, der die „Angelegenheiten“ der dort genannten Verfahren einem Bürgerbegehren entziehe, seien nach § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW „in weitaus präziserer Wortwahl „die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen““ dem Bürgerbegehren entzogen.

Nach der vom Bürgerbegehren gestellten Frage sei „keine planerische Entscheidung zu treffen, ob nach den Vorstellungen der Stadt an der Stelle des jetzigen Rathauses die Errichtung eines Einkaufszentrums bauplanerisch zulässig sein soll, sondern lediglich, ob ein durch eine solche Bauleitplanung zukünftig vielleicht ermöglichtes Vorhaben auch unter Einsatz des städtischen Grundstücks verwirklicht werden soll.“

„Eine erweiternde Auslegung der Vorschrift über den Wortlaut hinaus wäre allenfalls dann gerechtfertigt, wenn das Bürgerbegehren mittelbar auf eine Bauleitplanung gerichtet wäre und sich nur in das formelle Gewand einer anderen Frage kleidete. Wo die Grenze verläuft zwischen einem dem Bürgerbegehren zugänglichen Gegenstand jenseits der Bauleitplanung und einer in das Gewand einer anderen Maßnahme gekleideten unzulässigen bauplanerischen Entscheidung ist jedoch eine Frage des Einzelfalles. vgl. ähnlich zum Planfeststellungsverfahren OVG NRW, Urteil vom 28. Januar 2003 - 15 A 293/02 -, NWVB1. 2003, 312 (315).“

: OVG NRW Beschluss vom 17.07.2007 - 15 B 874/07 -, NWVB1. 2008, 67

Die von einem Bürgerbegehren angestrebte Entscheidung, ein planfestgestelltes Vorhaben aufzugeben, unterfällt dem Ausschließungsgrund des § 26 Abs 5 Nr. 5 GO NRW

: OVG NRW Beschluss vom 27.02.2009 - 15 A 3224/08

Ein Bürgerbegehren, das der Sache nach offensichtlich auf eine Bauleitplanung gerichtet ist und sich nur in das formelle Gewand einer anderen Frage kleidet, ist nach § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW unzulässig.

: OVG NRW Beschluss vom 11.03.2009 - 15 B 329/09

### **Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten**

z. Zt. noch keine Entscheidung in Nordrhein-Westfalen bekannt

### **Angelegenheiten, für die der Rat keine gesetzliche Zuständigkeit hat**

z. Zt. noch keine Entscheidung in Nordrhein-Westfalen bekannt

### **Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen**

Ein Bürgerbegehren mit der Aufforderung, "die Urananreicherungsanlage ... zu schließen und neue umwelt- und sozialverträgliche Arbeitsplätze zu schaffen," ist wegen Verstoß gegen § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW unzulässig, weil die von der Bürgerinitiative beabsichtigte Aufforderung die durch Artikel 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG geschützte Unternehmensfreiheit der Betreibergesellschaft der Urananreicherungsanlage verletzt.

: OVG NRW Beschluss vom 17.09.1997 - 15 A 2717/97 -, NWVB1. 1998, 412; NVwZ-RR 1998, 302

Die Festlegungen eines für verbindlich erklärten Abfallwirtschaftsplanes der Bezirksregierung sind bei der Aufstellung kommunaler Abfallwirtschaftskonzepte zu beachten. Insofern hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass der überörtlichen Planung vor der örtlichen Konzeption der Vorrang zukommt. Soll das Abfallwirtschaftskonzept trotz Festlegung im Abfallwirtschaftsplan von einer MVA zu einer biologisch-mechanischen Anlage geändert werden, so ist ein derartiges Bürgerbegehren unzulässig, weil es ein gesetzwidriges Ziel verfolgt.

: OVG NRW Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBl. 2002, 346

Ein Bürgerbegehren, das sich gegen die vom Rat beschlossene Errichtung einer Gesamtschule und im Zusammenhang damit gegen die beschlossene Auflösung anderer Schulen wendet, verfolgt solange kein gesetzwidriges Ziel (§ 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW) wie der Rat nicht durch endgültige Feststellung eines Bedürfnisses gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 SchVG gesetzlich verpflichtet ist, die Errichtung einer Gesamtschule (unter dem Vorbehalt ausreichender Schülerzahl auf dem vorgesehenen Standort) zu beschließen.

: OVG NRW Beschluss vom 15.11.1996 - 15 B 2861/96 -, NVwZ 1997, 816; Mitt. StGB NRW 1996, 403; EildStNW 1997, 30

Ist Gegenstand des Bürgerbegehrens die Aufhebung eines Ratsbeschlusses, mit dem der beklagte Rat der Annahme des Angebots des Käufers einer Mehrheitsbeteiligung einer städtischen Beteiligungsgesellschaft an den Stadtwerken zugestimmt hat, so ist das Bürgerbegehren gemäß § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW unzulässig, weil es ein gesetzwidriges Ziel verfolgt. Dieses Ziel ist gesetzwidrig, weil der Beklagte selbst nicht mehr befugt wäre, diesen Beschluss rückwirkend aufzuheben.

Weder nach § 108 Abs. 5 noch nach § 111 Abs. 2 GO NRW hätte es einer Zustimmung zur Veräußerung der Beteiligung bedurft. Allerdings war die entsprechende Vertragsklausel, die die Zustimmung des Rates als aufschiebende Bedingung für die Wirksamkeit des Vertrages ausgestaltete, rechtlich möglich und zulässig.

Auf das so vertraglich begründete Zustimmungserfordernis in Form einer Bedingung sind die Regeln für eine gesetzlich erforderliche Zustimmung nach §§ 182 ff BGB entsprechend anzuwenden. Eine entsprechende Anwendung des § 183 Satz 1 BGB, der den Widerruf einer vorherigen Zustimmung (Einwilligung) nur bis zur Vornahme des Rechtsgeschäftes erlaubt, ergibt hier, dass die Aufhebung des zustimmenden Ratsbeschlusses, die dem Widerruf der Einwilligung nach § 183 Satz 1 BGB entspricht, nur möglich war bis zur Annahme des Angebotes des Käufers, also bis zum 05.04.2001, mithin jetzt nicht mehr.

Damit steht das Bürgerbegehren, jedenfalls soweit es auf die rückwirkende Aufhebung des Ratsbeschlusses gerichtet ist, im Widerspruch zum entsprechend anwendbaren § 183 Satz 1 BGB und verfolgt damit ein gesetzwidriges Ziel im Sinne des § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW.

: OVG NRW Urteil vom 29.04.2003 - 15 A 3916/02 -, NWVBl. 2003, 466; Mitt. StGB NRW 2003, 219

Ein Bürgerbegehren, das darauf gerichtet ist, eine Beteiligung der Gemeinde an den Sanierungskosten (Investitionskostenzuschuss 1,346 Mio. DM) und Folgekosten (Betriebskostenzuschuss 120 TDM) für ein Freibad zu erwirken, das durch vorangegangenen Beschluss des Rates geschlossen wurde, ist gemäß § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW auf ein gesetzwidriges Ziel gerichtet und somit unzulässig, wenn der beklagte Rat im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung unter Berücksichtigung der Vorschrift des § 81 GO NRW wirtschaften muss und einen dem Antrag des Bürgerbegehrens entsprechenden Ratsbeschluss wegen Verstoßes gegen § 81 GO NRW nicht fassen dürfte.

Das Bürgerbegehren ist bereits deshalb unzulässig, weil die Begründung nicht den formalen Voraussetzungen des § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW entspricht. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbe-



schluss (hier: die Ablehnung der Gewährung von Zuschüssen für die Sanierung und den Weiterbetrieb des Freibades) gebietet es die Funktion der Begründung, dass jedenfalls andeutungsweise auch die Motive erwähnt werden, von denen sich der Rat bei seiner Entscheidung hat leiten lassen.

Das Motiv des Rates für die Schließung des Freibades und die Ablehnung der begehrten Zuschüsse, nämlich die äußerst angespannte Haushaltslage der Gemeinde, werden in der Begründung nicht einmal ansatzweise erwähnt.

Um die Unterzeichner des Bürgerbegehrens in die Lage zu versetzen, eine abgewogene und verantwortungsbewusste Entscheidung zu treffen, hätte die Begründung zumindest kurze Ausführungen zu der finanziellen Situation der Gemeinde und der Beweggründe des Rates hinsichtlich seiner Beschlüsse enthalten müssen.

Die Gemeinde hat seit Beginn des Haushaltsjahres 2002 die Grundsätze der vorläufigen Haushaltsführung zu beachten. Die Bekanntmachung der Haushaltssatzung in den Jahren 2002 und 2003 konnte nicht erfolgen, da es angesichts der Verpflichtung der Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes an der erforderlichen Genehmigung des Landrates als zuständige Aufsichtsbehörde fehlte.

Eine positive Beschlussfassung des beklagten Rates im Sinne des Bürgerbegehrens wäre im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung im Hinblick auf § 81 Abs. 1 Nr. 1 HS 1. Alt. GO NRW nur zulässig, wenn zu Beginn des Haushaltsjahres 2003 eine rechtliche Verpflichtung der Gemeinde zur Gewährung der Zuschüsse bestanden hätte. Dies war jedoch nicht der Fall. Eine rechtliche Verpflichtung bestand zu keinem Zeitpunkt.

Auch der Vortrag der Kläger, § 81 GO NRW schränke nicht die Beschlussfassung sondern lediglich die Ausführung der Ratsbeschlüsse ein, führt zu keinem anderen Ergebnis, denn § 81 GO NRW bezieht sich nicht erst auf die Ausführung gefasster Beschlüsse, sondern bereits auf die Beschlussfassung selbst.

: VG Arnsberg Urteil 16.05.2003 - 12 K 2590/02 S. 8 ff

### **Angelegenheiten, für die in den letzten 2 Jahren ein Bürgerbegehren durchgeführt wurde**

z. Zt. noch keine Entscheidung in Nordrhein-Westfalen bekannt

### **2.3.2 Teilweise Unzulässigkeit eines Begehrens und Teilentscheidungen**

Wenn eine der Fragen eines Bürgerbegehrens unzulässig ist, muss entschieden werden, ob damit das Bürgerbegehren insgesamt unzulässig ist oder der verbleibende Teil für zulässig erkannt werden kann. Es kann dahin stehen, ob der Rechtsgedanke des § 139 BGB herangezogen werden kann. Jedenfalls ist die teilweise Aufrechterhaltung eines originären und demokratischen Votums der Bürgerschaft durch die Annahme eines hypothetischen Willens, der sich auf die Gültigkeit allein eines Teils der getroffenen Entscheidung richtet, an strenge Voraussetzungen geknüpft. Es ist nicht anzunehmen, dass das Bürgerbegehren in der Weise teilbar ist, dass es auch ohne den 4. Satz des Entscheidungsvorschlages ohne weiteres als von den Unterzeichnern genügend gedeckt angesehen werden und deshalb (teilweise) bestehen bleiben kann. Schon der äußeren Form nach bildet der Entscheidungsvorschlag eine Einheit und dürfte nach dem ersichtlichen Willen der Initiatoren auch in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen.

: VG Münster Beschluss vom 02.03.1998 - 1 L 98/98

Ein Bürgerbegehren kann möglicherweise auch deshalb unzulässig sein, weil die gemeindliche Angelegenheit - hier Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzeptes - nicht durch Herauslösen einzelner selbstständiger Teile bloßen Teilentscheidungen durch einen Bürgerentscheid zugeführt werden darf.

: Offen gelassen: OVG NRW Urteil vom 09.12.1997 - 15 A 974/97 -, DVBl. 1998, 785; NWVBl. 1998, 274 und Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBl. 2002, 346

# 3 Zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

## 3.1 „Das Recht des Bürgerbegehrens“

Das Bürgerbegehren ist ein Antrag der Bürger an den Rat, er möge zulassen, dass an seiner Stelle die Bürger über eine Angelegenheit der Gemeinde entscheiden.

- : OVG NRW Beschluss vom 18.10.1995 - 15 B 2799/95 - EildStNW 1996, 595;
- : OVG NRW Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, NVwZ-RR 2002, 766

Die Antragsteller haben das Recht auf gesetzliche Durchführung eines Bürgerbegehrens (§ 26 Abs. 1 und 9 Satz 1 GO NRW). Die Gemeindeordnung gewährt in diesen Vorschriften den Bürgern des/der ... das Recht, zu beantragen, anstelle der/des ... über eine Angelegenheit, für welche die/der ... zuständig ist, zu entscheiden. In dieses Recht kann sowohl unmittelbar durch Anordnung und Zwang gegenüber den Teilnehmern an einem Bürgerbegehren eingegriffen werden, also auch, was hier allein in Betracht kommt, mittelbar durch imperative Einwirkungen auf die Bürger, ihr Recht, das Bürgerbegehren zu unterzeichnen und damit einen Bürgerentscheid zu beantragen, in bestimmter Weise auszuüben.

Inhaber des geltend gemachten Unterlassungsanspruchs zur Wahrung des Rechts auf gesetzliche Durchführung eines Bürgerbegehrens wären, wenn er bestünde, wie bei allen Rechten hinsichtlich eines Bürgerbegehrens die Antragsteller als Vertreter des Bürgerbegehrens (vgl. OVG NRW, Urteil v. 25.9.2001- 15 A 2445/97 -, NWVBl. 2002, 110 (111) und Urteil v. 9.12.1997 - 15 A 974/97 -, DVBl. 1998, 785).

- : OVG NRW Beschluss vom 16.12.2003 - 15 B 2455/03 -, NWVBl. 2004, 151, 152

„Es spricht vieles dafür, dass die Vertreter eines zu einem erfolgreichen Bürgerentscheid führenden Bürgerbegehrens, einen verfahrensrechtlichen Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids haben. (Tendenziell bereits so für einen Ratsbeschluss, mit dem der Rat ein Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 6 Satz 4 GO NRW entspricht, OVG NRW Urteil vom 25. September 2001 - 15 A 2445/97 -, NWVBl. 2002, 110 f.)“

- : OVG NRW - Beschluss vom 04.04.2007 - 15 B 266/07 -, S. 6 f. des Umdrucks (Städte- und Gemeinderat 2007 Nr.6)

Dieser Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids kann im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (§ 123 Abs. 3 VwGO) vor gegenläufigen Handlungen und Entscheidungen der Gemeinde geschützt werden.

- : OVG NRW Beschluss vom 12.12.2007 - 15 B 2013/07, [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de)

(Zum „Recht des Bürgerbegehrens“ siehe auch weiteren Text zu Ziffern 3.2 bis 7.3.)

## 3.2 Schutz des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides

### 3.2.1 Schutz des Bürgerbegehrens gegen treuwidriges Verhalten der Gemeinde

1. Die Gemeindeorgane unterliegen den Handlungsschranken, die sich aus dem im Staatsrecht entwickelten und auf das Verhältnis der Gemeindeorgane zur Bürgerschaft im Rahmen eines Bürgerbegehrens übertragbaren Grundsatz der Organtreue ergeben.

2. Eine Treuwidrigkeit in diesem Sinne setzt voraus, dass das Handeln eines Gemeindeorgans - sei es in der Sache selbst oder hinsichtlich des dafür gewählten Zeitpunkts - bei objektiver Betrachtung nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt war, sondern allein dem Zweck diente, dem Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen und damit eine Willensbildung auf direkt-demokratischem Wege zu verhindern.

3. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erfordert im Regelfall die positive Feststellung, dass die Angelegenheit noch in dem vom Bürgerbegehren verfolgten Sinne entschieden werden darf. Zum Schutz des Instituts des Bürgerbegehrens kann es bei gegen die Organtreue verstoßenden Handlungen der Gemeinde ausreichen, dass offen ist, ob das Ziel des Bürgerbegehrens noch erreicht werden kann.

: OVG NRW, Beschluss vom 6.12.2007 - 15 B 1744/07 - NWVBl. 2008,106)

Bei einem Bezirksbürgerbegehren über eine in die Kompetenz der Bezirksvertretung fallende Angelegenheit ist der Rat weder unter dem Gesichtspunkt der Sperrwirkung eines zulässigen Bürgerbegehrens noch unter Treuegesichtspunkten gehindert, eine in die Ratskompetenz fallende Entscheidung zu treffen, auch wenn dadurch das Bezirksbürgerbegehren unzulässig wird.

: OVG NRW Beschluss vom 07.07.2008 - 15 A 1749/08 - NWVBl. 2009, 116

### **3.2.2 Schutz der Abstimmung - nicht nach Wahlrechtsgrundsätzen**

Im Vorfeld eines Bürgerentscheides unterliegen Gemeindeorgane nicht dem Neutralitätsgebot „wie bei Wahlen“. ...

Bei der Abstimmung über einen Bürgerentscheid geht es nicht um diesen Grundakt demokratischer Legitimation (gemeint ist: „Die Wahl“), sondern um die Entscheidung einer konkreten Sachfrage im Wege direkter Demokratie. ....

Ungeachtet davon, dass es anders als bei einer Wahl bei der Vorbereitung eines Bürgerentscheids kein Neutralitätsgebot der Gemeindeorgane gibt, handelt es sich bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid jedoch um ein Abstimmungsverfahren zur staatlichen Willensbildung. Ein solches Verfahren kann demokratische Legitimation nur verleihen, wenn es frei ist (vgl. BVerfG, Beschluss v. 17.11.1994 - 2 BvB 1/93 BVerfGE 91, 262 (267) ...). Das bedeutet, dass jeder am Bürgerbegehren und Bürgerentscheid teilnehmende Bürger sein Unterschriften- und Abstimmungsrecht ohne Zwang von außen ausüben kann. Er soll sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen können (vgl. BVerfG Beschluss v. 10.04.1984 - 2 BvC 2/83 -, BVerfGE 66, 369 (380); allgemein zum Grundsatz der Wahlfreiheit: Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 5. Aufl., § 1 BWahlG, Rdnr.13 ff).

: OVG NRW Beschluss vom 16.12.2003 - 15 B 2455/03 -, NWVBl. 2004, 151, 152

## **3.3 Öffentlichkeitsarbeit der Gemeindeorgane**

### **3.3.1 Wertende Äußerungen von Gemeindeorganen zu einem kassatorischen Bürgerbegehren und die Freiheit der Teilnahme am Bürgerbegehren**

Gemeindeorgane sind nicht nur berechtigt sondern sogar gehalten, öffentlich zu dem Sachbegehren eines - kassatorischen - Bürgerbegehrens Stellung zu nehmen. Diese Befugnis erfährt Einschränkungen durch Kompetenznormen, den Grundsatz der Freiheit der Teilnahme am Bürgerbegehren und dem Gebot der Sachlichkeit.

Wird statt des Verfahrens über das repräsentative Organ der Entscheidungsweg über ein Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gewählt, so folgt daraus nicht die Pflicht der Gemeindeorgane, sich nunmehr aus der gemeindlichen Willensbildung herauszuhalten und Neutralität zu üben. Dementsprechend haben die an einem Bürgerentscheid teilnehmenden Bürger ebenso wenig einen Anspruch auf Neutralität der Gemeindeorgane wie es die Mitglieder in der repräsentativen Vertretung haben.

Ungeachtet davon, dass es anders als bei einer Wahl bei der Vorbereitung eines Bürgerentscheids kein Neutralitätsgebot der Gemeindeorgane gibt, handelt es sich bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid jedoch um ein Abstimmungsverfahren zur staatlichen Willensbildung. Ein solches Verfahren kann demokratische Legitimation nur verleihen, wenn es frei ist (vgl. BVerfG, Beschluss v. 17.11.1994 - 2 BvB 1/93 BVerfGE 91, 262 (267) ...). Das bedeutet, dass jeder am Bürgerbegehren und Bürgerentscheid teilnehmende Bürger sein Unterschriften- und Abstimmungsrecht ohne Zwang von außen ausüben kann. Er soll sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen können (vgl. BVerfG Beschluss v. 10.04.1984 - 2 BvC 2/83 -, BVerfGE 66, 369 (380); allgemein zum Grundsatz der Wahlfreiheit: Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 5. Aufl., § 1 BWahlG, Rdnr.13 ff).

...

... Über diese die Unterzeichnungsfreiheit betreffenden Schranken hinaus haben sich amtliche Äußerungen an den allgemeinen Grundsätzen für rechtstaatliches Verhalten in der Ausprägung des Willkürverbotes und des Verhältnismäßigkeitsprinzips (auch außerhalb des grundrechtlichen Bereichs) zu orientieren (vgl. zu den rechtstaatlichen Anforderungen einer staatlichen Äußerung: BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss v. 15.08.1989 - 1 BvR 881/89 -, NJW 1989, 3269 (3270); ... s. auch zu den Anforderungen an die Begründung eines Bürgerbegehrens: OVG NRW, Urteil v. 23.04.2003 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961). Dies bedeutet als Sachlichkeitsgebot zusammengefasst, dass mitgeteilte Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden müssen und Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen und den sachlichen Rahmen nicht überschreiten dürfen sowie auf einem im Wesentlichen zutreffenden und zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen müssen. Außerdem dürfen die Äußerungen im Hinblick auf das mit der Äußerung verfolgte Ziel im Verhältnis zur Unterzeichnungsfreiheit der Bürger nicht unverhältnismäßig sein.

: OVG NRW Beschluss vom 16.12.2003 - 15 B 2455/03 -, NWVBl. 2004, 151 ff

### **3.3.2 Darstellung der Gegenansicht des Rates und Abstimmungsempfehlung und Freiheit der Abstimmung**

Den Rat und ihn repräsentierend den Bürgermeister trifft kein Neutralitätsgebot. Sie sind deshalb nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, die Bevölkerung im Zusammenhang mit Bürgerentscheiden über die Position der gewählten Volksvertretung aufzuklären, um eine sachgerechte Stimmabgabe zu ermöglichen. Dennoch sind sie in ihren Äußerungen nicht vollständig frei. Der auch bei Abstimmungen geltende Grundsatz der Freiheit der Abstimmung gebietet es, dass der Bürger bei seiner Entscheidung nicht in einer seine Meinungsbildung unzulässig einschränkenden Weise staatlich beeinflusst werden darf. Für die in amtlicher Eigenschaft abgegebenen Äußerungen gilt das Sachlichkeitsgebot, d.h. diese müssen sachlich-argumentierend und wahr, also weder bewusst irreführend, falsch oder ausschließlich polemisch sein.

Dagegen ist jeder Anschein einer unzulässigen, die Entscheidungsfreiheit der Bürger tangierenden Einflussnahme zu vermeiden. Diese Grenze ist überschritten, wenn in einem Begleitschreiben des Bürgermeisters zu einem Informationsblatt eine eindeutige Empfehlung des Bürgermeisters für die Stimmabgabe mit „nein“ erfolgte oder dieses Schreiben Formulierungen enthält, die mit der Pflicht des Bürgermeisters zu besonderer Sachlichkeit nicht zu vereinbaren ist.

: VG Köln Beschluss vom 10.01.2003 - 4 L 3130/03 S. 7 f. und S. 10

Die Anträge, die Stadt im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, eine Gegendarstellung einer im Rat vertretenen Fraktion und einer Bürgerinitiative zur Abstimmungsempfehlung der Stadt auf dem Briefkopf der Stadt und auf deren Kosten durch Postwurfsendung verteilen zu lassen sowie die abgegebene Abstimmungsempfehlung zurückzunehmen, wurde abgelehnt. Zur Begründung wurde auf die fehlende Antragsbefugnis der Vertreter der Ratsfraktion und der Bürgerinitiative und nur des einen von drei Vertretern des Bürgerbegehrens verwiesen. Außerdem waren die Anträge zu unbestimmt und wegen der kurzen Zeit auf einen tatsächlich unmöglichen Erfolg gerichtet.

: VG Arnsberg Beschluss vom 20.10.2000 - 12 L 1516/00

### **3.3.3 Öffentlichkeitsarbeit nach der Zulässigkeitsentscheidung des Rates**

Ein Antrag im Wege einer einstweiligen Anordnung, dem Bürgermeister einer Stadt die von ihm geplante Versendung eines Informationsblattes zum Thema Kombi-Bad zu untersagen, ist auch dann unbegründet, wenn die Versendung in der Zeit zwischen Zulässigkeitsentscheidung des Rates über das Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid erfolgen soll. Ein Unterlassungsanspruch ist insofern nicht aus den durch die Rechtsprechung anerkannten Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Exekutive in Vorwahlzeiten ableitbar. Diese Grenzen gelten zwar auch grundsätzlich im Bereich der Kommunalwahlen. Allerdings ergibt sich aus den grundlegenden Unterschieden, die zwischen Wahlen und Abstimmungen bestehen, dass das Gebot der Neutralität des Staates und seiner Organe bei Volksentscheiden und Bürgerentscheiden nicht gilt.

Der Gemeinde ist mithin nicht nur erlaubt, sondern sie ist nach § 26 GO NRW sogar verpflichtet, im Rahmen des Sachlichkeitsgebotes ihren Standpunkt den Bürgerinnen und Bürgern im Vorfeld des Bürgerentscheides zu der abzustimmenden Frage mitzuteilen.

: VG Köln Beschluss vom 10.01.2003 - 4 L 3130/03 S. 5 ff

Eine Gemeinde ist unter Gleichheitsgesichtspunkten nicht verpflichtet, einem gemeindlichen Informationsblatt zu einem Bürgerbescheid die Stellungnahme eines einzelnen Ratsmitgliedes abzudrucken, auch wenn sie dies den im Rat vertretenen Fraktionen und Gruppen einräumt.

: OVG NRW Beschluss vom 02.04.2008 - 15 B 499/08 -, Städte- und Gemeinderat 2008, Nr. 9, S.29

### **3.4 Entscheidung des Rates über Zulässigkeit des Begehrens**

Aus dem gestellten Bürgerbegehren ergibt sich ein Anspruch darauf, dass der Rat bzw. die Bezirksvertretung unverzüglich über die Zulässigkeit des Begehrens entscheidet und dass im Fall der Bejahung der Zulässigkeit binnen dreier Monate nach dieser Entscheidung und vorbehaltlich einer eventuellen sachlichen Stattgabe des Begehrens durch die Bürgerschaftsvertretung der Bürgerentscheid durchgeführt wird. In diesen verfahrensrechtlichen Folgen erschöpfen sich grundsätzlich die sich aus einem laufenden Bürgerbegehren ergebenden Ansprüche.

: OVG NRW Beschluss vom 18.10.1995 - 15 B 2799/95 -, EildStT NW 1996, 595 und Beschluss vom 15.07.1997 - 15 B 1138/97 -, EildSt NW 1997, 377 f; NWVBI 1998, 328

Ein Anordnungsanspruch nach § 123 VwGO kann gegeben sein, wenn die Prüfung der Unterschriftenlisten durch die Verwaltung „ohne sachlichen Grund verzögert und damit der nach dem Gesetz gegebene Anspruch auf unverzügliche Feststellung, ob das Bürgerbegehren zulässig ist, zeitlich vereitelt würde.“

: OVG NRW Beschluss vom 11.12.2007 - 15 B 2004/07 -

Der Anspruch nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW, darauf, dass der Rat unverzüglich feststellt, ob das Bürgerbegehren zulässig ist, kann in besonderen Fällen den Anspruch einschließen, dass Handlungen unterlassen werden, die die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens treuwidrig herbeiführen.

: OVG NRW Beschluss vom 12.12.2007 - 15 B 2013/07 - (Zum Schutz gegen treuwidriges Verhalten siehe auch bei Ziffer 3.2.1)

„Läuft die Frist des § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW ab, ohne dass die Vertreter des Bürgerbegehrens ihren Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheides binnen dieser Frist zumindest bei der Gemeinde erhoben und bei Erfolglosigkeit ihres Verlangens sodann gerichtlich geltend gemacht haben, kann dieser Anspruch nicht mehr erfüllt werden. Einen nach der Drei-Monats-Frist erhobenen Anspruch des Bürgerentscheids gewährt das Gesetz nicht.

: OVG NRW Urteil vom 25.9.2001 - 15 A 2445/97 -, NWVBl. 2002, 110

Alleine die Feststellung des Rates, dass ein Bürgerbegehren zulässig ist, löst den Lauf der Drei-Monats-Frist aus, binnen deren ein Bürgerentscheid durchzuführen ist.

: OVG NRW Beschluss vom 20.03.1995 - 15 B 546/95

### **3.5 Rederecht der Vertreter im Rat**

Das VG Düsseldorf hat in seinem Beschluss vom 26.01.2004 entschieden, dass den Vertretern des Bürgerbegehrens im Rat erst nach der Entscheidung des Rates, das Bürgerbegehren sei zulässig, ein Rederecht zusteht. Der Rat sei bei einem zulässigen Bürgerbegehren aufgerufen, zu entscheiden, ob er dem Anliegen entsprechen will. Deshalb gebe das Rederecht den Vertretern die Möglichkeit, politische Mehrheiten für diese Sachentscheidungen einzuwerben. Dagegen stehe dem Rat bei der Zulässigkeitsentscheidung kein Ermessen zu.

: VG Düsseldorf Beschluss vom 26.02.2004 - 1 L 610/04 - Mitt. StGB NRW 2004, 171

### **3.6 Erledigung des Bürgerbegehrens durch einen beitretenen Beschluss des Rates**

Die Pflicht zur Durchführung des Bürgerentscheids nach § 26 Abs. 6 GO NRW steht unter der auflösenden Bedingung, dass der Rat dem Bürgerbegehren entspricht.

: OVG NRW Beschluss vom 20.03.1995 - 15 B 546/95

Entspricht der Rat einer Gemeinde durch Ratsbeschluss gemäß § 26 Abs. 6 Satz 4 GO NRW dem Anliegen des Bürgerbegehrens, so entfällt ein Bürgerentscheid.

Ein dem Bürgerbegehren entsprechender Beschluss nach § 26 Abs. 6 GO NRW kann nur in einer uneingeschränkten Übernahme der nach dem Text des Bürgerbegehrens beantragten Entscheidung in einen Ratsbeschluss bestehen. Jede Einschränkung führt dazu, dass dem Bürgerbegehren nicht entsprochen ist und damit der Bürgerentscheid gemäß § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW durchzuführen ist.

§ 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW gewährt lediglich einen Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids binnen dreier Monate nach dem Ratsbeschluss gemäß § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW, der das Bürgerbegehren für zulässig erklärt. Läuft diese Frist ab, ohne dass die Vertreter des Bürgerbegehrens ihren Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids binnen dieser Frist zumindest bei der Gemeinde erhoben haben, kann dieser Anspruch nicht mehr erfüllt werden. Einen nach der Drei-Monats-Frist erhobenen Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids gewährt das Gesetz nicht.

Die Frage, ob die Vertreter eines Bürgerbegehrens einen verfahrensrechtlichen Anspruch darauf haben, dass die Gemeinde diesen Ratsbeschluss auch durchführt, lässt das Gericht offen.

: OVG NRW Urteil vom 25.09.2001 - 15 A 2445/97 -, NWVBl. 2002, 110 ;  
: 1. Instanz: VG Minden Urteil vom 19.03.1997 - 10 K 1925/97

„In seinem Beschluss vom 04.04.2007 formuliert das OVG NRW zum Klagerecht der Vertreter eines Bürgerbegehrens auf Durchführung des erfolgreichen Bürgerentscheids:

„Es spricht vieles dafür, dass die Vertreter eines zu einem erfolgreichen Bürgerentscheid führenden Bürgerbegehrens einen verfahrensrechtlichen Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheides haben (Tendenziell bereits so für einen Ratsbeschluss, mit dem der Rat ein Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 6 Satz 4 GO NRW entspricht, OVG NRW Urteil vom 25. September 2001 - 15 ... 2445/97 -, NWVBl. 2002, 110 f.)“

: OVG NRW - Beschluss vom 04.04.2007 - 15 B 266/07 -, S. 6 f. des Umdrucks -, (Städte- und Gemeinderat 2007 Nr.6)

(siehe dazu auch Ziffer 5.3.3)

### **3.7 Öffentlich-rechtlicher Vertrag statt Zulassung des Begehrens**

„Ein dem Bürgerbegehren entsprechender Beschluss nach § 26 Abs. 6 Satz 4 GO NRW kann nur in der uneingeschränkten Übernahme der nach dem Text des Bürgerbegehrens beantragten Entscheidung in einen Ratsbeschluss bestehen. Jede Einschränkung führt dazu, dass dem Bürgerbegehren nicht entsprochen ist und damit der Bürgerentscheid gemäß § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW durchzuführen ist.“

Handeln die Vertreter eines Bürgerbegehrens mit dem Rat einen Kompromiss aus, der den Text des Bürgerbegehrens nicht uneingeschränkt umfasst, so erledigt sich das - eingereichte - Bürgerbegehren dadurch nicht.

§ 26 GO NRW gibt nichts dafür her, dass die Vertreter eines Bürgerbegehrens durch Verhandlungen mit der Gemeinde eine andere Entscheidung mit der Wirkung eines dem Bürgerbegehren stattgebenden Ratsbeschlusses herbeiführen könnten. Die Regelungen des § 26 GO NRW sind zwingendes Recht, das nicht zur Disposition der Beteiligten steht.

Zur Sicherung einer Vereinbarung zwischen den Vertretern eines Bürgerbegehrens und der Gemeinde ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäß § 57 VwVfG erforderlich.

: OVG NRW Urteil vom 25.09.2001 - 15 A 2445/97 -, NWVBl. 2002, 110 ;  
: 1. Instanz: VG Minden Urteil vom 19.03.1997 - 10 K 1925/96

### **3.8 Keine Sperrwirkung des Bürgerbegehrens**

#### **Hinweis**

Die folgenden Entscheidungen sind auf der Grundlage der Gemeindeordnung vom 17.5.1994 -

**vor dem in Kraft Treten des Änderungsgesetzes vom 09.10.2007 (GV.NRW. S. 380) am 17.10.2007**



zu § 26 GO NRW - ergangen.

Die Entscheidungen haben auch künftig für die Zeit Bedeutung, in der Unterschriften für ein Bürgerbegehren gesammelt werden und über den Tag der Entscheidung des Rates, mit dem das Bürgerbegehren für *unzulässig* erklärt wird, hinaus bis zu einer deshalb angestrebten gerichtlichen Entscheidung.

Weder für den Rat noch für andere Organe und/oder Behörden besteht eine „Entscheidungssperre“, wenn parallel ein denselben Sachverhalt betreffendes Verfahren zur Herbeiführung eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids betrieben wird. Für ein generelles Vollzugshemmnis gibt § 26 GO NRW nichts her. Ein Sicherungsanspruch zugunsten des Bürgerbegehrens besteht nicht, selbst dann nicht, wenn im Einzelfall eine Entscheidung der Bürgerschaftsvertretung dadurch einen faktischen Vorrang erhält, dass diese Entscheidung wegen der Schwerfälligkeit des Verfahrens zur Herbeiführung eines Bürgerentscheides schon vor dessen Abschluss in die Tat umgesetzt wird.

Die Entscheidungen der Bürgerschaftsvertretung stehen nicht gleichsam unter dem Vorbehalt eines anderweitigen Bürgerentscheids, dessen Wirksamkeit es abzusichern gilt. Vielmehr stehen Entscheidungen der Bürgerschaftsvertretungen und Bürgerentscheide mit gleicher Legitimität nebeneinander. Das repräsentativ-demokratische System ist durch die Einführung des Bürgerentscheids als Element der unmittelbaren Demokratie ergänzt, nicht überlagert worden. Der Sinn des repräsentativ-demokratischen Systems besteht gerade darin, eine organisatorisch und zeitlich handhabbare Form demokratischer Willensbildung für mitgliederstarke Körperschaften bereitzustellen.

- : OVG NRW Beschluss vom 18.10.1995 - 15 B 2799/95 -, EildStT NW 1996, 595; Beschluss vom 15.07.1997 - 15 B 1138/97 -, EildSt NW 1997, 377 f; Beschluss vom 02.11.1998 - 15 B 2329/98 S. 3; Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04; Beschluss vom 29.03.2004 - 15 B 674/04;
- : VG Gelsenkirchen Beschluss vom 28.10.1998 - 15 L 3565/98 S. 3; VG Münster Beschluss vom 28.04.2003 - 1 L 622/03

Der Streit über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens hindert die Gemeindevertretung nicht, über den Gegenstand des Bürgerbegehrens zu verfügen.

- : VG Köln Beschluss vom 26.02.2002 - 4 L 53/02 -, NWVBl. 2002, 319

Eine Schranke für die Befugnisse zur Ausführung des Beschlusses ist erst dann gegeben, wenn der Beschluss der Bürgerschaftsvertretung nicht aus Sachgründen erfolgt, sondern um einem möglichen Bürgerentscheid zuvorzukommen, um mit anderen Worten eine Willensbildung auf direkt-demokratischem Wege zu verhindern. Dies folgt aus dem im Staatsrecht entwickelten Grundsatz der "Organtreue". Dieser Grundsatz verpflichtet Organe, sich so zu verhalten, dass die jeweils anderen Organe ihre Zuständigkeiten ordnungsgemäß wahrnehmen können.

- : OVG NRW Beschluss vom 18.10.1995 - 15 B 2799/95 -, EildStT NW 1996, 595;
- : VG Gelsenkirchen Beschluss vom 28.10.1998 - 15 L 3565/98 S.3; OVG NRW Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04; Beschluss vom 29.03.2004 - 15 B 674/04

Für die Voraussetzungen eines Unterlassungsanspruchs wegen organtreuwidrigen Verhaltens des Rates trägt der Anspruchsteller die materielle Beweislast. Denn der Anspruchsteller macht in Abweichung vom Regelfall, dass eine Entscheidungssperre nicht besteht, den nur ausnahmsweise denkbaren Anspruch geltend, die Gemeinde sei zur Vermeidung rechtsmissbräuchlichen Verhaltens zu einem Zuwarten verpflichtet. Nach allgemeinen Beweislastregeln trägt derjenige, der aus dem Verstoß gegen Treu und Glauben Rechte herleitet, die Beweislast dafür, dass die tatsächlichen Voraussetzungen eines solchen Verstoßes vorliegen.

- : OVG NRW Beschluss vom 29.03.2004 - 15 B 674/04

Ein im Wege des Verfahrens der einstweiligen Anordnung verfolgtes Sicherungs- oder Regelungsbegehren, das eine Entscheidungssperre des Rates bis zur Durchführung des Bürgerentscheids bewirken soll, ist regelmäßig auf einen unzulässigen Inhalt gerichtet.

: OVG NRW Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04, NWVBl. 2004, 346

Bei einem Bezirksbürgerbegehren über eine in die Kompetenz der Bezirksvertretung fallende Angelegenheit ist der Rat weder unter dem Gesichtspunkt der Sperrwirkung eines zulässigen Bürgerbegehrens noch unter Treuegesichtspunkten gehindert, eine in die Ratskompetenz fallende Entscheidung zu treffen, auch wenn dadurch das Bezirksbürgerbegehren unzulässig wird.

: OVG NRW Beschluss vom 07.07.2008 - 15 A 1749/08 - NWVBl. 2009, 116

### **3.9 Sperrwirkung des vom Rat für zulässig erklärten Bürgerbegehrens § 26 Abs. 6 Satz 6 GO NRW (Gesetz vom 9.10.2007 GV.NRW. S. 380)**

#### **3.9.1 Neue Gesetzeslage**

Mit dem in Kraft Treten des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.10.2007 (GV.NRW.S.380) am 17.10.2007 ist in § 26 Abs. 6 GO NRW folgender Satz 6 eingefügt worden

: „Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens 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,

es sei denn,

: zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).“

Das bedeutet

: Haben die Initiatoren die Unterstützungsunterschriften bei der Verwaltung abgegeben und

: hat der Rat entschieden,

: „Das Bürgerbegehren ist zulässig“,

: so ist die Gemeinde an gegenläufigen Entscheidungen oder Maßnahmen bis zum Bürgerentscheid gehindert.

Entscheidet der Rat zugleich, dass er „dem Bürgerbegehren entspricht“ - d.h., beschließt er das, was mit Bürgerbegehren beantragt wird, so findet kein Bürgerentscheid mehr statt.

Die Sperrwirkung hat sich dann sofort erledigt.

: Die Verwaltung ist dann verpflichtet, den Ratsbeschluss - der dem Inhalt des Bürgerbegehrens entspricht - durchzuführen. Hierauf haben die Initiatoren des Bürgerbegehrens ein Recht (OVG NRW Beschl. vom 04.04.2007 - 15 B 266/07-)

Dabei ist zu beachten

: Nur ein Ratsbeschluss, der den Inhalt des Bürgerbegehrens *im vollen Umfang* übernimmt, „entspricht“ dem Bürgerbegehren (OVG NRW Urteil vom 25.9.2001 - 15 A 2445/97 -, NWVBl.2002 S.110). Über den nicht erledigten Inhalt des Bürgerbegehrens müsste ein Bürgerentscheid stattfinden. Insoweit bliebe also die Sperrwirkung bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheides bestehen.

### **3.9.2 Missachtung der Sperrwirkung des § 26 Abs. 6 Satz 6 GO NRW**

Hat der Rat das Bürgerbegehren für zulässig erklärt und trifft die Gemeinde trotz der damit bewirkten Sperrwirkung (§ 26 Abs. 6 Satz 6 GO NRW) eine gegenläufige Entscheidung, so können die Vertreter des Bürgerbegehrens dagegen mit der verwaltungsgerichtlichen Klage sowie im einstweiligen Rechtsschutzverfahren vorgehen (siehe unter 4.)

Eine solche Fallkonstellation ist nicht bekannt.

### **3.9.3 3.9.3 Keine Sperrwirkung des vom Rat für unzulässig erklärten Bürgerbegehrens**

Trifft der Rat die Entscheidung, „das Bürgerbegehren ist unzulässig“, so tritt keine Sperrwirkung nach § 26 Abs. 6 Satz 6 GO NRW ein. Die Vertreter des Bürgerbegehrens können diese Entscheidung dann unmittelbar mit der verwaltungsgerichtlichen Klage angreifen (siehe unter 4. Einleitung).

## 4 Rechtsschutz

### **4.01 Änderung des Rechtsschutzverfahrens durch das Zweite Bürokratieabbaugesetz vom 9.10.2007 (GV.NRW. S. 393) in Kraft getreten am 01.11.2007**

Der § 26 Abs. 6 GO NRW lautet:

*„Gegen die ablehnende Entscheidung des Rates können nur die Vertreter des Bürgerbegehrens nach Absatz 2 Satz 2 Widerspruch einlegen.“*

Deshalb konnten bisher die Vertretungsberechtigten (§ 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW) das Widerspruch - in eigenem Namen aber zugleich im Interesse der Unterstützer des Bürgerbegehrens - nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einlegen (OVG NRW Urt. v. 05.05.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBl. 2002 S. 346). Wurde der Widerspruch von der Gemeinde zurückgewiesen, so konnten die Vertretungsberechtigten im eigenen Namen - aber zugleich im Interesse der Unterstützer des Bürgerbegehrens - beim zuständigen Verwaltungsgericht Verpflichtungsklage erheben (siehe dazu Ziffer 4.2).

Dieses Verfahren ist infolge des am 1. November 2007 in Kraft getretenen Zweiten Bürokratieabbaugesetzes (GV.NRW.S. 393) vereinfacht worden:

Die Vertretungsberechtigten können auf den Bescheid der Gemeinde, mit dem das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wird, unmittelbar Verpflichtungsklage beim Verwaltungsgericht erheben. Das Widerspruchsverfahren (§ 68 VwGO) ist durch die nachstehende Regelung abgeschafft worden:

„§ 6 des Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung (AG VwGO) - neu

(1) Vor Erhebung einer Anfechtungsklage bedarf es einer Nachprüfung in einem Vorverfahren abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht, wenn der Verwaltungsakt während des Zeitraums vom 1. November 2007 bis zum 31. Oktober 2012 bekannt gegeben worden ist. Vor Erhebung einer Verpflichtungsklage bedarf es einer Nachprüfung in einem Vorverfahren abweichend von § 68 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung nicht, wenn die Ablehnung der Vornahme des Verwaltungsaktes innerhalb des in Satz 1 bezeichneten Zeitraumes bekannt gegeben worden ist.“

Die Entscheidung des Rates, die in einem förmlichen Bescheid die Gründe für die ablehnende Entscheidung darlegt, wird also künftig in der Rechtsbehelfsbelehrung darauf hinweisen, dass gegen die Entscheidung der Gemeinde die Klage beim Verwaltungsgericht zulässig ist.

Auf die Klagebefugnis und die Beteiligtenfähigkeit hat diese Änderung des Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung keine Auswirkung (siehe dazu Ziffer 4).

### **4.02 Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.10.2007 (GV.NRW. S. 380) in Kraft getreten am 17.10.2007**

Mit diesem Gesetz wurde in § 26 Abs. 6 folgender Satz 6 eingefügt:

*„Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens 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, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).“*

### **4.03 Hinweis**

Soweit es nicht ausdrücklich kenntlich gemacht ist, sind die nachstehenden Entscheidungen der Ziffer 4 vor in Krafttreten der Gesetzesänderungen ergangen. Die Entscheidungen haben unverändert Bedeutung. Zum einstweiligen Rechtsschutz (4.6) sind weitere Hinweise angebracht worden.

#### **4.1 Die Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens ist ein Verwaltungsakt**

Die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens erfolgt durch Verwaltungsakt. Insbesondere kommt der Feststellung des Rates/Kreistages die erforderliche Außenwirkung zu. Mit ihr stellt der Rat den Vertretern des Bürgerbegehrens gegenüber verbindlich und abschließend fest, ob die Voraussetzungen für die Durchführung eines Bürgerentscheids vorliegen. Die Entscheidung betrifft dabei nicht eine verteidigungsfähige Position des Innenrechts der Gemeinde/des Kreises, sondern ein subjektiv öffentliches Recht der Gemeinde- bzw. Kreisbürger. Diese handeln nicht organschaftlich, sondern machen eine Position des Außenrechts geltend.

Zudem setzt das Gesetz nunmehr die Existenz eines Verwaltungsaktes voraus, wenn der durch das Änderungsgesetz vom 20.03.1996 eingefügte § 26 Abs. 6 Satz 2 GO NRW bestimmt, dass die Vertreter des Bürgerbegehrens gegen die Entscheidung des Rates Widerspruch erheben können.

: OVG NRW Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBl 2002, 326 und vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961; NVwZ-RR 2002, 766  
: VG Düsseldorf Urteil vom 13.02.1998 - 1 K 5181/96 -, NWVBl. 1998, 368

#### **4.2 Richtige Klageart ist die Verpflichtungsklage**

Weil die Entscheidung des Kreistages über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch Verwaltungsakt erfolgt, ist das Begehren im Wege der Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1, 2. Halbsatz VwGO zu verfolgen.

: OVG NRW Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBl. 2002, 346 und Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961; NVwZ-RR 2002, 766

#### **4.3 Klagebefugnis und Beteiligtenfähigkeit der Vertreter des Bürgerbegehrens**

Die Vertreter eines Bürgerbegehrens sind aus eigenem Recht klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO analog). Der § 26 Abs. 6 Satz 1 und 2 GO NRW schafft für die Vertreter eines Bürgerbegehrens eine einklagbare Rechtsposition als Anspruch auf die Erklärung des Rates, dass das Bürgerbegehren zulässig sei.

: OVG NRW Urteil vom 09.12.1997 - 15 A 974/97 -, NWVBl. 1998, 274; DVBl. 1998, 785 (786).

Gegen die Feststellung, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, können die Vertreter des Bürgerbegehrens nur gemeinschaftlich Widerspruch und Klage erheben.

: VG Köln Urteil vom 31.05.1999 - 4 K 7677/96 -, NWVBl. 2000, 155

Eine Ratsfraktion oder andere nicht als Vertreter des Bürgerbegehrens benannte Personen haben ebenso wenig Klage- und Antragsbefugnisse wie ein einzelner Vertreter, da sämtliche Vertreter gemeinschaftlich handeln müssen.

: VG Arnsberg Beschluss vom 20.10.2000 - 12 L 1516/00 S. 3 ff

Die Kläger sind als Vertreter des Bürgerbegehrens gemäß § 61 Nr.1 VwGO beteiligtenfähig und nicht etwa die Gesamtheit aller Unterzeichner oder „das Bürgerbegehren“ als solches. Denn § 26 Abs. 6 Satz 2 GO NRW weist ihnen eine eigenständige Rechtsposition zu. Die Vertreter des Bürgerbegehrens machen nicht wie Vertreter im zivilrechtlichen Sinne fremde Rechte geltend, sondern vertreten die Interessen der Unterzeichner des Begehrens in einem materiellen Sinne.

: OVG NRW Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBl. 2002, 346 und vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961; NVwZ-RR 2002, 766

Vertreter eines Bürgerbegehrens im Sinne des § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW können nur Bürger einer Gemeinde sein, in der das Bürgerbegehren durchgeführt wird. Scheidet einer von mehreren Vertretern des Bürgerbegehrens im Laufe des Verfahrens aus, wachsen dessen Vertretungsrechte den übrigen Vertretern zu. Wird die Benennung der Vertreter des Bürgerbegehrens auf den Unterschriftenlisten im Laufe der Unterschriftensammlung unrichtig, kann darin nur dann eine zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führender Verstoß gesehen werden, wenn der zur Unrichtigkeit der Vertreterbenennung führende Grund überhaupt geeignet ist, die Bildung des Bürgerwillens maßgeblich mit zu beeinflussen (hier verneint für den Fall des Wegzuges aus der Gemeinde).

: OVG NRW Beschluss vom 19.3.2004 - 15 B 522/04-, NWVBl. 2004, 346)

Der einzelne Bürger, ein Ratsmitglied oder eine Ratsfraktion ist nicht klagebefugt. „Die Kammer sieht keine Veranlassung von diesen - durch das Oberverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04 - , NWVBl. 2004, S. 346, jüngst nochmals bestätigten Grundsätzen abzuweichen und dem einzelnen Bürger nach erfolgreicher Durchführung eines Bürgerentscheids eine subjektive Rechtsposition einzuräumen, die ihm zuvor in keiner Phase des Bürgerbegehrens zukommt. Argumente für eine Durchbrechung der demnach § 26 GO NRW zugrunde liegenden Systematik hinsichtlich der Konzentration der Verfahrensrechte bei den Vertretungsberechtigten lassen sich weder dem Wortlaut des Abs. 8 in der Vorschrift entnehmen noch sind solche durch die Kläger dargetan worden oder sonst erkennbar.“

: VG Düsseldorf Urteil vom 17.09.2004 - 1 K 5435/01 -

Gegenüber einer kommunalaufsichtsrechtlichen Verfügung, mit der ein positiver Ratsbeschluss nach § 26 Absatz 6 Satz 1 GO NRW aufgehoben wird, können die Vertreter eines Bürgerbegehrens geltend machen, in eigenen Rechten verletzt zu sein.

: VG Düsseldorf Beschluss vom 28.09.2001 - 1 L 2156/01 -, VwRR 2001, 123

#### **4.4 Passivlegitimation des Rates / Kreistages**

Die Klage ist gegen den Rat/Kreistag als Behörde zu richten (§ 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 AG VwGO NRW). Gegenstand des mit der Verpflichtungsklage geltend gemachten prozessualen Anspruches ist der materiell-rechtliche Anspruch auf eine das Bürgerbegehren zulassende Entscheidung der Vertretungskörperschaft. Nur dieser ist die Kompetenz hierzu eingeräumt.

: OVG NRW Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBl. 2002, 346 und vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961; NVwZ-RR 2002, 766

#### **4.5 Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses**

Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt, wenn eine Klage sich für den Betroffenen als nutzlos erweist, weil der Erfolg aufgrund der Erledigung in der Hauptsache dessen Rechtsstellung nicht mehr verbessern kann. Dies ist der Fall, wenn der von dem Bürgerbegehren erstrebte Umbau eines Bades deshalb nicht mehr verwirklicht werden kann, weil das betroffene Grundstück bereits endgültig an eine Baufirma verkauft wurde.

: VG Gelsenkirchen Urteil vom 16.10.1998 - 15 K 7944/96 S. 8

Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt dagegen nicht deshalb, weil das Bad bereits geschlossen wurde, wenn eine Wiedereröffnung aus tatsächlichen Gründen möglich ist.

: VG Düsseldorf Urteil vom 13.02.1998 - 1 K 5181/96 -, NWVBl. 1998, 368

Ob die Zielsetzung des Bürgerbegehrens mit der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Verordnung (Abfallwirtschaftsplan - Siedlungsabfälle) vereinbar ist, ist ebenso eine Frage der Zulässigkeit des Begehrens und damit der Begründetheit der Klage wie die Frage, ob eine Änderung des Abfallwirtschaftskonzeptes nach Inbetriebnahme der MVA möglich bleibt. (Das Bürgerbegehren verfolgte das Ziel, das Abfallwirtschaftskonzept des Kreises zu ändern - statt einer MVA eine biologisch-mechanische Anlage vorzusehen.) Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt dadurch nicht.

: OVG NRW Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBL. 2002, 346

Soweit ein für die Errichtung der Eissporthalle vorgesehenes Grundstück möglicherweise bereits anderweitig genutzt wird, wäre dies ebenfalls ein zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führender Grund. Die anderweitige Nutzung führt dagegen nicht zum Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses und berührt mithin nicht die Zulässigkeit der Klage.

: OVG NRW Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961; NVwZ-RR 2002, 766

Auch wenn die bauliche Umgestaltung einer Straße, gegen die sich das Bürgerbegehren richtet, bereits abgeschlossen ist, entfällt das Rechtsschutzbedürfnis nicht, da diese Maßnahme durch einen erneuten Umbau rückgängig gemacht werden kann.

: VG Düsseldorf Urteil vom 31.01.2000 - 1 K 15/99 S. 5

#### **4.6 Einstweiliger Rechtsschutz**

##### **4.0 Hinweis**

Die bei Ziffer 4.6.1 und 4.6.2 nachgewiesenen Entscheidungen sind zur Gesetzeslage vor der Änderung des § 26 Abs. 6 -Einfügung Satz 6 - GO NRW (GV.NRW.S.380)) am 17.10.2007 ergangen. Die Entscheidungen haben auch künftig für die Zeit Bedeutung, in der Unterschriften für ein Bürgerbegehren gesammelt werden und über den Tag der Entscheidung des Rates, mit dem das Bürgerbegehren für *unzulässig* erklärt wird, hinaus bis zu einer deshalb angestrebten gerichtlichen Entscheidung.

##### **4.6.1 Einstweilige Anordnung auf Zulassung des Begehrens**

Vorläufiger Rechtsschutz ist im Verfahren nach § 123 VwGO - Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung - zu suchen, weil der begehrte vorläufige Rechtsschutz nicht gem. § 80 Abs. 5 VwGO erlangt

werden kann. Denn Gegenstand des Hauptsacheverfahrens ist nicht eine Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alternative 1 VwGO. Vielmehr wird mit einem solchen Antrag begehrt, einen bestehenden Anspruch - einstweilig - vor weiteren Beeinträchtigungen zu schützen.

: VG Köln Beschluss vom 03.07.1996 - 4 L 1208/96

Der in der Hauptsache zu verfolgende Anordnungsanspruch nach § 123 Abs. 3 VwGO besteht darin, dass der Antragsgegner das Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW für zulässig erklärt. (Anmerkung: Zu diesem *Ergebnis* kam das Gericht wegen der Besonderheiten des Verhaltens der Gemeinde).

: OVG NRW Beschluss vom 6.12.2007 - 15 B 1744/07, [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de)

Generell besteht der in der Hauptsache zu verfolgende Anordnungsanspruch nach § 123 Abs. 3 VwGO darin, dass der Rat unverzüglich feststellt, ob das Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW für zulässig ist.

: OVG NRW Beschluss vom 11.12.2007 - 15 B 2004/07, [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de)

#### **4.6.2 Keine Entscheidungssperre für den Rat**

Der Antrag hat aber regelmäßig in der Sache keinen Erfolg, weil bereits der erforderliche Sicherungsanspruch fehlt. In ständiger Rechtsprechung wurde erkannt, dass der § 26 GO NRW kein ausdrückliches Entscheidungsverbot für den Rat oder den Hauptverwaltungsbeamten enthält.

Das Recht des Bürgerbegehrens erschöpft sich in dem Anspruch, dass der Rat bzw. die Bezirksvertretung unverzüglich über die Zulässigkeit des Begehrens entscheidet (s. Entscheidung des Rates über das Bürgerbegehren). Weder für den Rat noch für andere Organe und/oder Behörden besteht eine „Entscheidungssperre“ (s. Sperrwirkung des Begehrens). Das genannte Recht des Bürgerbegehrens ist keiner vorläufigen Sicherung zugänglich.

Außerdem würde die "vorläufige" Entscheidung des Gerichts über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens die Entscheidung in der Hauptsache unzulässig vorwegnehmen.

: OVG NRW in ständiger Rechtsprechung seit Beschluss vom 18.10.1995 - 15 B 2799/95 - EildSt NW 1996, 595; Beschluss vom 25.07.1997 - 15 B 1730/96; Beschluss vom 12.05.1997 - 15 B 837/97; Beschluss vom 15.07.1997 - 15 B 1138/97 -, NWVBl. 1998, 328; NVwZ-RR 1999, 140; Beschluss vom 02.11.1998 - 15 B 2329/98;

: VG Köln Beschluss vom 26.02.2002 - 4 L 53/02 -, NWVBl. 2002, 319

(Vor dem Hintergrund vorstehender Entscheidungen hatte das OVG NRW bislang die Frage offengelassen, ob überhaupt im Vorfeld eines Bürgerbegehrens vorbeugender vorläufiger Rechtsschutz begehrt werden kann und ob hierauf die im Wahlrecht angewandten Grundsätze auf Bürgerentscheide übertragen werden können - Beschluss vom 28.07.1999 - 15 B 1373/99.

Diese Fragen hat das OVG NRW nunmehr mit seinen Entscheidungen Beschluss vom 16.12.2003 - 15 B 2455/03 -, NWVBl. 2004, 151, 152 (zum Schutz des Bürgerentscheids, siehe oben unter 3.2: Kein Schutz nach *Wahlrechts*grundsätzen) sowie Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04 und Beschluss vom 29.03.2004 - 15 B 674/04 (zum einstweiligen Rechtsschutz) wie nachstehend aufgeführt, geklärt.)

Ein im Wege des Verfahrens der einstweiligen Anordnung verfolgtes Sicherungs- oder Regelungsbegehren, das eine *Entscheidungssperre* des Rates bis zur Durchführung des Bürgerentscheids bewirken soll, ist regelmäßig auf einen *unzulässigen* Inhalt gerichtet.



: OVG NRW Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04

Eine Schranke für die Befugnisse zur Ausführung des Beschlusses ist erst dann gegeben, wenn der Beschluss der Bürgerschaftsvertretung nicht aus Sachgründen erfolgt, sondern um einem möglichen Bürgerentscheid zuvorzukommen, um mit anderen Worten eine Willensbildung auf direkt-demokratischen Wege zu verhindern. Dies folgt aus dem im Staatsrecht entwickelten Grundsatz der "Organtreue". Dieser Grundsatz verpflichtet Organe, sich so zu verhalten, dass die jeweils anderen Organe ihre Zuständigkeiten ordnungsgemäß wahrnehmen können.

: OVG NRW Beschluss vom 18.10.1995 - 15 B 2799/95 -, EildStT NW 1996, 595;

: VG Gelsenkirchen Beschluss vom 28.10.1998 -, 15 L 3565/98 S. 3; OVG NRW Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04; OVG NRW Beschluss vom 29.03.2004 - 15 B 674/04

Für die Voraussetzungen eines Unterlassungsanspruchs wegen organtreuwidrigen Verhaltens des Rates trägt der Anspruchsteller die materielle Beweislast. Denn der Anspruchsteller macht in Abweichung vom Regelfall, dass eine Entscheidungssperre nicht besteht, den nur ausnahmsweise denkbaren Anspruch geltend, die Gemeinde sei zur Vermeidung rechtsmissbräuchlichen Verhaltens zu einem Zuwarten verpflichtet. Nach allgemeinen Beweislastregeln trägt derjenige, der aus dem Verstoß gegen Treu und Glauben Rechte herleitet, die Beweislast dafür, dass die tatsächlichen Voraussetzungen seines solchen Verstoßes vorliegen.

: OVG NRW Beschluss vom 29.03.2004 - 15 B 674/04

Für den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung *kann* ein *Anordnungsgrund* für die erstrebte Sicherung oder Regelung des *Anspruchs gemäß § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW* gegeben sein, dass der Rat einer Gemeinde ein Bürgerbegehren für *zulässig* erklärt.

: OVG NRW Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04

#### **4.6.3 Entscheidungen nach dem in Kraft Treten des § 26 Abs. 6 Satz 6 am 17.10.2007**

„Der in der Hauptsache zu verfolgende Anordnungsanspruch nach § 123 Abs. 3 VwGO besteht darin, dass der Rat unverzüglich feststellt, ob das Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW für zulässig erklärt. ...“

Zur Sicherung des geltend gemachten Anordnungsanspruchs käme danach eine einstweilige Anordnung nur dann in Betracht, wenn die Überprüfung (Ergänzung IM NRW: der eingereichten Unterschriftenlisten) ohne sachlichen Grund verzögert und damit der nach dem Gesetz gegebene Anspruch auf unverzügliche Feststellung, ob das Bürgerbegehren zulässig ist, zeitlich vereitelt würde.“

: OVG NRW Beschluss vom 11.12.2007 - 15 B 2004/07, [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de)

Der Anordnungsanspruch (siehe vorstehend) „kann in besonderen Fällen den Anspruch einschließen, dass Handlungen unterlassen werden, die die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens treuwidrig herbeiführen“.

: OVG NRW Beschluss vom 12.12.2007 - 15 B 2013/07, [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de)

Zum treuwidrigen Herbeiführen der - künftigen - Unzulässigkeit siehe

: OVG NRW Beschluss vom 6.12.2007 - 15 B 1744/07, [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de); Bestätigung der Entscheidung OVG NRW Beschluss vom 19.3.2004 - 15 B 522/04-, NWVBl. 2004, 346

#### **4.7 Klage des Rates gegen kommunalaufsichtliche Verfügungen**

Wird ein Ratsbeschluss, mit dem rechtswidrig ein Bürgerbegehren für zulässig erklärt wurde, durch die Aufsichtsbehörde aufgehoben, dann entfällt das Rechtsschutzbedürfnis der Gemeinde für eine Klage gegen diese kommunalaufsichtliche Verfügung nicht deshalb, weil die Gemeinde dem Bürgerbegehren durch einen Ratsbeschluss außerhalb des Verfahrens nach § 26 GO NRW entsprechen könnte.

: OVG NRW Urteil vom 15.02.2000 - 15 A 552/97 -, DÖV 2002, 961; NWVBl. 2000, 375; VwRR 2000, 78

#### **4.8 Vertretung der Gemeinde bei Kommunalaufsichtsstreitverfahren**

Die gerichtliche Vertretung der Gemeinde wird im Aufsichtsrechtsstreit auch dann durch den Bürgermeister wahrgenommen, wenn dieser den streitigen Ratsbeschluss zuvor von sich aus beanstandet hatte.

: OVG NRW Urteil vom 15.02.2000 - 15 A 552/97 -, DÖV 2002, 961; NWVBl. 2000, 375; VwRR 2000, 78

# 5 Bürgerentscheid

## 5.1 Briefwahl

Die Gemeinde ist nicht verpflichtet, die Briefwahl vorzusehen.

Unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Briefwahl zwar zulässig, der Gesetzgeber hat aber nicht die verfassungsrechtliche Pflicht, dafür zu sorgen, dass alle Aktivbürger, die aus einem in ihrer Person oder in der Ausübung ihres Berufes liegenden Grunde freiwillig oder unfreiwillig ihr Wahlrecht an Wahlorten nicht auszuüben vermögen, von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen können (siehe Beschlüsse BVerfG vom 07.02.1961 - 2 BvR 23/61 -, BVerfGE 12, 139 (142 f); 29.11.1962 - 2 BvR 587/62 -, BVerfGE 15, 165 (166 f)).

Dass die Briefwahl bei Bundestagswahlen möglich ist, kann vor diesem Hintergrund nicht als Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Strukturprinzips gelten, das zu einem entsprechenden Anspruch führt, die Briefwahl auch im Rahmen eines Bürgerentscheids zwingend vorzusehen.

- : VG Düsseldorf Beschluss vom 25.04.1996 - 1 L 1477/96 -, EildSt NW 1996, 596
- : VG Arnberg Beschluss vom 02.07.1999 - 12 L 908/99 S. 4
- : VG Gelsenkirchen Beschluss vom 29.01.2003 - 15 L 141/03 S. 4

Die nicht eröffnete Briefwahlmöglichkeit verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, wonach niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf, weil diese Verfassungsbestimmung lediglich die Schaffung von an die Behinderung anknüpfenden Benachteiligungen versagt, nicht aber für alle Bürger einschränkende Regelungen über die technische Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens.

Sie verstößt auch nicht gegen das Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG), weil die Kosten, die mit einer Durchführung der Abstimmung per Brief anfallen würden, im Vergleich zu der in der Satzung vorgesehenen Möglichkeit, einen Stimmschein zu beantragen, unverhältnismäßig hoch angesetzt worden sind.

- : VG Gelsenkirchen Beschluss vom 29.01.2003 - 15 L 141/03 S. 4

## 5.2 Abstimmungslokal, Abstimmungsverfahren, Satzung

Die Entscheidung, wie ein Bürgerbegehren durchgeführt wird, liegt bei der jeweiligen Gemeinde. Ihr ist insoweit Ermessen eingeräumt.

- : VG Arnberg Beschluss vom 02.07.1999 - 12 L 908/99 S. 3

Die Bestimmung der ortsrechtlichen Satzung zur Durchführung von Bürgerentscheiden, wonach eine besondere Benachrichtigung der Abstimmungsberechtigten nicht erfolgt, lediglich die Tage des Abstimmungsverfahrens und der Gegenstand des Bürgerentscheids öffentlich bekannt gemacht werden, ist mit höherrangigem Recht vereinbar und nicht zu beanstanden. Eine Rechtsverordnung des Innenministeriums ist bislang nicht ergangen. Außerdem hat die betreffende Satzung § 13 der Kommunalwahlordnung ausdrücklich ausgenommen. Schließlich ist auch der Grundsatz der Allgemeinheit von Wahlen und Abstimmungen nicht verletzt.

- : OVG NRW Beschluss vom 28.07.1999 - 15 B 1360/99 S. 2

Es begegnet auch keinen Bedenken, dass die Satzung keine konkrete Regelung bezüglich der an den einzelnen Tagen des Abstimmungszeitraumes bestehenden Abstimmungszeit enthält. Beginn und Ende der Abstimmungszeit ist öffentlich bekannt zu machen. Dadurch ist gewährleistet, dass sich die Bürger rechtzeitig Kenntnis verschaffen können.

: VG Arnsberg Beschluss vom 02.07.1999 - 12 L 908/99 S. 3

Das Fehlen der Angaben über den Auslegungsort des Abstimmungsverzeichnisses und die Einspruchsmöglichkeiten gegen das Abstimmungsverzeichnis führen nicht zur Fehlerhaftigkeit der öffentlichen Bekanntmachung über den Abstimmungszeitraum und den Gegenstand eines Bürgerentscheides, wenn diese Angaben nach der entsprechenden Satzung der Gemeinde nicht zwingend Gegenstand der Bekanntmachung sind.

: VG Arnsberg Beschluss vom 27.07.1999 - 12 L 1053/99 S.4

Wenn die Satzung den zwingenden Hinweis in der öffentlichen Bekanntmachung vorsieht, darauf hinzuweisen, in welcher Weise mit Stimmschein abgestimmt werden kann, und dieser Hinweis unterblieben ist, so mag dies eine Unregelmäßigkeit des Abstimmungsverfahrens sein. Insoweit ist aber den Vertretern des Bürgerbegehrens zuzumuten, diese Unregelmäßigkeit nach Durchführung des Bürgerentscheides im Wege einer Feststellungsklage mit dem Ziel der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Wahl geltend zu machen. Eine Aufhebung der Abstimmung im Wege einer einstweiligen Anordnung wurde abgelehnt.

: VG Arnsberg Beschluss vom 27.07.1999 - 12 L 1053/99 S.4

### **5.3 Durchführung eines Bürgerentscheids**

#### **5.3.1 Keine Zeitvorgabe zur Durchführung eines Bürgerentscheids**

„§ 26 Abs. 8 Satz 2 GO NRW, der die Abänderung eines Bürgerentscheids nach Ablauf von zwei Jahren durch Ratsbeschluss erlaubt, gibt - anders als der angegriffene Bescheid des ... - nichts dafür her, dem Bürgerentscheid eine solche Zeitvorgabe zu entnehmen (Anmerkung: Gemeint ist die Pflicht zur Durchführung eines Bürgerentscheides innerhalb von zwei Jahren). Richtig ist zwar, dass ein Bürgerentscheid, der die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat (§ 26 Abs. 8 Satz 1 GO NRW) vom Bürgermeister entsprechend § 62 Abs. 2 Satz 2 GO NRW durchzuführen ist. Richtig ist auch, dass der Bürgermeister nicht befugt ist, diese Ausführung ohne sachlichen Grund hinauszuzögern, um nach Ablauf von zwei Jahren den Bürgerentscheid durch Ratsbeschluss abändern zu lassen und damit den Bürgerentscheid zu unterlaufen. Jedoch verbleibt dem Bürgermeister das Recht und obliegt ihm die Pflicht, den Bürgerentscheid - wie auch jeden Ratsbeschluss - nach einem sachlich vertretbaren Zeitplan umzusetzen. Allein dafür könnte ein Bürgerentscheid zeitliche Vorgaben machen. Das ist hier, wie ausgeführt, nicht der Fall.“

: OVG NRW Beschluss vom 04.04.2007 - 15 B 266/07 -, S. 5 des Umdrucks (Städte- und Gemeinderat 2007 Nr.6)

#### **5.3.2 Keine Durchführung eines rechtswidrigen (eines rechtswidrig gewordenen) Bürgerentscheids**

„Ein Bürgerentscheid untersteht nicht anders als ein Ratsbeschluss dem geltenden Recht, hier dem Recht der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW. Dies erlaubt - wie oben ausgeführt - die Terminierung der Sanierungsmaßnahme nicht vor dem Haushaltsjahr 2008. Damit steht fest, dass ein Bürgerentscheid, der eine Sanierung vor dem Jahr 2008 angeordnet hätte, rechtswidrig wäre und deshalb nicht durchgeführt werden dürfte. Insoweit wäre unerheblich, dass der Rat das Bürgerbegehren gemäß § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW für zulässig erklärt hat und gegen diesen Beschluss keine aufsichtliche Maßnahme, insbesondere keine Beanstandung durch den Bürgermeister, ergriffen wurde. Dadurch würde ein von

Anfang an rechtswidriges oder später rechtswidrig gewordenenes Bürgerbegehren bzw. ein solcher Bürgerentscheid nicht rechtmäßig. Er dürfte mit diesem Inhalt mithin nicht durchgeführt werden.“

: OVG NRW Beschluss vom 04.04.2007 - 15 B 266/07 - S. 6 des Umdrucks Umdrucks (Städte- und Gemeinderat 2007 Nr.6)

### 5.3.3 Klage auf Durchführung eines Bürgerentscheids

Der einzelne Bürger, ein Ratsmitglied oder eine Ratsfraktion ist nicht klagebefugt. „Die Kammer sieht keine Veranlassung von diesen - durch das Oberverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04 - , NWVBl. 2004, S. 346, jüngst nochmals bestätigten Grundsätzen abzuweichen und dem einzelnen Bürger nach erfolgreicher Durchführung eines Bürgerentscheids eine subjektive Rechtsposition einzuräumen, die ihm zuvor in keiner Phase des Bürgerbegehrens zukommt. Argumente für eine Durchbrechung der demnach § 26 GO NRW zugrunde liegenden Systematik hinsichtlich der Konzentration der Verfahrensrechte bei den Vertretungsberechtigten lassen sich weder dem Wortlaut des Abs. 8 in der Vorschrift entnehmen noch sind solche durch die Kläger dargetan worden oder sonst erkennbar.

: VG Düsseldorf Urteil vom 17.09.2004 - 1 K 5435/01 -

Es spricht vieles dafür, dass die Vertreter eines zu einem erfolgreichen Bürgerentscheid führenden Bürgerbegehrens, einen verfahrensrechtlichen Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids haben. (Tendenziell bereits so für einen Ratsbeschluss, mit dem der Rat ein Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 6 Satz 4 GO NRW entspricht, OVG NRW Urteil vom 25. September 2001 - 15 ... 2445/97 -, NWVBl. 2002, 110 f.)

: OVG NRW - Beschluss vom 04.04.2007 - 15 B 266/07 -, S. 6 f. des Umdrucks (Städte- und Gemeinderat 2007 Nr.6)

Dieser Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids kann im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (§ 123 Abs. 3 VwGO) vor gegenläufigen Handlungen und Entscheidungen der Gemeinde geschützt werden.

: OVG NRW Beschluss vom 12.12.2007 - 15 B 2013/07, [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de)

*Ergänzende Anmerkung* mit Blick auf OVG NRW Beschluss vom 12.12.2007 - 15 B 2013/07, [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de):

Die Sachverhalte, die eine Gefährdung des Durchführungsanspruchs bedeuten, können vielfältig sein. Das Gericht kann dieser Vielfalt durch die von ihm gewählte Sicherungsmaßnahme Rechnung tragen.

Entscheidend ist, ob die Gemeinde gegen den Anspruch verstößt, den unverzüglich über den Bürgerentscheid abstimmen zu lassen (Anordnungsanspruch § 123 Abs. 3 VwGO), so dass deshalb für die Vertreter des Bürgerbegehrens ein Grund besteht, ihren Anspruch durch das Gericht sichern lassen zu müssen (Anordnungsgrund § 123 Abs. 3 VwGO).

Maßgeblicher gerichtlicher Beurteilungszeitpunkt bei einer Verpflichtungsklage auf Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist nicht nur der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung, sondern etwa für die Bestimmtheit der Fragestellung auch der Zeitpunkt der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens durch die Bürger.

: OVG NRW Beschluss vom 30.10.2008 - 15 A 2027/08

#### **5.4 Klage gegen den Bürgerentscheid**

Stellt der Rat fest, dass der Bürgerentscheid - etwa weil das Quorum nicht erreicht wurde - gescheitert ist, und hat ein dagegen erhobener Einspruch keinen Erfolg, so ist die dagegen erhobene Klage unzulässig.

Insofern ist eine Kontrolle des ordnungsgemäßen Verlaufes von Wahlen und Abstimmungen nicht schon von vornherein über Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet. Das Wahlprüfungsverfahren ist als Verfahren sui generis anzusehen, das jeweils zur rechtsförmlichen Prüfung basisdemokratischer Entscheidungen gesondert gesetzlich vorgesehen werden muss und dessen Fehlen nicht durch Analogie überspielt werden darf.

An einer entsprechenden gesetzlichen Regelung fehlt es in Nordrhein-Westfalen. Die Gemeindeordnung NRW enthält hierzu keine Regelungen. Die Bestimmungen des § 26 Abs. 6 bis 8 GO NRW legen lediglich fest, dass für die Durchführung des Bürgerentscheides die Gemeinde zuständig ist, die eine Abstimmung herbeizuführen hat. Die Entscheidung über die Art und Weise der Abstimmung liegt mangels einer Rechtsverordnung des Innenministeriums bei der Gemeinde.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat darüber hinaus auf die Anwendbarkeit des Kommunalwahlgesetzes gänzlich verzichtet. Das Fehlen einer solchen Verweisung kann nicht nur als bloßes Versehen und damit als durch Analogie zu schließende planwidrige Gesetzeslücke angesehen werden.

Der Prüfung einer unmittelbar vom Volk getroffenen Entscheidung steht entgegen, dass sie einer gesonderten gesetzlichen Regelung bedarf, an der es fehlt.

: VG Düsseldorf Urteil vom 14.04.2000 - 1 K 2352/99 -, VwRR N 2000, 98 ff

Inwieweit diese Auffassung von anderen Verwaltungsgerichten geteilt wird, bleibt abzuwarten (vgl. VG Arnberg Beschluss vom 27.07.1999 - 12 L 1053/99).

## 6 Gerichtsentscheidungen zu § 26 GO NRW aus dem Text der Broschüre (Stand : 15.07.2009)

**Hinweis:** Insbesondere jüngere Entscheidungen können auch über die Datenbank des Justizministeriums NRW aufgerufen und im Volltext gelesen werden ([www.justiz.nrw.de/RB/nrwe/index.html](http://www.justiz.nrw.de/RB/nrwe/index.html) und [www.ovg.nrw.de](http://www.ovg.nrw.de) (Service/Praktische Hinweise)).

Entscheidungen 1. Instanz	Entscheidungen 2. Instanz	Fundstelle Broschüre
		a) Entscheidungen 1. Instanz b) Entscheidungen 2. Instanz
VG Düsseldorf, 01.02.1995 1 L 487/95	OVG NRW Beschluss vom 20.03.1995 - 15 B 546/95 -, juris	b) 3.4; 3.6
VG Arnsberg Beschluss vom 25.04.1995 - 12 L 787/95 -		a) 2.2.7
VG Gelsenkirchen, 22.09.1995 15 L 2340/95	OVG NRW Beschluss vom 18.10.1995 - 15 B 2799/95 - EStT NW 1996, 595-596	b) 2.1; 3.1; 3.4; 3.8; 4.6.2
VG Münster, 10.01.1996 1 L 1439/95	OVG NRW Beschluss vom 12.02.1996 - 15 B 134/96 -, Städte- und Gemeinderat 1996, 151, OVG E MüLü 45, 230-233, NVwZ-RR 1997, 110	b) 2.3.1
VG Aachen Urteil vom 15.11.1996 - 4 K 2742/95 -	OVG NRW Urteil vom 15.02.2000 - 15 A 552/97 -, NWVBl 2000, 375-378	a) 2.2.7 b) 2.2.7; 4.7; 4.8
VG Minden 10 L 246/97	OVG NRW Beschluss vom 12.05.1997 - 15 B 837/97 -	b) 4.6.2
VG Minden, 22.05.1997 10 L 681/97	OVG NRW Beschluss vom 15.7.1997 - 15 B 1138/97 -, NWVBl. 1998, 328-329, EStT NW 1998, 328-329, NVwZ-RR 1990, 140-141	b) 3.4; 3.8; 4.6.2
VG Köln Beschluss vom 03.07.1996 - 4 L 1208/96 -	OVG NRW Beschluss vom 25.07.1997 - 15 B 1730/96 -	b) 4.6.2
VG Minden Urteil vom 11.09.1996 - 10 K 451/96 - NVwZ-RR 1998, 259-260, EStT NW 1996, 594		a) 2.3.1
VG Münster, 14.11.1996 1 L 1089/96	OVG NRW Beschluss vom, 15.11.1996 - 15 B 2861/96 -, NVwZ 1997, 816; Mitt. StGB NRW 1996, 403; EStT NW 1997, 30	b) 2.3.1
VG Köln, 22.11.1996 4 K 2897/96	OVG NRW Urteil vom 09.12.1997 - 15 A 974/97 - DVBl 1998, 785-786; NWVBl. 1998, 273-275	b) 2.3.2; 3.1; 4.3; 2.2.2; 2.2.5
VG Minden Urteil vom 19.03.1997 - 10 K 1925/96	OVG NRW Urteil vom 25.09.2001 - 15 A 2445/97 -, NWVBl. 2002, 110-111	a) 3.7 b) 3.7; 3.1; 3.6
VG Münster, 11.04.1997 1 K 2385/95	OVG NRW Urteil vom 17.09.1997 - 15 A 2717/97 -, NWVBl. 1998, 412-413; NVwZ 1998, 302	b) 2.3.1
VG Düsseldorf Urteil vom 13.02.1998 - 1 K 5181/96 - NWVBl. 1998, 368-370		a) 2.2.4; 4.1; 4.5
VG Münster Beschluss vom 02.03.1998 - 1 L 98/98 -		a) 2.2.2; 2.3.2

<b>Entscheidungen 1. Instanz</b>	<b>Entscheidungen 2. Instanz</b>	<b>Fundstelle Broschüre</b>
VG Gelsenkirchen Urteil vom 16.10.1998 - 15 K 7944/96 -		a) 4.5
VG Gelsenkirchen Beschluss vom 28.10.1998 - 15 L 3565/98 -	OVG NRW Beschluss vom 02.11.1998 - 15 B 2329/98 -, juris	a) 3.8; 4.6.2 b) 3.8; 4.6.2
VG Düsseldorf Urteil vom 20.11.1998 - 1 K 11351/96 - VwRRN 1999, 38; NVwZ 1999, 684-686		a) 2.2.4; 2.3.1
VG Gelsenkirchen Urteil vom 27.11.1998 - 15 K 470/97 -		a) 2.2.1; 2.2.2; 2.2.7
VG Düsseldorf Urteil vom 26.02.1999 - 1 K 11023/96 -, NWVBl. 1999, 356-359	OVG NRW Urteil vom 05.02.2002 - 15 A 1965/99 -, NWVBl. 2002, 346-349	a) 2.2.4; 2.3.1 b) 2.3.1; 2.3.2; 4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 4.5; 2.2.2; 2.2.4
VG Köln Urteil vom 31.05.1999 - 4 K 7677/96 NWVBl. 2000, 155-157		a) 2.2.5; 4.3
VG Arnsberg Beschluss vom 02.07.1999 - 12 L 908/99 -	OVG NRW Beschluss vom 28.07.1999 - 15 B 1360/99 -	a) 5.1; 5.2 b) 5.2
VG Arnsberg Beschluss vom 27.07.1999 - 12 L 1053/99 -		a) 5.2; 5.4
VG Köln Urteil vom 03.09.1999 - 4 K 2849/97 NWVBl. 2000, 269-271		a) 2.2.2; 2.3.1
VG Köln Urteil vom 19.11.1999 - 4 K 7263/97 NVwZ-RR 2000, 455; NWVBl. 2000, 193		a) 2.2.4; 2.2.6; 2.3.1
VG Düsseldorf Urteil vom 31.01.2000 - 1 K 15/99		a) 2.2.7; 4.5
VG Düsseldorf Urteil vom 14.04.2000 - 1 K 2352/99 NVwZ-RR 2000, 98		a) 5.4
VG Arnsberg Beschluss vom 20.10.2000 - 12 L 1516/00		a) 2.2.5; 3.3.2; 4.3
VG Minden Urteil vom 25.10.2000 - 3 K 13/00	OVG NRW Urteil vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, DÖV 2002, 961; NVwZ-RR 2002, 766-767	a) 2.2.3; 2.2.6; 2.3.1 b) 2.3.1; 3.1; 3.3.1; 4.1; 4.2; 4.3; 4.5; 2.1; 2.2.2; 2.2.3
VG Düsseldorf Beschluss vom 28.09.2001 - 1 L 2156/01 VwRR N 2001, 123; juris		a) 2.2.2; 2.3.1; 4.3
VG Minden Urteil vom 17.10.2001 - 3 K 4454/00		a)2.2.2
VG Düsseldorf Urteil vom 02.11.2001 - 1 K 423/01	OVG NRW Urteil vom 28.01.2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312-315	a) 2.2.6 b) 2.2.6; 2.2.4
VG Köln Beschluss vom 26.02.2002 - 4 L 53/02 NWVBl. 2002, 319-322		a) 2.2.4; 3.8; 4.6.4
VG Minden Urteil vom 16.07. 2002 - 3 K 138/02 -	OVG NRW Urteil vom 29.04.2003 - 15 A 3916/02, NWVBl. 2003, 466-468	a) 2.2.2; 2.2.3 b) 2.2.2; 2.3.1
VG Düsseldorf Urteil vom 06.12.2002 - 1 K 4023/00 -NVwZ-RR 2003, 451-453		a) 2.3.1



<b>Entscheidungen 1. Instanz</b>	<b>Entscheidungen 2. Instanz</b>	<b>Fundstelle Broschüre</b>
VG Köln Beschluss vom 10.01.2003 - 4 L 3130/03 -		a) 3.3.2; 3.3.3
VG Gelsenkirchen Beschluss vom 29.01.2003 - 15 L 141/03 -		a) 5.1
VG Münster Beschluss vom 28.04.2003 - 1 L 622/03 Mitt. StGB NRW 2003, 419		a) 3.8
VG Arnsberg Urteil vom 16.05.2003 - 12 K 2590/02 -		a) 2.2.3; 2.3.1
VG Düsseldorf, 17.04.2003 1 K 4307/02	OVG NRW Beschluss vom 20.05.2003 - 15 E 581/03 -, NWVBl. 2003, 468	b) 2.2.5
VG Köln, 18.11.2003 4 L 2623/03	OVG NRW Beschluss vom 16.12.2003 - 15 B 2455/03 -, NWVBl. 2004, 151-153	b) 3.1; 3.2; 3.3.1
VG Münster, 01.03.2004 1 L 181/04	OVG NRW Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04, NWVBl. 2004, 346-348	b) 2.2.4; 2.2.5; 3.8; 4.6.2; 4.6; 2.2.3
VG Münster, 26.03.2004 1 L 415/04	OVG NRW Beschluss vom 29.03.2004 - 15 B 674/04, NWVBl. 2004, 312-313	b) 3.8; 4.6.2
VG Düsseldorf Beschluss vom 26.02.2004 - 1L 610/04 - Mitt. StGB NRW 2004, 171		a) 3.5
VG Düsseldorf Urteil vom 17.9.2004 - 1 K 5435/01		b) 4.3; 5.3.3
VG Düsseldorf vom 28.10.2005 - 1 K 5195/04	OVG NRW Urteil vom 4.4.2006 - 15 A 5081/05, NWVBL 2006, 426-428, NVwZ-RR 2007, 625-627	b) 2.2.2
VG Aachen vom 25.1.2007 - 4 L 582/06	OVG NRW Beschluss vom 4.4.2007 - 15 B 266/07, Städte- und Gemeinderat 2007, Nr.6, 24-25, NWVBL 2008, 64-65	b) 3.1; 3.6; 3.9.1; 5.3.1; 5.3.3
VG Minden vom 16.5.2007 - 3 L 201/07	OVG NRW Beschluss vom 17.7.2007 - 15 B 874/07, NVwZ-RR 2007, 803-804, NWVBL 2008, 67-68	b) 2.3.1
VG Minden vom 1.8.2007 - 3 K 422/07	OVG NRW Beschluss vom 18.10.2007 - 15 A 2666/07 -, www.justiz.nrw.de	b) 2.2.2
VG Düsseldorf vom 20.11.2007 - 1 L 1909/07	OVG NRW vom 21.11.2007 - 15 B 1879/07, NWVBL 2008, 106	b) 2.2.4
VG Düsseldorf vom 18.10.2007 - 1 L 1751/07	OVG NRW vom 6.12.2007 - 15 B 1744/07. NWVBL 2008, 106-109, DVBL 2008, 120-124	b) 3.2; 4.6.1; 4.6.3
	OVG NRW Beschluss vom 11.12.2007 - 15 B 2004/07 www.justiz.nrw.de	b) 3.4; 4.6.1; 4.6.3
	OVG NRW Beschluss vom 12.12.2007 - 15 B 2013/07	b) 3.1; 3.4; 4.6.3; 5.3.3
VG Aachen vom 23.08.2008 - 4 K 1018/06	OVG NRW Urteil vom 23.06.2008 - 15 A 2963/07-, HGZ 2009,28	b) 2.2.4
VG Arnsberg vom 24.08.2008 - 12 K 90/07	OVG NRW Beschluss vom 21.01.2008 - 15 B 2697/07 -,NWVBl. 2008,307	b) 2.2.4
VG Aachen vom 30.8.2007 - 4 K 1354/06	OVG NRW Urteil vom 19.2.2008 - 15 A 2961/07 -, NWVBl. 2008, 269	b) 2.2.2

<b>Entscheidungen 1. Instanz</b>	<b>Entscheidungen 2. Instanz</b>	<b>Fundstelle Broschüre</b>
VG Düsseldorf vom 28.03.2008 - 1 L 520/08	OVG NRW Beschluss vom 02.04.2008 - 15 B 499/08 -, Städte- u Gemrat 2008 Nr.9, S.29	b) 3.3
VG Aachen vom 15.05.2008 - 4 K 1463/07	OVG NRW Urteil vom 02.07.2008 - 15 A 1749/08 - NWVBl. 2009,116	b) 3.2
VG Gelsenkirchen vom 13.06.2008 - 15 K 2243/06	OVG NRW Urteil vom 30.10.2008 - 15 A 2027/08 -,www.justiz.nrw.de	b) 2.2.2; 5.3
VG Köln vom 18.09. 2008 - 4 K 1670/08	OVG NRW Beschluss vom 27.02.2009 - 15 A 3224/08 - NWVBl. 2009, 267	b) 2.3.1; 2.3.2
VG Münster vom 06.03.2009 - 1 K 2121/08 www.justiz.nrw.de		a) 2.3.1
VG Münster vom 10.03.2009 - 1 L 109/09	OVG NRW Beschluss vom 11.03.2009 - 15 B 329/09 -, www.justiz.nrw.de	b) 2.3.1
VG Düsseldorf vom 31.03.2009 - 1 L 440/09	OVG NRW Beschluss vom 01.04.2009 - 15 B 429/09 -, www.justiz.nrw.de	b) 2.2.2; 2.2.3

# Hinweis

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerberinnen bzw. Wahlbewerbern oder Wahlhelferinnen bzw. Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin bzw. dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

# Impressum

Herausgeber

Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit  
Haroldstraße 5  
40213 Düsseldorf  
Telefon: 0211/871 - 01  
Telefax: 0211/871 - 3355  
poststelle@im.nrw.de  
www.im.nrw.de

Stand: Juli 2009