

**RECHTSGUTACHTEN (KURZGUTACHTEN)**

**Zulässigkeit eines kassatorischen Bürgerbegehrens zum  
Beschluss des Rates der Stadt Bochum vom 05.07.2012  
(20121241)**

**advoprax AG**  
**Petra Steude, Rechtsanwältin**  
Agnesstraße 22  
44791 Bochum  
Tel. 0234-9586526  
Fax 0234-9586527  
[petra.steude@advoprax.de](mailto:petra.steude@advoprax.de)

## **Vorliegende Quellen**

- Beschluss des Rates der Stadt Bochum vom 05.07.2012 (Verwaltungsvorlage 20121241)
- Ratsbeschlusses vom 09.03.2011 (Verwaltungsvorlage 20110236) der Fassung des Beschlusses des Rates zur Auslobung und zum Auslobungstext vom 01.03.2012 (Vorlage Nr. 20120232, 20120406, 20120482: Realisierungswettbewerb Musikzentrum – Auslobungstext)

## **Zu prüfende Fragestellung**

Ist gegen den Beschluss des Rates der Stadt Bochum vom 05.07.2012 (20121241) ein kassierendes Bürgerbegehren möglich?

Der genannte Beschluss lautet im Wortlaut:

**Der Rat der Stadt Bochum stellt fest, dass die Bedingungen des Ratsbeschlusses vom 09.03.2011 (Vorlage 20110236: Entwicklung des ViktoriaQuartierBochum, hier: Realisierung des „Musikzentrums Bochum“) in der Fassung des Beschlusses des Rates zur Auslobung und zum Auslobungstext vom 01.03.2012 (Vorlage Nr. 20120232, 20120406, 20120482: Realisierungswettbewerb Musikzentrum – Auslobungstext) zum Bau des „Musikzentrums Bochum“ eingetreten sind.**

Insbesondere soll die Fragestellung geklärt werden, ob der Ratsbeschluss nicht durch ein Bürgerbegehren kassiert werden kann, da dieser nur einen „feststellenden formellen, rein technischen Charakter“ hat.

Hierbei ist zu prüfen, ob der Gesetzestext, die Rechtsprechung oder die Gesetzesbegründung eine solche Differenzierung bzw. Unterscheidung in der Qualität von Ratsbeschlüssen zulässt.

## **Grundlegende Rechts- und Ausgangslage**

§ 26 (1) GO NRW legt fest, dass über eine Angelegenheit der Stadt/ Kommune die Bürger an Stelle des Rates entscheiden können.

In Absatz 5 werden die Themenbereiche abschließend aufgelistet, zu denen kein Bürgerbegehren möglich ist. Die Auflistung in diesem Absatz ist abschließend. Ergo ist zu allen Themenbereichen, die hier nicht aufgelistet sind, ein Bürgerbegehren möglich.

Das zu prüfende Begehren betrifft die Realisierung des Musikzentrums Bochum. Konkret sollen die Bürger an Stelle des Rates entscheiden, ob die Vorgaben des Ratsbeschlusses vom 09.03.2011 eingetreten sind und damit das Musikzentrum gebaut werden soll.

## **Rechtliche Anforderungen**

Damit ein Bürgerbegehren zulässig ist, müssen im vorliegenden Fall insbesondere zwei Anforderungen erfüllt sein:

1. Das Begehren muss konkret sein.
2. Das Begehren muss eine Angelegenheit der Stadt/ Kommune betreffen.
3. Das Begehren muss mit „ja“ beantwortet werden können.

## **Zu 1. Konkretisierung**

Die zu entscheidende Frage des Begehrens muss mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortet sein. Sie muss auf eine hinreichend konkrete Angelegenheit gerichtet sein, zu deren Ausgestaltungen keine weiteren Ratsbeschlüsse erforderlich werden müssen. So wäre ein Begehren dann nicht zulässig, wenn es z.B. nur die Einsparung von Energie in kommunalen Einrichtungen vorsieht. Die Zulässigkeit wäre erst gegeben, wenn konkret begehrt würde, bei welchen Gebäuden, in welcher Hinsicht Maßnahmen getroffen werden sollen, um welche Energie einzusparen.

Im vorliegenden Fall soll das Begehren darauf gerichtet sein, ob bestimmte Vorgaben erfüllt sind oder nicht. Entsprechend kann die Fragestellung des Begehrens hinreichend konkret formuliert werden.

## **Zu 2. Angelegenheit der Stadt/ Kommune**

Begehren dürfen nur auf Angelegenheiten der Stadt/ Kommune gerichtet sein. Also nicht auf Angelegenheiten, die nicht durch der Stadt/ Kommune entschieden werden, sondern z.B. durch Land oder Bund. Bürgergehren können sowohl auf die Einleitung formeller Verfahren (Bauleitplanung) als auf reale Sachverhalte (z.B. Bau einer Einrichtung) gerichtet sein.

Sofern in Entscheidungen des OVG von konkreten Sachentscheidungen die Rede ist, ist aufgrund des Verwendungszusammenhangs zu erkennen, dass die Gerichte den Begriff „Sache“ synonym zu Begriff „Angelegenheit“ aus dem Gesetzestext verwenden.

Das Bürgerbegehren soll sich im vorliegenden Fall auf die Entscheidung richten, ob das Musikzentrum gebaut werden soll, wenn die gestellten Bedingungen eingetreten sind, oder dieses nicht gebaut werden soll, wenn die Vorgaben nicht erfüllt sind. Bei der vom Bürger im Rahmen des Bürgerbegehrens zu treffenden Entscheidung handelt es sich somit um eine Entscheidung in einer konkreten Angelegenheit, also um eine konkrete Sachentscheidung.

## **Zu 3. Bejahung**

Das kassierende Bürgerbegehren kann so formuliert werden, dass die Fragestellung vom Unterschreibenden mit „ja“ zu beantworten ist: „Sind die ... Bedingungen ... nicht eingetreten?“

## **Weitere Fragestellungen**

Zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sind überdies folgende weitere Sachverhalte zu klären:

### **Könnte ein kassierendes Bürgerbegehren, das den Beschluss vom 05.07.12 aufhebt, dem Grundsatzbeschluss vom 09.03.11 widersprechen?**

Dies ist nicht der Fall. Wird festgestellt, dass die Bedingungen des Beschlusses vom 09.03.11 nicht erfüllt sind, so sieht der Grundsatzbeschluss vor, dass in diesem Fall das Musikzentrum nicht gebaut wird. Auch wenn die Bedingungen also nicht erfüllt sind, wird dem Grundsatzbeschluss genüge getan und ein solcher Beschluss widerspricht dem Grundsatzbeschluss nicht.

**Handelt es sich bei einem Ratsbeschluss der lediglich feststellt, ob bestimmte Bedingungen erfüllt sind oder nicht, um einen Beschluss, der durch ein Bürgerbegehren kassiert werden kann?**

§ 26 GO NRW legt fest das Bürgerbegehren für alle Angelegenheiten der Kommunen zulässig sind. Dass dies für Beschlüsse, die über den Eintritt von Bedingungen entscheiden, ausnahmsweise nicht der Fall sein soll, ist weder dem Gesetzestext noch der Rechtsprechung oder der Gesetzesbegründung zu entnehmen.

**Handelt es sich bei dem Beschluss vom 05.07.2012 lediglich um einen „technischen“ Beschluss, der objektiv nur in einer bestimmten Weise getroffen werden kann?**

Der Rat kann, obwohl die vorgegebenen Bedingungen nicht eingetreten sind, subjektiv beschließen, dass die Vorgaben gleichwohl erfüllt sind. In diesem Fall wurde, obwohl bestimmte Vorgaben objektiv nicht erfüllt sind, gleichwohl die Entscheidung getroffen die Bedingungen seien eingetreten. Dies wurde damit begründet, dass teilweise die Bedingungen „quasi“ eingetreten seien (Rechtssicherheit von Spenden und Fördergeldern), oder ein Eintritt der Bedingungen mangels „Planungstiefe“ noch nicht abgesehen werden könnte. Theoretisch es aber möglich sei die Vorgaben zukünftig einzuhalten, obwohl diese in den vorliegenden „Planungen noch nicht erfüllt seien.

Die Entscheidung des Rates erfolgte somit subjektiv, wie jede Entscheidung des Rates dessen Mitglieder auf Grundlage ihrer subjektiven Einschätzungen treffen. Würde es sich um eine rein technische Entscheidung handeln, die nur objektiv zu beantworten gewesen wäre, hätte diese nicht der Rat treffen müssen, sondern die Verwaltung. Auch hätte es über die verschiedenen Fraktionen und Gruppen des Rates nicht solch unterschiedliche Meinungen zum Eintritt der Bedingungen gegeben.

**Zulässigkeit des Beschluss vom 05.07.2012**

Der Rat hat im Beschluss vom 05.07.2012 in seiner Mehrheit beschlossen, dass die Bedingungen des Beschlusses vom 09.03.11 eingetreten sind, obwohl dies objektiv nicht der Fall war. Dies geschah aus zwei Gründen:

1. Wäre am 05.07.2012 keine Entscheidung für den Bau gefallen, wäre ein Bau bis Ende 2015 kaum möglich gewesen. Dies ist aber Bedingung für den Erhalt der Ziel-Fördergelder.
2. Es besteht teilweise die Rechtsansicht, dass ein Beschluss „nur“ über den Eintritt von Bedingungen (sog. „rein technischer Beschluss“) u.U. nicht durch ein Bürgerbegehren kassiert werden kann, hingegen ein Beschluss der den tatsächlich vorgegebenen Gegebenheiten angepasst worden wäre (sog. „neuer Beschluss“), in jedem Fall von einem Bürgerbegehren kassiert werden könnte.

Im Ergebnis wurde bewusst eine objektiv fehlerhafte Entscheidung getroffen, dass Bedingungen erfüllt sind, die tatsächlich gar nicht eingetreten sind, nur um die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens zu vereiteln. Dieses Verhalten stellt eine Umgehungshandlung dar, um den Bürgern die Rechte des § 26 GO NRW zu verweigern. Dies widerspricht den Grundsätzen von Treu und Glauben. Die Bürger sind im Ergebnis somit so zu stellen, als hätte sich der Rat

rechtmäßig verhalten und mit seiner Entscheidung am 05.07.2012 den Grundsatzbeschluss vom 09.03.2011 in der Weise implizit geändert, dass die dort vorgegebenen Bedingungen so verändert bzw. den vorliegenden Gegebenheiten angepasst wurden, so dass am 05.07.2012 ein fehlerfreier Beschluss möglich wurde, dass die genannten Vorgaben eingehalten werden.

## **Ergebnis**

Ein kassatorisches Bürgerbegehren zum Beschluss vom 05.07.2012 ist zulässig.

Insbesondere die Art des Beschlusses steht der Zulässigkeit nicht entgegen. Letztlich ist der Beschluss vom 05.07.2012 als eigenständiger neuer Beschluss zu bewerten, mit dem der Eintritt von gegenüber dem Grundsatzbeschluss grundsätzlich geänderten Vorgaben beschlossen wurde, da die ursprünglichen Bedingungen des Beschlusses vom 09.03.11 objektiv nicht erfüllt waren und der Beschluss vom 05.07.2012 nur rechtsfehlerfrei hätte erfolgen können, wenn der Rat seinen Beschluss an die realen Gegebenheiten angepasste und wesentlich geänderte Vorgaben zugrunde gelegt hätte. Diese Vorgehensweise ist auch der Beschlussbegründung der Verwaltungsvorlage zu entnehmen.

Mali Losinj, 16.07.2012

Petra Steude, Rechtsanwältin