

---

**Datum:** 23.04.2002  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 15. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 15 A 5594/00  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2002:0423.15A5594.00.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Minden, 3 K 13/00

---

**Tenor:**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens tragen die Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Vollstreckungsschuldner dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in dieser Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

Tatbestand: 1

Die Beteiligten streiten um die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zum Bau einer Eissporthalle mit Freizeitzentrum im Gewerbegebiet "A. d. D. " in der Stadt P. . 2

Das Gewerbegebiet umfasst unter Anderem den Bereich zwischen S. straÙe, Im D. F. , O. K .. (G. -M. -Ring), B. Straße und H. straÙe. Es liegt am nordöstlichen Stadtrand P. . Für das Gebiet besteht der am 8. Dezember 1973 in Kraft gesetzte Bebauungsplan 37 B "A. d. D. ". 3

Dieser sieht im Wesentlichen eine gewerbliche Nutzung vor. Mit der II. Änderung des Bebauungsplans vom 13. März 1981 wurden Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe von der Nutzung ausgeschlossen. Mit der am 13. Juni 1996 vom Rat der Stadt P. beschlossenen III. Änderung des Bebauungsplans wurden die textlichen Festsetzungen des Plans um folgende Nutzungsausschlüsse ergänzt:

"Geschäftsgebäude (Handelsbetriebe) einschl. Einzelhandelsverkaufsstellen der Branchen - 4  
Nahrungs- und Genussmittel (ausgenommen Getränke-/Abholmärkte), Reformwaren -  
Papier- und Schreibwaren, Schulbedarf, Zeitschriften, Bücher - Drogeriewaren (inkl. Wasch-  
und Putzmittel), Kosmetika, Pharmazeutika - Oberbekleidung, Wäsche, Wolle,  
Kurzwaren/Handarbeiten, Stoffe, sonstige Textilien u.ä. - Schuh- und Lederwaren." In seiner  
Sitzung vom 10. Juni 1998 beschloss der Rat der Stadt P. die VI. Änderung des  
Bebauungsplans mit dem Ziel, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und  
sportliche Zwecke sowie Vergnügungs- und Gaststätten von der baulichen Nutzung  
auszuschließen. Der Beschluss wurde ortsüblich bekannt gemacht. Ziel des  
Nutzungsausschlusses war der Schutz der historisch gewachsenen Innenstadt mit ihren  
vorhandenen Verkaufsstandorten. In der Sitzungsvorlage der Verwaltung für den Bau- und  
Planungsausschuss des Rates heißt es hierzu:

"... Die Zulassung eines Großkinos an dieser Stelle beeinträchtigt nachhaltig die 5  
Stadtentwicklung, stört die Leitvorstellung für die räumliche Entwicklung und führt zu einem  
Verlust urbaner Lebensweise. Absicht der Stadtplanung ist die Stärkung der gewachsenen  
Einkaufs- und Erlebnisstandorte.

Das Gewerbegebiet "A. d. D. " ist für das produzierende Gewerbe konzipiert worden. Schon 6  
jetzt besteht ein Konflikt zwischen Gewerbetreibenden und Handelsbetrieben. Die  
Verkehrsinfrastruktur ist in dem Gebiet "A. d. D. " mit den Zufahrtsstraßen für das zu  
erwartende Verkehrsaufkommen nicht ausgelegt, zudem werden die Gewerbebetriebe in  
ihrer Entwicklung behindert und gewerbliche Bauflächen blockiert. ... "

Hintergrund der Planänderung waren Bestrebungen und eine später zurückgezogene 7  
Bauvoranfrage zur Errichtung eines Großkinos, eines Fast-Food- Lokals und verschiedener  
Freizeiteinrichtungen im Plangebiet zwischen S. straße und G. -M. -Ring. Ferner bestanden  
Überlegungen eines Investors zur Errichtung einer Sport- und Freizeitanlage in diesem  
Bereich unter Erweiterung eines bestehenden Einrichtungshauses. Diese sollte unter  
Anderem ein Bowlingcenter, eine Eislauf-Mehrzweckhalle einschließlich Fitness- und  
Wellnessbereich sowie ein Hotel mit ca. 100 Zimmern und zahlreiche weitere  
freizeitorientierte Nutzungen umfassen.

Am 24. August 1998 legte die Verwaltung auf Veranlassung des Bau- und 8  
Planungsausschusses des Rates eine Standortuntersuchung für den Bau einer Eissporthalle  
vor. Hierin wurden insgesamt zehn mögliche Standorte im Stadtgebiet untersucht und ihre  
Vor- und Nachteile aufgeführt. Hinsichtlich des Standortes "A. d. D. " wurden unter Anderem  
eine mangelnde städtebauliche Einordnung, Nutzungskonflikte mit den vorhandenen  
Gewerbebetrieben und die periphere Lage in der Gesamtstadt als negativ angesprochen.

In seiner Sitzung vom 25. August 1999 beschloss der Rat der Stadt P. mehrheitlich: 9

"1. Die Sortimentsbeschränkung im rechtsverbindlichen Bebauungsplan Nr. 37 B (III. 10  
Änderung) bleibt bestehen ... . 2. Der Beschluss des Rates vom 10.06.1998 über die VI.  
Änderung des Bebauungsplans Nr. 37 mit den formulierten Ausschlüssen bleibt bestehen."

Auch dieser Beschluss wurde ortsüblich bekannt gemacht.	11
Ein Normenkontrollantrag gegen die III. Änderung des Bebauungsplans blieb vor dem erkennenden Gericht und dem Bundesverwaltungsgericht erfolglos (OVG NRW, Urteil vom 30. Juli 1999 - 10a D 53/97.NE - und BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 1999 - 4 BN 48.99 -).	12
Im Jahre 1999 initiierten die Kläger als Vertretungsberechtigte das folgende Bürgerbegehren:	13
"Ich unterstütze mit meiner Unterschrift das Bürgerbegehren für eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum "A. d. D. " (Bebauungsplan 37B) !	14
Begründung: Der Rat der Stadt P. hat den Antrag eines privaten Investors, im Bereich von Brachflächen "A. d. D. " eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum zu errichten, mit den Stimmen von CDU, SPD und Grünen abgelehnt. Hiermit werden Investitionen in einer Größenordnung von ca. 50 Mio. DM, die dem Handwerk unserer Stadt zugute kommen können, sowie Arbeitsplätze verhindert. P. hätte um eine Attraktion reicher sein können, aber die Parteien haben das aus ideologischen Gründen verhindert. Besucher der Eissporthalle würden auch die Innenstadt mit ihrer Gastronomie und ihren Einkaufsmöglichkeiten beleben.	15
Kostendeckungsvorschlag: Die Kosten für das Freizeitzentrum trägt der Investor. Folgekosten für die Stadt entstehen nicht."	16
Im September 1999 reichten die Kläger das Bürgerbegehren mit insgesamt über 15.000 Unterschriften bei dem Beklagten ein.	17
In seiner Sitzung vom 4. November 1999 beschloss der Rat der Stadt P. mehrheitlich, dass das Bürgerbegehren unzulässig sei.	18
Mit an die Kläger gerichteten gleichlautenden Bescheiden vom 22. November 1999 teilte der Bürgermeister den Inhalt des Ratsbeschlusses mit und führte zur Begründung aus: Das Bürgerbegehren sei unzulässig, weil es eine Angelegenheit betreffe, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu entscheiden sei und die Änderung der bestehenden Bauleitplanung betreffe. Auch sei das Bauvorhaben auf der Grundlage des bestehenden Bebauungsplans Nr. 37 B in der Fassung der III. Änderung nicht genehmigungsfähig.	19
Die hiergegen erhobene Widersprüche der Kläger wies der Bürgermeister mit Widerspruchsbescheiden vom 20. Dezember 1999 als unbegründet zurück. Die Umsetzung des Bürgerbegehrens sei ohne die Änderung der bestehenden Bauleitplanung nicht möglich. Das Bürgerbegehren sei außerdem zu unbestimmt und seine Begründung zum Teil sachlich unrichtig.	20
Die Kläger haben am 4. Januar 2000 Klage gegen die Stadt P. erhoben.	21
Sie haben vorgetragen: An die Formulierung eines Bürgerbegehrens dürften keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden. Andernfalls würde die durch die Einführung des Bürgerbegehrens gesetzgeberisch gewollte Teilhabe des Bürgers an der demokratischen Willensbildung untergraben. Das Ziel des Bürgerbegehrens ergebe sich vorliegend aus seinem Text und seiner Begründung mit hinreichender Deutlichkeit. Der Ausschlussstatbestand des § 26 Abs. 5 Nr. 6 der Gemeindeordnung greife nicht ein. Die Vorschrift müsse eng interpretiert und auf die Fälle beschränkt werden, in denen eine Entscheidung über die Aufstellung, Änderung und Aufhebung eines Bebauungsplans nicht	22

ohne das komplexe vielstufige Planaufstellungsverfahren möglich sei. Dies sei bei dem hier vorliegenden Aufstellungsbeschluss des Rates nicht der Fall. Dieser sei nicht zwingend durch den Rat zu treffen und habe lediglich die Funktion, die Zurückstellung von Baugesuchen und den Erlass einer Veränderungssperre zu ermöglichen.

Die Kläger haben beantragt, 23

die Beklagte unter Aufhebung der Bescheide vom 22. November 1999 und der Widerspruchsbescheide vom 20. Dezember 1999 zu verpflichten, das Bürgerbegehren für eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum "A. d. D. " für zulässig zu erklären. 24

Der Beklagte hat beantragt, 25

die Klage abzuweisen. 26

Er hat die Auffassung vertreten, das Bürgerbegehren sei nach § 26 Abs. 5 Nr. 6 der Gemeindeordnung unzulässig. Aus diesem Grunde habe er davon abgesehen zu prüfen, ob das erforderliche Unterschriftenquorum erreicht sei. 27

Mit dem angefochtenen Urteil hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Es hat sich der Rechtsansicht des Beklagten angeschlossen und ausgeführt, dass die Realisierung der Eissporthalle die Änderung der Ratsbeschlüsse vom 10. Juni 1998 und vom 25. August 1999 erforderlich mache, mit denen der Rat die VI. Änderung des Bebauungsplans Nr. 37 B beschlossen bzw. aufrecht erhalten habe. Dieser Eingriff in die gemeindliche Bauleitplanung im Wege des Bürgerbegehrens sei gesetzlich ausgeschlossen. Zudem sei das Bürgerbegehren verfristet, weil es sich inhaltlich gegen den Beschluss vom 10. Juni 1998 wende und die gesetzlich bestimmte Frist von sechs Wochen im Zeitpunkt der Einreichung bereits verstrichen gewesen sei. Der Ratsbeschluss vom 25. August 1999 habe diese Frist nicht erneut in Lauf gesetzt, weil es sich lediglich um eine die vorherige Entscheidung wiederholende Beschlussfassung gehandelt habe. Schließlich sei das Bürgerbegehren auch unzulässig, weil es unbestimmt sei. Der Entscheidungsgegenstand sei dem Text des Bürgerbegehrens nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen; der Hinweis auf einen Antrag eines privaten Investors sei sachlich unrichtig. 28

Hiergegen richtet sich die zugelassene und rechtzeitig begründete Berufung der Kläger. Sie wiederholen und vertiefen ihre Ausführungen zur Auslegung des § 26 Abs. 5 Nr. 6 der Gemeindeordnung. Eine restriktive Auslegung der Bestimmung sei schon deshalb erforderlich, weil nahezu jeder Lebenssachverhalt in einer Gemeinde in einen Bebauungsplanzusammenhang gestellt werden könne. Sie erfasse daher nur Bürgerbegehren, die einen entsprechenden Satzungsbeschluss des Rates ersetzen, nicht aber vorausgehende verfahrensleitende Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse. 29

Die VI. Änderung des Bebauungsplans 37 B wurde vom Rat der Stadt P. in seiner Sitzung am 29. März 2001 als Satzung beschlossen und ortsüblich öffentlich bekannt gemacht. 30

In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat haben die Beteiligten übereinstimmend erklärt, dass sich die Klage zutreffend gegen den Rat der Stadt P. richte. 31

Die Kläger beantragen, 32

das angefochtene Urteil zu ändern und den Beklagten unter Aufhebung der Bescheide vom 22. November 1999 und der Widerspruchsbescheide vom 20. Dezember 1999 zu verpflichten, das Bürgerbegehren für eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum "A. d. D. " für 33

zulässig zu erklären,	
hilfsweise festzustellen, dass das Bürgerbegehren für eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum "A. d. D. " bis zum Inkrafttreten der VI. Änderung des Bebauungsplans Nr. 37 B "A. d. D. " am 3. April 2001 zulässig war.	34
Der Beklagte beantragt,	35
die Berufung zurückzuweisen.	36
Er verteidigt die erstinstanzliche Entscheidung und trägt vor: Der Ausschluss bebauungsplanrelevanter Entscheidungen aus dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens diene der Verhinderung widersprechender Handlungsanweisungen durch bestehende Planungen einerseits und ein erfolgreiches Bürgerbegehrens andererseits. Das Bürgerbegehren sei zu unbestimmt, weil den Unterzeichnern gegenüber nicht offen gelegt worden sei, auf welches konkrete Objekt es sich beziehe. Die Verwirklichung des Projekts sei auf den hierfür ursprünglich ins Auge gefassten Flurstücken inzwischen auch tatsächlich unmöglich, weil diese verpachtet und zum Teil mit einer Lagerhalle überbaut seien.	37
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der Verwaltungsvorgänge des Beklagten sowie der überreichten Unterlagen zum Bebauungsplanverfahren (5 Hefter) Bezug genommen.	38
Entscheidungsgründe:	39
Die Berufung ist sowohl mit dem Haupt- als auch mit dem Hilfsantrag unbegründet.	40
I. Der Hauptantrag ist unbegründet, weil das Verwaltungsgericht die auf Verpflichtung zur Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gerichtete Klage zu Recht abgewiesen hat.	41
1. Die Klage ist zulässig.	42
Das Begehren ist im Wege der Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1, 2. Halbsatz der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - zu verfolgen, weil die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch Verwaltungsakt erfolgt. Insbesondere kommt der Feststellung des Rates 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 kommunalen Innenrechts, sondern ein subjektiv-öffentliches Recht der Gemeindebürger. Diese handeln nicht organschaftlich, sondern machen eine Position des Außenrechts geltend.	43
Vgl. Urteil des Senats vom 5. Februar 2002 - 15 A 1965/99 - (Seite 9 des amtlichen Entscheidungsabdrucks) zum Bürgerbegehren nach § 23 KrO NRW; Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 253; ferner: OVG Greifswald, Beschluss vom 24. Juli 1996 - 1 M 43/46 -, NVwZ 1997, 306 (307); Wansleben, in: Held/Becker/Decker/Kirchhof/Krämer/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Dezember 2001, § 26 GO Erl. 5.3; Rehn/Cronauge, Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Stand: März 2001; § 26 GO Erl. VII.1; anders: OVG Bautzen, Beschluss vom 6. Februar 1997 - 3 S 680/96 -, NVwZ-RR 1998, 253 (254); Fischer, NWVBl. 1995, 366 (369).	44

Zudem setzt das Gesetz nunmehr die Existenz eines Verwaltungsakts voraus, wenn der durch das Änderungsgesetz vom 20. März 1996 (GV NRW S. 124) eingefügte § 26 Abs. 6 Satz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein- Westfalen - GO NRW - bestimmt, dass die Vertreter des Bürgerbegehrens gegen die Entscheidung des Rates Widerspruch erheben können.	
Aus dieser Vorschrift ergibt sich auch, dass die Kläger als Vertreter des Bürgerbegehrens gemäß § 61 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig sind und nicht etwa die Gesamtheit aller Unterzeichner oder "das Bürgerbegehren" als solches.	46
Urteil des Senats vom 9. Dezember 1997 - 15 A 974/97 -, DVBl. 1998, 785.	47
Allerdings ist die Klage gegen den Rat als Behörde zu richten, § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 AG VwGO NRW. Denn hiernach sind Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen gegen die Behörde zu richten, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat. Dies ist im Fall der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens der Rat. Gegenstand des mit der Verpflichtungsklage geltend gemachten prozessualen Anspruchs ist der materiell-rechtliche Anspruch auf eine das Bürgerbegehren zulassende Entscheidung der Vertretungskörperschaft. Nur dieser ist die Kompetenz hierzu eingeräumt.	48
Vgl. Urteile des Senats vom 5. Februar 2002 - 15 A 1965/99 - (Seite 10 des amtlichen Entscheidungsabdrucks) zum Bürgerbegehren nach § 23 KrO NRW; Urteil vom 28. November 1980 - 15 A 1660/80 -, DVBl. 1981, 874 zu § 40 KWahlG; Fehrmann, DÖV 1983, 311 (312); Wansleben, in: Held/Becker/Decker/ Kirchhof/ Krämer/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Dezember 2001; § 26 GO Erl. 5.3; anders: Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 256.	49
In Übereinstimmung mit den Verfahrensbeteiligten hat der Senat deshalb das Passivrubrum entsprechend berichtigt.	50
Das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage ist nicht dadurch entfallen, dass das für die Errichtung der Eissporthalle vorgesehene Grundstück inzwischen möglicherweise anderweitig genutzt wird. Sollte das Bürgerbegehren deshalb nicht mehr zu verwirklichen sein, wäre dies allenfalls ein zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führender Grund, der nicht die in Rede stehende Zulässigkeit der Klage berühren, sondern allenfalls zu ihrer Unbegründetheit führen würde.	51
2. Die Klage ist jedoch nicht begründet.	52
Der Beklagte ist nicht verpflichtet, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gemäß § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW festzustellen. Die ablehnenden Bescheide sind rechtmäßig und verletzen die Kläger nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.	53
a) Das Bürgerbegehren genügt bereits nicht den Anforderungen des § 26 Abs. 1 GO NRW. Hiernach können die Bürger im Wege des Bürgerbegehrens beantragen, dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden.	54
Es kann offen bleiben, ob sich die Unzulässigkeit schon aus der Formulierung des Anliegens in Form des Aussagesatzes "Ich unterstütze mit meiner Unterschrift das Bürgerbegehren für eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum "A. d. D. ... !" ergibt. Ein Teil der Literatur hält mit Blick auf § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW, der ausdrücklich die "zur Entscheidung zu bringende Frage"	55

als zwingenden Inhalt des Bürgerbegehrens anspricht, und § 26 Abs. 7 GO NRW die Formulierung in Form einer an die Bürgerschaft gerichteten Frage für obligatorisch.

Vgl. Fischer, NWVBl. 1995, 366 (367); Schneider, StGR 1994, 399; Wansleben, in: Held/Becker/Decker/Kirchhof/Krämer/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Dezember 2001, § 26 Erl. 2.2; anders: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. September 1974 - I 561/76 -, ESVGH 27, 73 (74 f.); v. Danwitz, DVBl. 1996, 134 (137); Rehn/Cronauge, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Stand: März 2001, § 26 Erl. III 1. 56

Das Bürgerbegehren ist jedenfalls deshalb unzulässig, weil es entgegen dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes nicht auf eine eigene Sachentscheidung der Bürgerschaft zielt . 57

Mit der in § 26 Abs. 1 GO NRW gewählten Formulierung hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass den Bürgern im Wege des Bürgerbegehrens und des nachfolgenden Bürgerentscheids die Befugnis zu eigenständiger Sachentscheidung überantwortet werden soll. Die Begründung der Landesregierung zum Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung vom 4. Februar 1993 umschreibt dies dahingehend, dass mit der Einführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids das repräsentativ-demokratische System um ein Element unmittelbarer Demokratie ergänzt werden solle. Den Bürgern solle das Recht eingeräumt werden, über eine gemeindliche Angelegenheit selbst zu entscheiden. 58

Vgl. LT-Drs. 11/4983, Seite 7. 59

Mit der intendierten Mitwirkung der Bürgerschaft an kommunalen Entscheidungen ist mithin nicht eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen, sondern eine konkrete Sachentscheidung gemeint. 60

Das Bürgerbegehren steht zudem in engem sachlichen Zusammenhang mit dem Bürgerentscheid, der bei einer die Zulässigkeit bejahenden Entscheidung des Rates durchzuführen ist (§ 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW). Der Bürgerentscheid trifft eine abschließende Entscheidung der Bürgerschaft über eine bestimmte Sachfrage und steht im Erfolgsfall in seiner Wirkung einem entsprechenden Ratsbeschluss gleich (§ 26 Abs. 8 Satz 1 GO NRW). Das Bürgerbegehren wird in § 26 Abs. 1 GO NRW als der Antrag der Bürger auf diese - einen Ratsbeschluss ersetzende - Entscheidung definiert. Die mit diesem Antrag zum Ausdruck gebrachte Fragestellung ist auch dem Bürgerentscheid zu Grunde zu legen. 61

Vgl. Hager, VwArchiv 1993, 97 (111 f.); Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 220 f. 62

Dies schließt für das Bürgerbegehren eine Fragestellung aus, die sich nicht auf eine Entscheidung in der Sache, sondern auf eine lediglich resolutionsartige Unterstützung eines bestimmten Anliegens richtet. 63

Vgl. Wansleben, in: Held/Becker/Decker/ Kirchhof/Krämer/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht, Stand: Dezember 2001, § 26 GO Erl. 2.6. 64

Dem steht nicht entgegen, dass sich der Rat im Rahmen seiner Zuständigkeit in einem von ihm zu treffenden Beschluss darauf beschränken darf, allgemeine Ziele und Absichten zu formulieren, ohne stets eine Entscheidung in der Sache zu treffen. Denn § 41 Abs. 1 GO NRW überantwortet dem Rat die Allzuständigkeit für grundsätzlich alle Angelegenheiten der Gemeinde. Dies beinhaltet die Befugnis zu umfassender Beschlussfassung. Im Unterschied 65

hierzu knüpft die in § 26 Abs. 1 GO NRW gewählte gesetzliche Formulierung an eine konkrete durch die Bürgerschaft zu treffende Sachentscheidung an. Soweit resolutionsartige Äußerungen im Wege des Bürgerbegehrens für zulässig erachtet werden,

vgl. Rehn/Cronauge, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Stand: März 2001, § 26 Erl. III.1 unter Hinweis auf HessVGH, Beschluss vom 23. November 1995 - 6 TG 3539/95 -, NVwZ-RR 1996, 409 (410), 66

mag dies auf anders gefasstes Landesrecht zurückzuführen sein. 67

Einen solchen Bezug zu einer konkreten Sachentscheidung lässt die Formulierung "Ich unterstütze mit meiner Unterschrift das Bürgerbegehren für eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum ..." nicht erkennen. Sie beschränkt sich auf die bloße Kundgabe einer Meinung, ohne dass deutlich wird, was Folge eines entsprechenden Ratsbeschlusses oder eines erfolgreichen Bürgerentscheids wäre. Diese in der Formulierung des Begehrens angelegte Unsicherheit wird nicht dadurch relativiert, dass nach den Angaben der Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat das Bürgerbegehren auf ein Grundsatzvotum für den Bau einer Eissporthalle zielt. Denn selbst in diesem Fall bliebe unklar, was im Erfolgsfall zu veranlassen wäre. Auch wird nicht deutlich, durch wen etwas zu veranlassen ist. 68

Vgl. zur Unzulässigkeit bloßer Vorgaben an den Rat: Urteil des Senats vom 9. Dezember 1997 - 15 A 974/97 -, DVBl. 1998, 785 (786). 69

Zwar mögen zur Vermeidung übergroßer Hürden auf dem Weg zur Mitentscheidung der Bürgerschaft gewisse Ungenauigkeiten der Formulierung des Anliegens hinzunehmen sein. 70

Vgl. Klenke, NWVBl. 2002, 45; Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 1997, 136 f. 71

Der Gegenstand der Entscheidung muss sich aber stets unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben. Denn dieser ist Grundlage sowohl der Entscheidung des einzelnen Bürgers für oder gegen das Bürgerbegehren als auch der des Rates über die Feststellung der Zulässigkeit des Begehrens oder eine diesem entsprechende eigene Entscheidung (§ 26 Abs. 6 GO NRW) sowie eines Bürgerentscheids. Lässt der Text - wie vorliegend - eine auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtete Fragestellung nicht erkennen, ist das Bürgerbegehren unzulässig. 72

b) Das Bürgerbegehren wäre auch dann unzulässig, wenn man ihm - wie möglicherweise von den Klägern der Sache nach gemeint - eine Fragestellung dahingehend unterstellt, dass die Stadt das Vorhaben der VI. Änderung des Bebauungsplans Nr. 37 B aufgibt. Die Unzulässigkeit ergäbe sich dann aus § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW. Hiernach ist ein Bürgerbegehren unzulässig über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen. Durch die Vorschrift sind durch Bebauungspläne und Flächennutzungspläne getroffene Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens in einem umfassenden Sinne entzogen. Ebenso wie die Bestimmung des § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW, 73

vgl. hierzu: Urteil des Senats vom 5. Februar 2002 - 15 A 1965/99 - (Seiten 14 - 16 des amtlichen Entscheidungsabdrucks), 74

findet sie ihre Rechtfertigung in der naheliegenden 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 75

einer Abstimmung mit "Ja" oder "Nein" pressen lassen.

Vgl. v. Danwitz, DÖV 1992, 601 (606); Hofmann, VR 2001, 51 (53 f.); Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 200 f. 76

Das Bauplanungsrecht hält mit dem Gebot einer frühzeitigen Beteiligung der Bürger (§ 3 Abs. 1 Baugesetzbuch - BauGB - ), der zwingenden öffentlichen Auslegung der Planung und der hiermit verbundenen Möglichkeit eigener Anregungen aus der Bürgerschaft (§ 3 Abs. 2 BauGB) sowie der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4 BauGB) ein bundesrechtlich vorgegebenes Verfahren der Bauleitplanung bereit. Auch ist das Verfahren im Übrigen in formeller und materieller Hinsicht durch das Bauplanungsrecht weitgehend vorgeformt. In diesen Verfahrensablauf fügt sich das - regelmäßig auf wenige Aspekte der Gesamtplanung bezogene - Bürgerbegehren nicht ein. 77

c) Der Vollständigkeit halber weist der Senat darauf hin, dass das Bürgerbegehren zudem selbst dann unzulässig wäre, wenn es auf eine Entscheidung über den Bau einer Eissporthalle mit Freizeitzentrum gerichtet wäre. Denn auch in diesem Fall wäre unklar, worüber zu entscheiden ist. Zum Mindestinhalt eines Bürgerbegehrens zählt neben einer auf eine konkrete Sachentscheidung der Bürgerschaft gerichteten Fragestellung auch die Darstellung des Entscheidungsgegenstandes. Das von den Klägern initiierte Bürgerbegehren beinhaltet insoweit lediglich den Hinweis auf eine "Eissporthalle mit Freizeitzentrum" in dem Gebiet "A. d. D. ". Das Verwaltungsgericht führt hierzu zutreffend aus, dass hieraus Größe, Planungsstand oder Standort der Eissporthalle nicht zu entnehmen sind und auch unklar bleibt, was im Einzelnen im Rahmen des Freizeitzentrums verwirklicht werden soll. Da der Bürger wissen muss, welchen Inhalt das von ihm unterstützte Begehren hat, müssen sich diese Angaben - in einer praktikablen Kürze - aus dem Text des Bürgerbegehrens selbst ergeben. Erforderlich ist damit, dass durch den Text der Entscheidungsgegenstand festgelegt wird, der aus der Entscheidungskompetenz des Rates herausgelöst werden soll. 78

Vgl. Rehn/Cronauge, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stand: März 2001, § 26 Erl. III 1; Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 138. 79

Nur eine eindeutige Umschreibung des Entscheidungsgegenstandes im Bürgerbegehren gewährleistet, dass eine dem Bürgerbegehren entsprechende Entscheidung des Rates oder ein erfolgreicher Bürgerentscheid dem Willen der Bürgerschaft entsprechen. Da es kein vorgeformtes Begriffsverständnis eines Freizeitzentrums gibt und hiermit durchaus unterschiedliche bauliche Nutzungen verbunden sein können, war vorliegend eine hinreichend präzise Eingrenzung des Entscheidungsgegenstandes unverzichtbar. Bereits die bei den Vorgesprächen der Verwaltung mit dem potenziellen Investor erörterten Nutzungen belegen, dass unter den Begriff des Freizeitzentrums eine Vielzahl unterschiedlicher Projekte bis hin zu einer Erweiterung des bestehenden Möbelhauses und dem Bau eines Hotels mit ca. 100 Zimmern gefasst wurden. Vor diesem Hintergrund reicht es nicht aus, darauf hinzuweisen, jeder der Unterzeichner habe gewusst, um was es ging. 80

d) Das Bürgerbegehren ist schließlich unzulässig, weil seine Begründung teilweise unrichtig ist. 81

Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. 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. Hierbei verkennt der Senat nicht, dass die Begründung auch dazu dient, für das 82

Bürgerbegehren zu werben und damit auch Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen zum Ausdruck bringen kann, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind. Auch mag die Begründung eines Bürgerbegehrens im Einzelfall Überzeichnungen und Unrichtigkeiten in Details enthalten dürfen, die zu bewerten und zu gewichten Sache des Unterzeichners bleibt.

Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 6. Februar 1996 - 7 A 12861/95 -, NVwZ-RR 1997, 241 (243); Spies, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, 1999, S. 168. 83

Diese aus dem Zweck des Bürgerbegehrens folgenden Grenzen der Überprüfbarkeit sind jedoch überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde lag. 84

Vgl. aber Wansleben, in: Held/Becker/Decker/ Kirchhof/Krämer/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht, Stand: Dezember 2001, § 26 GO Erl. 4; Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 140. 85

Denn maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Auf den Grund der unrichtigen Sachdarstellung kommt es deshalb nicht an. 86

Die Begründung des Bürgerbegehrens ist vorliegend in wesentlichen Elementen unrichtig. In ihr ist ausgeführt, dass der Rat der Stadt P. den Antrag eines privaten Investors, im Bereich von Brachflächen "A. d. D. " eine Eissporthalle mit Freizeitzentrum zu errichten, abgelehnt habe. Demgegenüber stimmen die Beteiligten nunmehr darin überein, dass es den dargestellten Antrag eines privaten Investors niemals gegeben hat. Dementsprechend ist auch eine Ablehnung durch die Ratsmehrheit nicht erfolgt. Vielmehr gab es nur eine Bauvoranfrage für ein gänzlich anderes Projekt (Großkino), die später zurückgenommen wurde. Diese sachlich unzutreffende Darstellung ist für die Begründung tragend, weil hierauf die nachfolgende Argumentation einer Verhinderung von Investitionen und Arbeitsplätzen aufbaut. Hieran ändert sich auch nichts dadurch, dass, wie die Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ausgeführt haben, für einen möglichen Investor schon aus geführten Vorgesprächen die Erfolglosigkeit eines entsprechenden förmlichen Bauantrages ersichtlich gewesen sei. Denn die Ablehnung eines Antrages stellt gegenüber unverbindlichen Vorgesprächen einen wesentlich anderen Sachverhalt dar. 87

e) Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner Entscheidung der Frage, ob das Begehren nach § 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW verfristet ist oder ein gesetzwidriges Ziel im Sinne des § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW verfolgt, weil das Vorhaben mit den Festsetzungen des Bebauungsplans in der Fassung seiner III. oder zumindest seiner VI. Änderung unvereinbar ist. 88

II. Der Hilfsantrag kann keinen Erfolg haben, weil das Bürgerbegehren ungeachtet des Inkrafttretens der VI. Änderung des Bebauungsplans Nr. 37 B von Anfang an nicht zulässig war. 89

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. 90

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. 91

92

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.