

---

**Datum:** 23.06.2008  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 15. Senat  
**Entscheidungsart:** Beschluss  
**Aktenzeichen:** 15 A 2963/07  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2008:0623.15A2963.07.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Aachen, 4 K 1018/06

---

**Tenor:**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens tragen die Kläger.

Der Beschluss 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.

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

---

**Gründe:**

I.

1

2

Dem Stadtbetrieb X ist nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 der Satzung der Stadt X. über die Anstalt des öffentlichen Rechts "Stadtbetrieb X1. " vom 10. Februar 2004 die Aufgabe "Bäderbetrieb" übertragen. Er plante und verwirklichte inzwischen auch die Errichtung eines sogenannten Kombibades auf einem städtischen Grundstück. Dazu beschloss der Beklagte am 29. September 2005 die Aufstellung eines Bebauungsplans. Zur Finanzierung legte er fest: "Der Zuschussbedarf zur Realisierung des Badprojektes wird auf rund 500.000,00 Euro festgeschrieben; innerhalb dieses Finanzrahmens ist durch die vom Rat eingesetzte Projektgruppe ein Bau- und Finanzierungsvorschlag zur abschließenden Erörterung im Fachausschuss und Rat zu entwickeln. ... Das Projekt wird ohne zusätzliche Neuverschuldung der Stadt, ohne Anhebung der Steuerhebesätze und ohne Streichung bereits im Investitionsprogramm eingeplanter Maßnahmen umgesetzt." Der Stadtbetrieb entwickelte einen Konzeptvorschlag mit zwei Varianten, die auf einer dreißigjährigen bzw. zwanzigjährigen Laufzeit des aufzunehmenden Kredites beruhten. Die Stadt betrieb unter anderem das Freibad Q.---straße und zwei Lehrschwimmbecken, die sanierungsbedürftig waren.

3

Die Kläger sind Vertreter eines Bürgerbegehrens, das ein alternatives Bäderkonzept verfolgt, nach dem statt der Errichtung des Kombibades das Freibad modernisiert und mit einer Schwimmhalle versehen werden soll. Die Frage des Bürgerbegehrens lautet: "Soll das X. Freibad Q.---straße erhalten bleiben?". Zum Kostendeckungsvorschlag heißt es: "Für die Umsetzung des Bäderkonzeptes hinsichtlich des Baus eines Kombibades im Gewerbegebiet werden zukünftig rund 4 Mio. EUR bereitgestellt. Bei der Umsetzung eines alternativen Bäderkonzeptes - mit der Modernisierung des Freibades und dem Bau einer o.g. Schwimmhalle - kann diese Summe entsprechend verwendet werden." Am 8. Dezember 2005 reichten die Kläger die von 1.574 Personen unterzeichneten Unterschriftenlisten ein, von denen die Verwaltung 1.294 bei 1.160 erforderlichen Unterschriften als gültig anerkannte. Nach Beschlussfassung des Beklagten vom 26. Januar 2006 beschied der Bürgermeister die Kläger durch Bescheid vom 30. Januar 2006 dahingehend, dass das Bürgerbegehren mangels eines zulässigen Kostendeckungsvorschlages unzulässig sei. Den dagegen erhobenen Widerspruch wies der Beklagte am 4. Mai 2006 den Widerspruch zurück, dies wurde den Klägern durch Widerspruchsbescheid vom 8. Juni 2006 bekannt gegeben.

4

Dagegen richtet sich die rechtzeitig erhobene Klage der Kläger, mit der sie die Verpflichtung des Rates begehren, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen. Sie haben vorgetragen: Der Kostendeckungsvorschlag sei zulässig, da der Rat selbst am 29. September 2005 über die Finanzierung des Kombibades entschieden und dabei einen jährlichen Zuschuss von 500.000 Euro festgesetzt habe. Damit würden Zinsen und Tilgung eines Kredites abgedeckt. Der Kostendeckungsvorschlag beabsichtige lediglich, dass die so freigemachten Mittel für das Kombibad für das vom Bürgerbegehren favorisierte alternative Badkonzept eingesetzt würden. Unabhängig davon könne die Einschaltung des Stadtbetriebes als Anstalt öffentlichen Rechtes die Zulässigkeit des Kostendeckungsvorschlags nicht in Frage stellen. Bis zum Bürgerbegehren sei überhaupt unbekannt gewesen, dass der Stadtbetrieb das Kombibad bauen solle. Auch sei fraglich, ob der Stadtbetrieb ohne Einfluss seines Trägers handeln könne. Die Stadt sei Träger der Anstalt öffentlichen Rechtes und behalte dauernden Einfluss. Die Stadt habe die Anstalt errichtet und könne sie auch auflösen. Der Stadtbetrieb werde vom Träger budgetiert. Auch kommunalverfassungsrechtlich sei es erforderlich, dass der Bürger über die öffentlichen Einrichtungen, die der Stadtbetrieb betreibe, mitbestimmen könne. Das Demokratiegebot verlange eine Steuerung und Verantwortung der Gemeinde für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch den Stadtbetrieb.

5

6

Die Kläger haben beantragt;

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides des Bürgermeisters vom 30. Januar 2006 in der Fassung des Widerspruchsbescheides des Bürgermeisters vom 8. Juni 2006 zu verpflichten, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens "Erhaltung des Freibades Q.---straße " festzustellen. 7

Der Beklagte hat beantragt, 8

die Klage abzuweisen. 9

Er hat vorgetragen: Der Kostendeckungsvorschlag sei unzulässig, da ungeklärt bleibe, wie die Sanierung und Modernisierung des Freibades finanziert werden solle. Die im Kostendeckungsvorschlag genannten 4 Millionen Euro stünden der Stadt nicht zur Verfügung. Der in Aussicht genommene Zuschuss von 500.000 Euro jährlich für den Stadtbetrieb diene nicht der Kredittilgung und Deckung der laufenden Unterhaltskosten. Die Stadtbetriebe würden nicht von der Stadt budgetiert. Der von der Klägern unterstellte Einfluss der Gemeinde auf den Stadtbetrieb bestehe nicht. Ein Kommunalunternehmen in Form der Anstalt öffentlichen Rechts habe einen weitreichenden Spielraum für eigenständiges agieren. Namentlich stehe der Stadt kein Weisungsrecht und kein Zugriff auf das Budget der Anstalt zu. Insofern habe der Rat am 29. September 2005 fehlerhaft außerhalb seiner Zuständigkeit konzeptionelle Eckdaten des Bäderkonzepts festgelegt. 10

Mit dem angegriffenen Urteil hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. 11

Dagegen richtet sich die zugelassene und rechtzeitig begründete Berufung der Kläger, mit der sie ihr erstinstanzliches Vorbringen wiederholen und ergänzend ausführen: Der Beklagte habe am 29. September 2005 mit dem in Aussicht genommenen jährlichen Zuschuss von 500.000 Euro den Finanzbedarf von 4.000.000 Euro für die Errichtung des Kombibades abgedeckt. Um die Umwidmung dieses Betrages gehe es. Selbst wenn es um die Finanzen der Stadtbetriebe als Anstalt öffentlichen Rechtes gehe, könnte dem Bürgerentscheid die Qualität einer die AöR bindenden Satzung gemäß § 114a Abs. 6 Satz 1 der Gemeindeordnung zugemessen werden. Auch könnten die Verantwortungsbereiche der Gemeinde auf der einen Seite und der von ihr getragenen Anstalt öffentlichen Rechts nicht in der vom Beklagten dargestellten Weise geschieden werden. Die Gemeinde trage die Verantwortung auch in finanzieller Hinsicht für die Anstalt nach der Kommunalunternehmensverordnung. Es könne nicht zugelassen werden, dass die Gemeinden vor einem Bürgerbegehren in die Anstalt öffentlichen Rechtes flüchteten, wie sie es etwa auch durch Delegation von Entscheidungen auf Ausschüsse versuchten. 12

Die Kläger beantragen sinngemäß, 13

das angegriffene Urteil zu ändern und nach dem erstinstanzlichen Klageantrag zu entscheiden. 14

Der Beklagte beantragt, 15

die Berufung zurückzuweisen. 16

Er trägt vor: Dem Kostendeckungsvorschlag könne nicht entnommen werden, wie der Sanierungsbedarf von 1,3 Millionen Euro und die Kosten der Errichtung einer Schwimmhalle für das Freibad finanziert sollten, da die dort angesprochenen vier Millionen Euro der Stadt nicht zur Verfügung stünden. Letztlich gehe dies nur durch einen Kredit seitens der Stadt 17

oder durch einen Verzicht auf investive Maßnahmen. Beides werde im Kostendeckungsvorschlag nicht angesprochen. Gegenüber einem Kredit, der langfristige finanzielle Bindungen bewirke, sei der jährlich Zuschuss von 500.000 Euro für den Stadtbetrieb für den gemeindlichen Haushalt disponibel.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf den Inhalt der Verfahrensakte und der dazu beigezogenen Unterlagen Bezug genommen. 18

II. 19

Der Senat entscheidet nach Anhörung der Beteiligten durch Beschluss gemäß § 130a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), dessen Voraussetzungen vorliegen. Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die zulässige Klage zu Recht abgewiesen. Die Ablehnung des Beklagten, das Bürgerbegehren für zulässig zu erklären, ist rechtmäßig (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die Kläger haben keinen Anspruch gemäß § 26 Abs. 6 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) darauf, dass der Beklagte das Bürgerbegehren für zulässig erklärt. 20

Das Bürgerbegehren ist nämlich unzulässig, weil es entgegen § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW keinen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthält. Die Kosten der verlangten Maßnahme bestehen hier in den Aufwendungen, die erforderlich sind, um das Freibad der Stadt zu modernisieren und eine Schwimmhalle zu bauen. Das Bürgerbegehren geht selbst von Kosten in Höhe von 3,9 Millionen Euro aus. Dieser Betrag soll dadurch aufgebracht werden, dass die für das Kombibad bereit gestellten vier Millionen Euro "entsprechend verwendet werden", wie es im Kostendeckungsvorschlag heißt. 21

Zu Unrecht meinen die Kläger, mit dem Beschluss über einen Zuschuss von 500.000,-- Euro jährlich für das Kombibad seien diese Kosten abgedeckt. Dieser Zuschuss stellt keine "bereit gestellten 4 Millionen Euro" dar. Wenn dieser Zuschuss zur Finanzierung der verlangten Maßnahme hätte verwendet werden sollen, hätte er im Kostendeckungsvorschlag genannt werden müssen. Darüber hinaus hätte, wenn mit den 500.000,-- Euro jährlich die aufzuwendenden Kreditkosten abgedeckt werden sollten, im Kostendeckungsvorschlag zum Ausdruck gebracht werden müssen, dass, von wem und in welcher Höhe ein Kredit aufzunehmen sein soll. Der Kostendeckungsvorschlag verhält sich jedoch überhaupt nicht zu einer Kreditaufnahme. 22

Der Kostendeckungsvorschlag, so wie er formuliert ist, wäre ein nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbarer Vorschlag, wenn die Stadt bestimmen könnte, dass die angeblich bereit gestellten vier Millionen Euro zu dem Zweck des Bürgerbegehrens verwendet werden sollen. Es waren jedoch weder vier Millionen Euro liquide Mittel im Haushalt der Stadt für das Kombibad bereit gestellt, noch hatte die Stadt einen Kreditvertrag über vier Millionen Euro zur Finanzierung des Kombibades geschlossen. Alleine die Anstalt öffentlichen Rechts "Stadtbetrieb X1. " wollte über einen von ihr abzuschließenden Kreditvertrag diese Summe aufbringen. Somit ist der Kostendeckungsvorschlag nur durchführbar, wenn die Stadt über diese "bereit gestellten" vier Millionen Euro, also über den im Vermögen des Stadtbetriebs X. stehenden Kreditanspruch oder - im Falle erfolgter Auszahlung - über den daraufhin ausgezahlten Geldbetrag, verfügen könnte. Dafür ist eine Rechtsgrundlage nicht erkennbar. Über die Verwendung dieses Betrages steht dieser Anstalt, nicht aber der Stadt X1. die Entscheidungsbefugnis zu. 23

Gemäß § 114a Abs. 6 Satz 1 GO NRW wird die Anstalt von einem Vorstand in eigener Verantwortung geleitet, soweit nicht gesetzlich oder durch die Satzung der Gemeinde etwas anderes bestimmt ist. Bestimmte Entscheidungen sind nach § 114a Abs. 7 GO NRW einem Verwaltungsrat zugewiesen. Nach § 114a Abs. 7 Satz 4 GO NRW unterliegt dieser im Falle des Satzungserlasses der Weisung des Rates. Die Beteiligung oder Erhöhung einer Beteiligung der Anstalt an anderen Unternehmungen oder Einrichtungen sowie deren Gründung und Rechtsgeschäfte zur Veräußerung von Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen bedürfen gemäß §114 a Abs. 7 Satz 5 GO NRW der vorherigen Entscheidung des Rates. Keiner der vorgenannten Mitwirkungsrechte des Rates wird bei einer Kreditaufnahme durch die AöR und der Verwendung dieses Kredites durch die Anstalt ausgelöst. Die Satzung der Stadt X1. über die Anstalt des öffentlichen Rechts "Stadtbetrieb X1. " vom 10. Februar 2004 sieht keine weitergehenden Mitwirkungsrechte vor. Somit ist der Kostendeckungsvorschlag nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht durchführbar.

Dieses Erfordernis kann auch nicht mit Rücksicht darauf als erfüllt angesehen werden, dass die Stadt Träger der Anstalt öffentlichen Rechts ist und diese gemeindliche Aufgaben wahrnimmt. Der Senat hat es allerdings für das Erfordernis des § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW, dass ein Bürgerbegehren "an Stelle des Rates... entscheiden" muss, mit Rücksicht auf die Funktion des Bürgerbegehrens einerseits und das Verhältnis von Rat und Ausschüssen andererseits für ausreichend angesehen, wenn eine einem Ausschuss durch Satzung zur Entscheidung zugewiesene Aufgabe Gegenstand des Bürgerbegehrens ist. 25

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. Februar 2008 - 15 A 2961/07 -, S. 17 f. des amtlichen Umdrucks, allerdings dort schon zweifelnd für Entscheidungen, die in den Aufgabenbereich einer Anstalt öffentlichen Rechts nach § 114a GO NRW fallen. 26

Hier geht es jedoch nicht um die Frage, ob ein Bürgerbegehren eine Frage an Stelle des Rates entscheiden soll. Nach Meinung beider Beteiligter kann der Rat über die Modernisierung des Freibades und den Bau einer Schwimmhalle entscheiden, wenngleich diese Auffassung mit Rücksicht auf die dem Stadtbetrieb X1. satzungsrechtlich übertragene Aufgabe "Bäderbetrieb" zweifelhaft ist. Hier steht in Rede, ob der Kostendeckungsvorschlag nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbar ist. 27

Die Durchführbarkeit des Kostendeckungsvorschlags kann auch nicht vor dem Hintergrund bejaht werden, dass es die Stadt in der Hand hat, letztlich durch Auflösung der Anstalt auf ihr Vermögen zuzugreifen (vgl. § 28 der Kommunalunternehmensverordnung), durch Satzungsänderung Weisungsrechte zu begründen (§ 114a Abs. 6 Satz 1, Abs. 7 Satz 6 und 7 GO NRW) oder, sollte dies zulässig sein, 28

vgl. dazu im verneinenden Sinne Lübbecke, Das Kommunalunternehmen, S. 120 ff., allgemein zu den Kontroll- und Weisungsrechten S. 217 ff., 29

Weisungen nach § 113 Abs. 1 Satz 2 GO NRW an die in den Verwaltungsrat entsandten Vertreter der Gemeinde zu erteilen. Mit dem Kostendeckungsvorschlag soll sicher gestellt werden, dass die Bürger über Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung in finanzieller Hinsicht unterrichtet werden. 30

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Januar 2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312 (315). 31

Soll, wie hier, auf gemeindefremdes Vermögen zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme zugegriffen werden, liegt ein nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbarer Vorschlag nur dann vor, wenn er den Weg aufweist, wie dieses 32

gemeindefremde Vermögen in Anspruch genommen werden kann. Nur so lässt sich überhaupt beurteilen, ob die vorgeschlagene Maßnahme finanzierbar ist. Darüber hinaus müssen den Bürgern außergewöhnliche Konsequenzen des Kostendeckungsvorschlags, wie sie etwa die Auflösung der Anstalt als Mittel zur Erlangung der Verfügungsgewalt über deren Vermögen darstellt, vor Augen geführt werden.

Der Bürgerentscheid kann auch nicht selbst, wie die Kläger meinen, als satzungsrechtliche Bestimmung angesehen werden, die die Organe der Anstalt öffentlichen Rechts nach § 114a Abs. 6 Satz 1, Abs. 7 Sätze 4 bis 7 GO NRW bindet. Dem steht schon entgegen, dass der Kostendeckungsvorschlag keine Bindungswirkung entfaltet, sondern lediglich aufzeigen soll, wie die verlangte Maßnahme gesetzeskonform finanziert werden kann. 33

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Januar 2003 - 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312 (315). 34

Eine Satzungsbestimmung muss aber bindend in Kraft treten. 35

Auch die allgemeine Überlegung der Kläger, dass sich die Stadt vor Bürgerbegehren nicht in die Anstalt öffentlichen Rechts flüchten dürfe, vermag die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht zu begründen. Es mag sein, dass durch Aufgaben- und Vermögensverlagerung von der Gemeinde auf eine Anstalt öffentlichen Rechts Entscheidungsmöglichkeiten der Stadt und damit auch eines Bürgerbegehrens qualitativ und quantitativ verringert werden. Für eine solche "Auslagerung" gemeindlicher Kompetenzen auf Dritte gibt es sicherlich nach dem Demokratieprinzip des Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes, Art. 2 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen Grenzen. Eine - unterstellt - unzulässige Auslagerung solcher gemeindlicher Kompetenzen würde aber das einfachrechtlich gewährte und verfassungsrechtlich nicht gebotene Bürgerbegehren nicht zulässig machen. 36

Schließlich spielt es auch keine Rolle, ob die Kläger davon wussten, dass das Kombibad nicht mit aus im städtischen Haushalt bereit gestellten vier Millionen Euro, sondern mittels Kreditaufnahme durch die Anstalt öffentlichen Rechts finanziert werden sollte. Selbst die Verursachung eines solchen Irrtums durch - in der Tat nicht sorgfältig zwischen gemeindlichen und anstaltlichen Kompetenzen differenzierende - Ratsbeschlüsse wäre unerheblich. Der Kostendeckungsvorschlag muss objektiv durchführbar sein. Ein Bürgerbegehren mit einem zwar unverschuldet irrtümlich, aber objektiv nicht durchführbaren Kostendeckungsvorschlag erfüllt seine nach demokratischen Grundsätzen erforderliche Funktion, die Bürger über Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung in finanzieller Hinsicht zu unterrichten, nicht. 37

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus §§ 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 der Zivilprozessordnung. Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. Die Streitwertentscheidung ergibt sich aus §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 3 des Gerichtskostengesetzes. 38

39