
Datum: 26.02.2002
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 4. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 4 L 53/02
ECLI: ECLI:DE:VGK:2002:0226.4L53.02.00

Tenor:

1. Der Antrag wird abgelehnt. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens
2. Der Streitwert wird auf 4.000 Euro festgesetzt.

G r ü n d e	1
I.	2
Die Antragsgegnerin hält ca. 69 % der Aktien der H.1 (H.1) und 28 % der Gesellschaftsanteile der H.2 GmbH (H.2).	3
Am 03.07.2001 fasste der Rat der Stadt L. folgenden Beschluss:	4
"Der Rat der Stadt L. stimmt dem Verkauf der von der Stadt an der H.1 gehaltenen Aktien und der an der H.2 GmbH gehaltenen Gesellschaftsanteile grundsätzlich zu".	5
Des Weiteren wird die Verwaltung in diesem Beschluss beauftragt, ein Konzept für den Verkauf zu erarbeiten und einen Partner zu suchen. Für beide Punkte werden bestimmte Vorgaben festgelegt.	6
Unmittelbar nach dem Ratsbeschluss wurde das "Bürgerbegehren für den Erhalt der städtischen Anteile an H.1 und H.2 gemäß § 26 Gemeindeordnung NRW" eingeleitet, in dem die Antragsteller als Vertretungsberechtigte aufgeführt sind.	7
Am 27.09. und 02.10.2001 wurden die Unterschriftenlisten seitens der Initiatoren des Bürgerbegehrens an die Verwaltung übergeben. Insgesamt wurden 68 779 Unterschriften	8

eingereicht, von denen nach Prüfung durch die Verwaltung 55 015 Stimmen als gültig anerkannt wurden.

Nachdem der Rat der Stadt L. mit Beschluss vom 20.12.2001 unter Bezugnahme auf ein eingeholtes umfangreiches Rechtsgutachten die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens verneint hatte, wurden die Antragsteller mit Bescheid vom 21.12.2001 hierüber in Kenntnis gesetzt. 9

Der gegen diese Entscheidung eingelegte Widerspruch der Antragsteller wurde mit Bescheid vom 04.02.2002 als unbegründet zurückgewiesen. Mit ihrer am 19.02.2002 hiergegen erhobenen Klage (4 K 1110/02) verfolgen die Antragsteller die Verpflichtung der Antragsgegnerin, das Bürgerbegehren für zulässig zu erklären. 10

Am 10.01.2002 haben die Antragsteller um die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nachgesucht. Sie befürchten, dass durch den Fortgang des Verfahrens zum Verkauf der städtischen Unternehmensbeteiligungen dem eingeleiteten Bürgerbegehren und einem eventuellen Bürgerentscheid die Grundlage entzogen wird. 11

Die Antragsteller beantragen, 12

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des von ihnen vertretenen Bürgerbegehrens zu untersagen, den am 03.07.2001 vom Grundsatz her beschlossenen Verkauf der von der Stadt L. an der H.1 gehaltenen Aktien und der an der H.2 GmbH gehaltenen Gesellschaftsanteile zu vollziehen. 13

Die Antragsgegnerin beantragt, 14

den Antrag abzulehnen. 15

Sie ist im Wesentlichen der Ansicht, dass es für das geltend gemachte Begehren bereits an einem Anordnungsanspruch fehle, weil die Durchführung eines Bürgerbegehrens nicht zu einer Entscheidungssperre für die Gemeinde führe. Im Übrigen sei das Bürgerbegehren nach ihrer Ansicht ohnehin unzulässig. 16

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin verwiesen. 17

II. 18

Der Antrag ist zulässig. 19

Er ist nach der insoweit eindeutigen Formulierung des Antrages und der Begründung des Begehrens nicht auf eine vorläufige Zulassung des Bürgerbegehrens gerichtet, sondern beinhaltet ein Unterlassungsbegehren: Die Antragsgegnerin soll alle Maßnahmen unterlassen, mit denen der Verkauf der Unternehmensanteile umgesetzt würde. 20

Der Antrag hat jedoch in der Sache keinen Erfolg. Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. 21

Den Antragstellern fehlt bereits der danach erforderliche Sicherungsanspruch. Die Kammer vermag den Regelungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) keinen Anspruch darauf zu entnehmen, dass während eines Rechtsmittelverfahrens über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens die Organe der Gemeinde (Oberbürgermeister bzw. Gemeindevertretung) die ihnen zustehenden Befugnisse in Bezug auf den Gegenstand des Bürgerbegehrens nicht mehr ausüben dürfen.	
So auch die ständige Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), z.B.: Beschluss vom 15.07.1997 - 15 B 1138/97 -, NVwZ - RR 1999, 140 f. und Beschluss vom 02.11.1998 - 15 B 2329/98 - jeweils mit weiteren Nachweisen. In der zuletzt genannten Entscheidung wird eine Sperrwirkung selbst für den Fall verneint, dass das Bürgerbegehren vom Rat als zulässig angesehen worden ist oder aber jedenfalls offensichtlich zulässig wäre.	23
Die Kammer hat sich dieser Rechtsprechung, die auch von anderen Obergerichten vertreten wird,	24
vgl. z. B. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 06.09.1993 - 1 S 1749/93 -, NVwZ 1994, 397,	25
in mehreren Entscheidungen angeschlossen.	26
So ausdrücklich Beschlüsse vom 04.11.1996 - 4 L 2790/96 - und 09.08.1995 - 4 L 1479/95 -.	27
Auch das vorliegenden Verfahren gibt keine Veranlassung, die bisherige Rechtsprechung zu ändern.	28
Nach § 26 Abs. 8 GO NRW hat ein (erfolgreicher) Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses und kann vor Ablauf von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden. Weitergehende Regelungen über eine Sperrwirkung im Vorfeld eines Bürgerentscheids, namentlich im Verfahren des Bürgerbegehrens, enthält die GO NRW nicht.	29
Davon abweichend normiert etwa Art. 18 a Abs. 9 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, dass nach der Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden darf, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden.	30
Die Nichtaufnahme einer entsprechenden Regelung in die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung muss nach Auffassung der Kammer auch als sog. beredtes Schweigen des Normgebers angesehen werden.	31
Vgl. dazu Beschluss der erkennenden Kammer vom 09.08.1995 - 4 L 1479/95 -; ebenso ausdrücklich Klenke, Rechtsfragen zum Bürgerbegehren nach dem nordrhein-westfälischen Kommunalverfassungsrecht, NWVBl. 2002, S. 45 ff (S. 49).	32
§ 26 GO NRW ist erst durch das Änderungsgesetz vom 17.05.1994 in die Gemeindeordnung eingefügt worden. Zu diesem Zeitpunkt war die Problematik der Sperrwirkung bereits bekannt und wurde auf der Grundlage bereits veröffentlichter Entscheidungen mit unterschiedlichem Inhalt in der Fachliteratur eingehend erörtert.	33

Vgl. Hager, Effektiver Rechtsschutz oder richterliche Rechtsetzung? Zum Vollzugsverbot für Gemeinderatsbeschlüsse bei Bürgerbegehren, NVWZ 1994, 766 ff m.w.N.

Wenn der Landesgesetzgeber angesichts dieser Sachlage bei der Regelung des Bürgerbegehrens von der Normierung einer Sperrwirkung abgesehen hat, die an anderer Stelle der Gemeindeordnung durchaus vorgesehen ist (vgl. etwa § 119 Abs. 2 Satz 3 GO NRW), so liegt darin offenkundig eine bewusste Entscheidung der Legislative gegen eine Sperrwirkung, deren Korrektur durch richterliche Entscheidungen allenfalls in engen Grenzen zulässig sein kann. 35

Vor dem Hintergrund der geschilderten Unsicherheiten ist in § 22 b Abs. 9 der niedersächsischen Gemeindeordnung folgende Regelung aufgenommen worden: "Das Bürgerbegehren hindert die Gemeinde nicht daran, über die vom Bürgerbegehren betroffene Angelegenheit selbst zu entscheiden. Die Gemeinde kann getroffene Entscheidungen vollziehen, die den Gegenstand des Bürgerbegehrens treffen" (vgl. dazu VG Hannover, Beschluss vom 12.03.1997 - 3 B 368/97, NVwZ - RR 1998, 260). 36

Bestätigt wird diese Auffassung dadurch, dass der nordrhein-westfälische Normgeber bei der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid davon ausgegangen ist, dass die (neuen) Elemente unmittelbarer Demokratie das repräsentativ demokratische System ergänzen, dass mithin beide Formen der demokratischen Willensbildung gleichrangig nebeneinander stehen. 37

Vgl. Landtagsdrucksache 11/4983, S. 7 der Begründung des Gesetzentwurfs. 38

Die von den Antragstellern für ihre abweichende Auffassung zitierten Entscheidungen verschiedener Obergerichte anderer Bundesländer führen - jedenfalls im vorliegenden Verfahren - zu keiner anderen Beurteilung. 39

Unabhängig davon, dass den Entscheidungen anderer Obergerichte das jeweils andere, mit dem nordrhein-westfälischen Recht nicht notwendigerweise identische Landesrecht zugrunde liegt, scheitert eine Übertragung auf die vorliegende Fallgestaltung auch aus anderen Gründen: 40

Die Rechtsprechung des hessischen VGH, 41

vgl. den zitierten Beschluss vom 26.10.1993 - 6 TG 2221/93 -, NVwZ 1994, 396 (ebenso: Beschluss vom 17.05.1995 - 6 TG 1554/95 -), 42

leitet aus dem "Initiativrecht des Bürgers auf Einleitung und Durchführung eines Bürgerbegehrens" einen Anspruch darauf ab, dass während der 6-Wochen-Frist, die nach der hessischen Gemeindeordnung für das Einreichen eines Bürgerbegehrens gegen einen Ratsbeschluss vorgesehen ist, keine Vollzugshandlungen der Gemeindeorgane vorgenommen werden dürfen. Dieser Zeitraum ist vorliegend längst abgelaufen und nicht Streitgegenstand. Sollte sich diesen Entscheidungen die Auffassung entnehmen lassen, dass nach Einreichung eines Bürgerbegehrens eine solche Sperrwirkung erst recht gelte, so könnte die Kammer dem für das nordrhein-westfälische Kommunalverfassungsrecht nicht folgen. Die Annahme einer Vollzugshemmung für einen Ratsbeschluss selbst für die Zeit nach einer negativen Entscheidung der Gemeindevertretung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (und nur dies steht hier zur Entscheidung), könnte nämlich ohne weiteres dazu führen, dass eine Blockade für Rat und Verwaltung verursacht würde, die länger andauert, als dies bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid möglich wäre. Während der 43

erfolgreiche Bürgerentscheid seine Bindungswirkung nämlich max. 2 Jahre behält (§ 26 Abs. 8 GO NRW), könnte eine auf der Grundlage der Rechtsprechung des hessischen VGH angenommene Sperrwirkung deutlich länger, nämlich - wie hier auch beantragt - für das gesamte Rechtsmittelverfahren über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens andauern. Ein derartiges Ergebnis ließe sich ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung nicht damit vereinbaren, dass das nordrhein-westfälische Kommunalverfassungsrecht nach wie vor die Gesamtverantwortlichkeit für das Handeln auf gemeindlicher Ebene den Repräsentativorganen zuweist.

Vgl. in diesem Sachzusammenhang auch die Entscheidung des BayVerfGH vom 29.08.1997 - Vf. 8-VII-96 -, NVwZ - RR 1998, 82 ff, der vergleichbare Regelungen über eine Sperrwirkung im Vorfeld eines Bürgerentscheides wegen eines Verstosses gegen die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde für verfassungswidrig erklärt hat. 44

Die von den Antragstellern für ihre Ansicht in Anspruch genommene Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz, 45

Beschluss vom 01.12.1994 - 7 B 12954/94 -, NVwZ-RR 1995, 411 f, 46

ist hier schon deshalb nicht einschlägig, weil sie einen Einwohnerantrag betrifft, der im Verhältnis zum Bürgerbegehren eine andere Zielrichtung verfolgt, nicht so weit reichende Konsequenzen nach sich ziehen kann und bei dem es der Gemeinderat zudem in der Hand hat, durch eigenes beschleunigtes Handeln einen eventuellen "Verzugs- schaden" zu vermeiden. 47

Schließlich stützt auch die zitierte Entscheidung des OVG Mecklenburg- Vorpommern, 48

Beschluss vom 24.07.1996 - 1 M 43/96 -, NVwZ 1997, 306 ff (= DVBl. 1997, 1282 ff), 49

die Rechtsauffassung der Antragsteller letztlich nicht. 50

Bei näherer Betrachtung geht auch dieses Gericht von den gleichen rechtlichen Grundsätzen aus, die die erkennende Kammer vertritt und ermöglicht eine Vollzugsaussetzung nur in Ausnahmefällen. 51

Auch die Kammer hat geprüft, ob auf der Grundlage der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung in eng begrenzten Fällen ausnahmsweise eine Sperrwirkung in dem von den Antragstellern gewünschten Sinne angenommen werden kann. 52

Das OVG NRW hat in seinem 53

Beschluss vom 18.10.1995 - 15 B 2799/95 -, Eildienst Städtetag NW 1996, 595 f, 54

den Erlass einer einstweiligen Anordnung für den Fall erwogen, dass der Vollzug eines Ratsbeschlusses nicht aus sachlichen Gründen, sondern mit dem Ziel erfolgt, einem möglichen Bürgerentscheid zuvorzukommen. Vergleichbare Erwägungen zur Verhinderung eines Rechtsmissbrauchs in diesem Zusammenhang dürften auch der zitierten Entscheidung des OVG Mecklenburg-Vorpommern vom 24.07.1996, a. a. O., zugrunde liegen, mit der eine einstweilige Anordnung erlassen worden ist, weil die Gemeinde ein Bürgerbegehren offenkundig zu Unrecht als unzulässig erklärt hatte. 55

Ob derartige Ausnahmen auf der Grundlage des aktuellen nordrhein- westfälischen Rechts überhaupt zulässig sind, bedarf jedoch im vorliegenden Verfahren keiner abschließenden 56

Entscheidung. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung würde in diesem Fall jedenfalls ein eindeutig zulässiges Bürgerbegehren voraussetzen. Davon vermag die Kammer indes im vorliegenden Verfahren auf der Grundlage der hier nur möglichen und gebotenen summarischen Überprüfung nicht auszugehen.

Nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW muss das schriftlich einzureichende Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Außerdem normiert § 26 Abs. 5 GO NRW zahlreiche Bereiche, in denen Bürgerbegehren generell unzulässig sind. 57

Die Beteiligten dieses Verfahrens vertreten in nahezu allen Fragen der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unterschiedliche Auffassungen und haben diese durch umfangreiche wechselseitige juristische Gutachten zu belegen versucht. 58

Ohne im Rahmen dieses Verfahrens auf die übrigen Streitfragen einzugehen, hat die Kammer jedenfalls erhebliche Bedenken gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, weil ein Finanzierungsvorschlag vollständig fehlt. 59

Vom Wortlaut des Gesetzes her sind Vorschläge zur Kostendeckung in jedem Fall notwendig. Allerdings sind in Rechtsprechung und Literatur durchaus Ausnahmen anerkannt, z. B. wenn durch das Unterbleiben einer investiven Maßnahme lediglich Kosten eingespart werden. 60

Vgl. Rehn/Crohnaue, Kommentar zur GO NRW, Loseblattsammlung Stand: März 2001, Anm. III 3 zu § 26 m.w.N.. 61

Ein solcher Ausnahmefall liegt hier indes nicht vor. Die Auffassung der Antragsteller, es bedürfe hier keines Kostendeckungsvorschlages, weil ohne den Verkauf der städtischen Unternehmensbeteiligungen der Vermögensbestand der Antragsgegnerin unverändert bleibe, wird Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung über die Notwendigkeit eines Kostendeckungsvorschlages nicht gerecht. 62

Angesichts der mit einem erfolgreichen Bürgerentscheid verbundenen weitreichenden Konsequenzen - der Entscheid tritt an die Stelle eines Ratsbeschlusses und ersetzt diesen - müssen sich die unterzeichnenden Bürger auch der grundsätzlichen finanziellen Auswirkungen ihrer Entscheidung bewusst sein. Nur dann können die Bürger die Verantwortung für ihr Votum übernehmen. 63

Vgl. dazu Rehn/Crohnaue, a. a. O., Anm. III 3 zu § 26. 64

Gerade die kostenmäßigen Folgen einer erstrebten Entscheidung gehören angesichts leerer Kassen bei der Mehrzahl der Gemeinden zu den wesentlichen Faktoren einer verantwortungsbewußten Mitwirkung im Sinne unmittelbarer Demokratie. Der Bürger muss sich bei seiner Stimmabgabe darüber im Klaren sein, zu welchen finanziellen Auswirkungen der Bürgerentscheid für die Gemeinde und ihre Einwohner führen wird. 65

Die Kammer ist daher der Auffassung, dass ein Kostendeckungsvorschlag im Sinne des § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW auch dann erforderlich ist, wenn der Verzicht auf die Durchführung der von der Gemeindevertretung beschlossenen und mit dem Bürgerbegehren bekämpften Maßnahme zu einem Ausfall von Einnahmen der Gemeinde führen wird. 66

So auch VG Düsseldorf, Urteil vom 20.11.1998 - 1 K 11351/96 -, NWVBl. 1999, 194 ff; ebenso Klenke, a. a.O., S. 48 m.w.N.. 67

So liegen die Dinge hier. Die Antragsgegnerin ist - und dies ist auch den Antragstellern bekannt - angesichts erheblicher Deckungslücken im Haushalt und zur Sicherung der kommunalpolitischen Handlungsfreiheit auf liquide Mittel aus dem angestrebten Verkauf der Unternehmensbeteiligungen dringend angewiesen.

Nach einem Bericht des Kölner Stadtanzeigers vom 00.00.0000 beträgt das aktuelle, durch den Verkauf der Anteile zu deckende Etat-Defizit für das Jahr 2002 200 Mio. Euro. 69

Sollen mit Hilfe eines Bürgerbegehrens - wie hier - diese Einnahmen unterbunden werden, müssen jedenfalls grundlegende Überlegungen dazu, wie derartige Einnahmeausfälle anderweitig kompensiert werden können, in einen Deckungsvorschlag einfließen. Ein Bürger, der mit seiner Unterschrift bei einem Bürgerbegehren erhebliche Verantwortung übernehmen soll, muss wissen, ob seine Entscheidung unter Umständen dazu führen kann, dass etwa ein Schwimmbad geschlossen wird oder (freiwillige) Leistungen der Sozialhilfe gekürzt oder gestrichen werden. Dabei können an einen Deckungsvorschlag im Rahmen eines Bürgerbegehrens - selbstverständlich - nicht die Anforderungen gestellt werden, die bei einer Beschlussvorlage der Verwaltung an die Gemeindevertretung erfüllt sein müssen. Angesichts der enormen finanziellen Tragweite der hier in Rede stehenden Entscheidung muss von den Initiatoren des Bürgerbegehrens jedoch erwartet werden, dass sie sich einen Überblick über die finanzielle Situation ihrer Gemeinde verschaffen und dann zumindest grundlegende Überlegungen darüber anstellen, wie eine anderweitige Deckung der Einnahmeausfälle herbeigeführt werden kann. Da ein betragsgenauer Deckungsvorschlag insoweit nicht zu verlangen ist, kommt es auch nicht darauf an, dass der exakte Erlös aus dem Verkauf der Aktien und Geschäftsanteile zum Zeitpunkt der Einleitung des Bürgerbegehrens noch nicht feststehen konnte. Mit Hilfe der Verwaltung hätte indes ein überschlägiger Wert durchaus ermittelt werden können. Im Hinblick darauf, dass die Verwaltung nach § 26 Abs. 2 Satz 3 GO NRW zudem verpflichtet ist, den Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich zu sein, werden damit auch keine überzogenen Anforderungen an die Durchführung von Bürgerbegehren gestellt. 70

Im vorliegenden Fall wirkt sich das völlige Fehlen eines Deckungsvorschlages zudem umso nachteiliger im Sinne der gesetzlichen Intention aus, als auch in der Begründung des Bürgerbegehrens jeglicher Hinweis auf die mit dem Verkauf der Unternehmensbeteiligungen verfolgten kommunalpolitischen Ziele fehlt. Die Kammer hat deshalb durchaus Zweifel, ob den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens überhaupt bewusst war, dass neben den angeführten wohnungspolitischen Auswirkungen auch erhebliche finanzielle Konsequenzen für alle Einwohner der Stadt mit dieser Entscheidung verbunden sind. 71

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 72

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 20 Abs. 3, 13 Abs. 1 Satz 1 GKG und entspricht der Praxis des OVG NRW in vergleichbaren Streitfällen. 73

74