
Zur Vereinbarkeit eines Bürgerbegehrens mit den Vorgaben des § 17a GemO RLP

Kurzgutachterliche Bewertung
der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zum Erhalt des Thermal-
bads in Bad Dürkheim

erstattet im Auftrag der
Stadt Bad Dürkheim

von
Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwal-
tungslehre
Direktor des Zentrums für Informationsrecht
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

A. Vorbemerkung und Problemstellung

Der Stadt Bad Dürkheim liegt ein Bürgerbegehren vor, dem die Frage zugrunde liegt:

„Sind Sie dafür, dass das Thermalbad in Bad Dürkheim in der Kurbrunnenstraße 14 über den 31.12.2017 hinaus weiterbetrieben wird?“

In dem Obersatz des Bürgerbegehrens heißt es:

„Das Bürgerbegehren richtet sich gegen die Zustimmung des Stadtrates vom 29.08.2017 zum Tagesordnungspunkt 3 mit dem der Schließung des Thermalbades zum 31.12.2017 durch die Staatsbad GmbH zugestimmt wurde.“

In der Begründung zum Bürgerbegehren heißt es u. a., dass das Land Rheinland-Pfalz der Stadt Bad Dürkheim

„im Zuge der Übernahme der Gesellschaftsanteile durch die Stadt Finanzmittel zum Weiterbetrieb des Thermalbades von 1,35 Millionen Euro zur Verfügung gestellt (hat). Darüber hinaus hat das Land Rheinland-Pfalz den Anteil der Spielbankenabgabe, die die Stadt Bad Dürkheim erhält, deutlich erhöht, weil das Land keine finanzielle Verantwortung für den Bäderbetrieb selbst mehr innehat ... Die Spielbankenabgabe war schon immer – auch – für den Betrieb des Thermalbades bestimmt!“

Die Verwaltung der Stadt Bad Dürkheim hält das Bürgerbegehren für rechtlich problematisch. Sie geht davon aus, dass eine bloße Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 29.08.2017 mangels konstitutiver Bedeutung für die Beendigung des Betriebs des Thermalbades nicht zu dem mit dem Begehren verfolgten Ziel führe und das auf Aufhebung des Beschlusses gerichtete Begehren daher unzulässig sei. Zur weiteren Klärung der Rechtslage ist der Unterzeichnenden höchst kurzfristig um die Erstellung einer rechtlichen Bewertung des Bürgerbegehrens gebeten worden, die hiermit in der Form einer kurzgutachterlichen Stellungnahme vorgelegt wird. Im Rahmen der nachfolgenden Prüfung soll zunächst der Frage nachgegangen werden, ob die mit dem Bürgerbegehren gestellte Frage den rechtlichen Anforderungen des § 17a GemO RLP genügen (sub B). Zugleich soll der Blick aber auch auf die Begründung des Bürgerbegehrens gerichtet werden (sub C). Denn ein Bürgerbegehren kann auch deshalb unzulässig sein, weil tragende Elemente seiner Begründung unrichtig sind

- OVG NRW, Urt. vom 23.4.2002, 15 A 5594/00, NVwZ-RR 2002, 766; OVG Koblenz, Urt. vom 25.11.1997, Az. 7 A 12417/96, NVwZ 1998, 425, 427 -.

Das Gesamtergebnis wird unter D. zusammengefasst.

Die nachfolgenden Ausführungen geben allein die wissenschaftliche Auffassung des Unterzeichnenden wieder und beschränken sich – schon aus Zeitgründen – auf eine kursorische Prüfung.

B. Grundlagen und Beurteilung der zur Entscheidung stehenden Frage

1. Grundlagen

Gemäß § 17a Abs. 4 Satz 2 GemO RLP hat der Rat nach Anhörung der das Bürgerbegehren vertretenden Personen über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Hierbei handelt es sich um eine sog. „gebundene Entscheidung“. Dies bedeutet, dass der Rat die Zulässigkeit feststellen muss, wenn die rechtlichen Vorgaben eingehalten sind. Umgekehrt muss der Rat die fehlende Zulässigkeit des Bürgerbegehrens feststellen, wenn die rechtlichen Vorgaben des § 17a GemO nicht eingehalten werden.

Über die Wahrung der verfahrensrechtlichen Vorgaben (Fristen, Stimmenquoten) liegen hier keine Erkenntnisse vor. Die diesbezüglichen Punkte sind durch die Verwaltung zu klären. Dementsprechend beschränkt sich die vorliegende Prüfung darauf, ob die zur Entscheidung gestellte Frage und die im Bürgerbegehren ansonsten getroffenen Aussagen und Begründungen den rechtlichen Vorgaben des § 17a GemO genügen.

Im Vordergrund der hiesigen Prüfung steht damit zunächst die Frage der Zulässigkeit der zur Entscheidung gestellten Frage. Dabei geht es vor allem auch um die Bestimmtheit der Fragestellung. Dem Bestimmtheitsgrundsatz wird in der Rechtsprechung zu Recht eine überragende Bedeutung beigemessen

- OVG Münster, KommJur 2014, 60 -.

Denn zum einen muss für die zur Entscheidung berufenen Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde klar sein, über welches konkrete Anliegen sie zu entscheiden haben, zum anderen muss – da der Bürgerentscheid an die Stelle eines Gemeinderatsbeschlusses treten soll – feststehen, was konkret von der Verwaltung erwartet wird bzw. was von ihr vollzogen werden soll. Vor diesem Hintergrund muss ausgeschlossen sein,

„dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderlichen Unterstützung gefunden hat. Daher muss die Fragestellung in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Mit anderen Worten: Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen“

- OVG Münster, aaO., unter Verweis auf Nds. OVG, Beschl. vom 11.8.2008, 10 ME 204/08, juris; hierzu auch ausführlich Dietlein, in: Gabler/Höhlein u. a., Kommunalverfassungsrecht RLP, Lsbl., § 17a GemO, Erl. 3.2.2. ff. -.

Einschränkend bleibt dabei zu beachten, dass bloße Unzulänglichkeiten in der Fassung der Fragen, wie sie den Unterschriftenlisten zugrunde liegen, gegebenenfalls durch eine korrigierende Auslegung geheilt werden können und müssen. So ist es nach der Rechtsprechung des OVG Koblenz Aufgabe der Gemeindevertretung, mit der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens diejenige(n) Frage(n), die dem Bürgerentscheid zugrunde gelegt werden soll(en), näher zu formulieren und in ein Art und Weise zu fassen, die Unklarheiten vermeidet

- OVG Rheinland-Pfalz, 06.02.1996 - 7 A 12861/95.OVG -.

Die Möglichkeit einer Nachjustierung der Fragen darf allerdings nicht im Sinne einer „wohlwollenden Auslegung“ fehlinterpretiert werden, die, wie das OVG Lüneburg klar gestellt hat,

„im Hinblick auf die große Bedeutung der Bestimmtheit der Fragestellung nicht in Betracht (kommt)“

- OVG Lüneburg, Beschl. vom 11.08.2008, 10 ME 280/08, 10 ME 204/08, BeckRS 2008, 38675; teilw. anders aber VG Regensburg, Urt. vom 07.08.2013, Az. RN 3 K 13.678, BeckRS 2013, 55605 -.

Die Möglichkeiten einer solchen heilenden Auslegung stoßen vielmehr dort an ihre Grenze, wo der sachliche Gehalt der Anträge verfälscht oder der inhaltliche Gehalt des Gewollten zerrissen würde

- vgl. in diesem Sinne OVG Koblenz, Urt. vom 25.11.1997, Az. 7 A 12417/96, NVwZ 1998, 425, 427 -

Auch ist darauf zu achten, dass der Inhalt der Fragen nicht im Widerspruch zu den Zielen eines Bürgerbegehrens stehen darf

- VG Schleswig, Urt. vom 7.9.2006, 6 A 360/05, BeckRS 2006, 26567 -.

2. Konkretheit und Entscheidungsgerichtetheit der Fragestellung

Bei einer vorläufigen rechtlichen Bewertung des vorliegenden Begehrens fällt zunächst auf, dass das Bürgerbegehren nach dem Wortlaut der Frage lediglich die allgemeine Zielvorgabe benennt, dass *„das Thermalbad in Bad Dürkheim ... über den 31.12.2017 hinaus weiterbetrieben wird“*. Offen bleibt hierbei zumal, durch wen, auf welche Weise,

für welche Dauer und zu welchen Bedingungen dieses Ziel erreicht werden kann und soll.

Gegenüber einer derart offenen, lediglich (Fern-) Ziele definierenden Fragestellung bestehen nach den vorgenannten Grundsätzen erhebliche rechtliche Bedenken.

2.1.

Höchst fraglich ist bereits, ob die Formulierung allgemeiner (Fern-) Ziele überhaupt zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann.

2.1.1.

Zwar werden in einzelnen Bundesländern wie etwa in Bayern und Hessen bloße „Grundsatzentscheidungen“, die durch Detailregelungen des Gemeinderates ausgefüllt werden müssen, als zulässiges Thema eines Bürgerentscheides angesehen

- vgl. VGH München, Urt. vom 17.05.2017, BeckRS 2017, 111611, Rn. 64; für das hessische Kommunalrecht ebenso Dünchheim, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK KommR Hessen, § 8b Rn. 46; aus der hessischen Rspr. etwa VGH Hessen, Urt. vom 02.06.1995, Az. 6 TG 1554/95, NVwZ 1996, 722, 724, wonach eine beabsichtigte Verpflichtung des Rates, „nach besten Kräften“ auf die Zielverwirklichung hinzuwirken, für zulässig erachtet wurde -.

In den meisten Bundesländern wie etwa Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen oder das Saarland werden insoweit allerdings strengere Parameter zugrunde gelegt. Hinzuweisen ist etwa auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg, wonach sich die Mitwirkung der Bürger an einem Bürgerbegehren

„nicht auf eine mehr oder minder unverbindliche Meinungskundgabe oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine konkrete Sachentscheidung betrifft“

- OVG Lüneburg, Az. 10 ME 280/08, 10 ME 204/08, BeckRS 2008, 38675 -

In ähnlicher Weise hat auch das OVG Saarland entschieden, dass eine „Entscheidung“ mit Blick auf das einem Bürgerbegehren verfolgte Anliegen nur dann vorliege,

„wenn das Bürgerbegehren eine abschließende Regelungen der betreffenden Angelegenheit beinhaltet“.

Dagegen genüge es den Bestimmtheitsanforderungen an die Fragestellung nicht, wenn

„mit dem Bürgerbegehren lediglich in zwar notwendiger, zur Erreichung des angestrebten Ziels aber nicht ausreichender Schritt getan und/oder dem Rat lediglich eine Vorgabe für von ihm noch zu treffende weitere Entscheidungen gemacht werden soll“

- OVG Saarlouis, Urt. vom 12.06.2008, BeckRS 2008, 36780 -.

Ähnlich positioniert sich das VG Minden, das ein in den erforderlichen Folgeschritten der Zielverwirklichung nicht klar definiertes Bürgerbegehren für unzulässig erachtet; dort heißt es:

„Mit einem Bürgerentscheid wird ... nicht bezweckt, dass die Bürger dem Rat oder Kreistag Vorgaben für von diesem noch zu treffende Entscheidungen machen, sondern allein, dass die Bürger die eigentlich vom Rat oder Kreistag zu treffende, abschließende Entscheidung an dessen Stelle selbst treffen“

- VG Minden, Urt. vom 01.08.2007, Az. 3 K 422/07, BeckRS 2007, 25288, unter Bezugnahme auf OVG NRW, Urt. vom 9. 12. 1997, Az. 15 A 974/97 -, DVBl. 1998, S. 785 f. (786); ähnl. auch VG Köln, Urt. vom 03.09.1999 - 4 K 2849/97, NWVBl. 2000, 269 ff. -.

2.1.2.

Für die Rechtsprechung im Lande Rheinland-Pfalz lassen sich – nicht zuletzt infolge der grundlegenden Neufassung des § 17a GemO durch die Reformgesetze des Jahres 1993 und 2010 – entsprechend eindeutige Festlegungen bislang nicht ausmachen

- für die Frage der Zulassung bloßer Meinungskundgaben offenlassend OVG Koblenz, Beschl. 28. Mai 2014, 10 B 10418/14.OVG; vgl. zu alten Rechtslage ambivalent OVG Koblenz, Urt. vom 25.11.1997, 7 A 12417/96, NVwZ 1998, 425 (426), wo es heißt: *„Eine bloße Abstimmung über ein Abfallwirtschaftskonzept würde als solche nicht dem Begriff der Entscheidung über die Errichtung oder Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung unterfallen können. Vielmehr ist der unmittelbare Projektbezug erforderlich, der allerdings auch bereits einer Grundsatzentscheidung über die Planung zu eigen sein kann“* -.

Immerhin aber hat sich zwischenzeitlich namentlich das VG Mainz der in den vorgeannten Ländern vorherrschenden Auslegung angeschlossen, wonach

„einem Bürgerbegehren ... die dem Rat offen stehende Möglichkeit, ohne eine Entscheidung in der Sache allgemeine Ziele ... zu formulieren, nicht zu(kommt)“

- Urt. vom 13.3.2015, 3 K 781/14.MZ; tendenziell in diese Richtung wohl auch VG Koblenz, Urt. vom 19.04.2010, 1 K 1202/09.KO, BeckRS 2010, 51114, allerdings ebenfalls zur alten Rechtslage -.

Nach diesem Normverständnis würde das allgemeine Ziel, das Thermalbad weiter zu betreiben, den gesetzlichen Anforderungen aller Wahrscheinlichkeit nach nicht genügen.

2.1.3.

Dieser Sicht dürfte im Ergebnis beizupflichten sein.

So weist die Formulierung des § 17a GemO RLP nach hiesiger Auffassung deutlich in die von neueren Entscheidungen gewiesene Richtung, wonach das Ziel eines Bürgerbegehrens in der (konkreten) „*Entscheidung einer Gemeindeangelegenheit*“ (§ 17a Abs. 3 Satz 2 GemO) bzw. in der „*Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme*“ (§ 17a Abs. 5 GemO RLP) liegen muss

- so im Erg. auch Dietlein, in: Gabler/Höhlein u. a., Kommunalverfassungsrecht RLP, § 17a GemO Erl. 3.2.2. -.

Diese Formulierungen legen den Schluss nahe, dass das Bürgerbegehren konkrete Handlungsanweisungen zum Inhalt haben muss und sich nicht in bloßen (Fern-) Zielvorgaben erschöpfen darf, über deren konkreten Inhalt und über deren Tauglichkeit dann in weiteren Schritten zu befinden und ggf. politisch zu entscheiden wäre. So entspricht es gerade dem Wesen des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides, dass es die Entscheidung abschließend anstelle des Rates treffen will.

Die Grenze für bloße Grundsatzbeschlüsse und Zielvorgaben dürfte damit spätestens dort überschritten sein, wo mit dem Bürgerentscheid eine „*Bindung ins Blaue hinein*“ bewirkt würde, indem hierdurch Bindungen für im Detail nicht vorab voll überschaubare Fallgestaltungen gemacht würden

- Dietlein, aaO., Erl. 3.2.2. mwN. -.

2.1.4.

Vor diesem Hintergrund ist im Rahmen der hier vorzunehmenden kursorischen Prüfung davon auszugehen, dass die bloße Festlegung des Fernziels „*Fortführung des Betriebs des Thermalbades*“ für sich genommen als nicht hinreichend konkret eingestuft werden kann. Denn bei rechtlicher Bewertung könnte der Bäderbetrieb nicht allein durch die Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 29.08.2017 aufrechterhalten bzw. wiederhergestellt werden. Vielmehr bedürfte es vielfältiger gestufter und komplexer Einzelmaßnahmen, deren inhaltliche Ausgestaltung sich im Voraus nicht konkret definieren lässt.

Denn da das Thermalbad nicht durch die Stadt Bad Dürkheim selbst betrieben wird, sondern durch die Staatsbad Bad Dürkheim GmbH, die auch den Nutzungsvertrag gekündigt hat, wären Maßnahmen des Stadtrates zur Erhaltung des Weiterbetriebes des Thermalbades allenfalls im Wege einer Einwirkung auf die Staatsbad GmbH realisierbar. Hierbei wäre theoretisch daran zu denken, im Weisungswege auf die Mitglieder des fakultativen Aufsichtsrates der GmbH mit dem Ziel einzuwirken, die Kündigungsfolgen hinsichtlich sämtlicher Verträge (Mietvertrag, Badeaufsichten, Reinigungspersonal etc.) rückgängig zu machen

- zu dieser theoretischen Möglichkeit VG Schleswig, Urt. vom 7.9.2006, 6 A 360/05, BeckRS 2006, 26567; zu der (allerdings höchst umstrittenen) Möglichkeit einer Anweisung bei satzungsmäßiger Grundlage in der städtischen Gesellschaft BVerwG NJW 2011, 3735; krit. etwa Zöllner/Noack in: Baumbach/Hueck, GmbHG, 21. Aufl. 2017, § 52 Rn. 130 -.

Von dort müsste dann ggf. die Geschäftsführung der städtischen GmbH entsprechend angewiesen werden. Aus Sicht der Geschäftsführung wären sodann – da nach dem hier zugrunde gelegten Sachverhalt aktuell keine finanziellen Mittel für den Weiterbetrieb in der Staatsbad Bad Dürkheim mehr vorhanden sind - die finanziellen Fragen eines Fortbetriebes zu klären, die dann eine Neubefassung des Rates (Nachtragshaushalt) erforderlich machten. Schließlich müssten seitens der GmbH dann Verhandlungen insbesondere mit dem Eigentümer der Immobilie aufgenommen werden, um zu prüfen, ob eine Rückabwicklung der Kündigungsfolgen überhaupt machbar ist. Schließlich wäre – da der vorzeitig gekündigte Nutzungsvertrag ohnehin zum Ablauf 2018 geendet wäre - selbst im Erfolgsfalle die weitere zentrale Frage zu klären, auf welcher rechtlichen Grundlage und zu welchem Preis ein Weiterbetrieb über den 31.12.2018 hinaus erfolgen sollte. Die Möglichkeiten und Grenzen diesbezüglicher Vertragsverhandlungen aber hingen ganz maßgeblich von dem Verhalten auch des potentiellen Vertragspartner ab, ohne dass hier konkrete Verhaltensanweisungen an die Geschäftsführung der städtischen GmbH gegeben werden könnten.

Über die hiernach erforderlichen zentralen Entscheidungen zu einer möglichen Realisierung des (Fern-) Ziels des Weiterbetriebes des Thermalbades trifft das Bürgerbegehren keinerlei Aussagen. Diese ergeben sich – zumal soweit es um die Gewährung finanzieller Mittel durch die Stadt sowie um die Neuverhandlung eines Vertrages über den 31.12.2018 hinaus geht - auch nicht gleichsam „aus sich heraus“. Vielmehr blieben diese zur Zielerreichung notwendigen Schritte dem politischen Prozess zu überlassen. Dies aber widerspricht nach hiesiger Auffassung dem Wesen des Bürgerentscheides, so dass es an dem notwendigen „Entscheidungsgehalt“ der Frage fehlt. Eine im Wege des Bürgerentscheides bewirkte Zielverpflichtung bewirkte damit, sofern überhaupt von einer konkreten Sachentscheidung gesprochen werden könnte, jedenfalls eine „*Bindung ins Blaue hinein*“ und dürfte damit kein zulässiger Inhalt eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheides sein.

2.1.5.

Eben diese Sicht dürfte auch dem Beschluss des OVG Münster vom 27.02.2009

- 15 A 3224/08 –

zugrunde liegen. Hier ging es darum, dass ein von den Vertretern des Bürgerbegehrens verfolgtes Ziel allenfalls im Wege einer Anweisung der Vertreter der Stadt im Aufsichtsrat einer kommunalen Gesellschaft realisierbar gewesen wäre. Das Gericht kam dabei zu dem Schluss, dass

„eine solche Anweisung ... nicht Gegenstand des Bürgerbegehrens (ist)“.

2.2.

Verstärkt werden die Bestimmtheitsprobleme – zumal für die zur Abstimmung berufenen Bürgerinnen und Bürger – durch den Umstand, dass das Bürgerbegehren ausweislich des eingangs zitierten Obersatzes insinuiert, das Ziel des Weiterbetriebes des Thermalbades werde bereits unmittelbar durch die Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 29.08.2017 erreicht.

Diese Darstellung trifft nicht zu.

Denn ausweislich des hier bekannten Sachverhaltes erfolgte die Kündigung des Nutzungsvertrages über das Thermalbad – wie dargestellt – ordnungsgemäß von Seiten der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH, nicht hingegen durch den Rat mit besagtem Ratsbeschluss. Der Ratsbeschluss war danach also ohne Bedeutung für die Kündigungserklärung der Staatsbad GmbH, die auch ohne entsprechenden Ratsbeschluss rechtliche Verbindlichkeit erlangt.

Allein dies indiziert bereits die Rechtswidrigkeit der Fragestellung.

So spricht alles dafür, dass ein Bürgerbegehren, das auf die Aufhebung eines Ratsbeschlusses abziele, mit der eine anderweitig getroffenen Maßnahme zugestimmt wird, ohne dass dies für das Vorhaben rechtlich erforderlich ist, nicht auf eine Entscheidung gerichtet und daher unzulässig ist

- in diese Richtung auch VG Mainz, Urt. vom 13.3.2017, 3 K 781/14.MZ, wonach die Aufhebung eines Beschlusses, dem eine Regelungswirkung fehle, keine Sachentscheidung iS. des § 17a GemO darstellt –.

2.3.

Jedenfalls aber ist von einer gravierenden Inkongruenz zwischen dem angeblichen Ziel des Bürgerbegehrens, den zustimmenden Ratsbeschluss aufzuheben, und der konkreten Frage, die auf den Weiterbetrieb des Bades gerichtet ist, auszugehen. Für solche Fälle, in denen für die Bürger damit unklar bleibt, worüber sie genau abstimmen, ging auch das VG Mainz zuletzt von der Rechtswidrigkeit des Bürgerbegehrens aus

- vgl. zur Rechtswidrigkeitsfolge einer derartigen Inkongruenz zuletzt etwa VG Mainz, Urt. vom 13.3.2015, 3 K 781/14.MZ; explizit auch VG Köln, Urt. vom 25.05.2011, 4 K 6904/10; zum Erfordernis der „Widerspruchsfreiheit“ eines Bürgerbegehrens auch OVG Münster, KommJur 2014, 60 -.

In eine parallele Richtung weist insoweit auch das Urteil des OVG Saarlouis vom 12.06.2008

- BeckRS 2008, 36780 –,

mit dem das Gericht in einem ebenfalls auf den Weiterbetrieb eines Bades gerichteten Bürgerbegehren die Unzulässigkeit der Fragestellung annahm, da

„mit einer Aufhebung der drei genannten Ratsbeschlüsse ... aber der Erhalt des Bades nicht erreicht (wäre)“.

Zwar ging es dort um die Situation, dass die Fortführung des Bäderbetriebes umfangreiche Sanierungen erfordert hätte, über deren Durchführung das Bürgerbegehren keinerlei Aussage getroffen hatte. Eine Vergleichbarkeit mit dem hier zu bewertenden Sachverhalt liegt allerdings insofern vor, als auch hier die bloße Aufhebung des (zustimmenden) Ratsbeschlusses keine abschließende Entscheidung der streitigen Angelegenheit zum Inhalt hätte, insbesondere unklar bliebe, welche konkreten Entscheidungen nunmehr zur tatsächlichen Fortführung des Bäderbetriebes erforderlich sein sollten.

2.4.

Auch soweit es nach der Rechtsprechung des OVG Koblenz Aufgabe der Gemeindevertretung ist, die maßgebliche Frage im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten in eine Art und Weise zu fassen, die Unklarheiten vermeidet

- -OVG Rheinland-Pfalz, 06.02.1996 - 7 A 12861/95.OVG - ,

spricht alles dafür, dass eine nachträgliche Korrektur der dargestellten Defizite des Bürgerbegehrens nicht möglich ist.

So kann es in diesem Kontext nur darum gehen, ein in Sache durchaus klar konturierbares Begehren präzise zu formulieren, nicht aber darum, über den Inhalt der zur Erreichung von Fernzielen geeigneten und erforderlichen Ratsbeschlüsse zu spekulieren. Im letzteren Falle nämlich würde hingenommen, dass die zur Unterstützung des Bürgerbegehrens abgegebenen Stimmen womöglich nunmehr einem ganz anderen Begehren zugeordnet würden, als er den Unterzeichnern vor Augen stand.

2.4.1.

Die gravierenden Folgen einer solchen Änderung des Begehrens sind vorliegend offenkundig.

Denn wenn man das Bürgerbegehren von seiner abstrakten Zielsetzung her rekonstruierte, ginge es gerade nicht – wie im Bürgerbegehren formuliert - um die Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 29.08.2017. Vielmehr könnte die Fortführung des Bäderbetriebes allenfalls durch das Ineinandergreifen unterschiedlichster Maßnahmen sowie durch aktive Intervention des Rates in das Handeln der Staatsbad GmbH bzw. der dortigen (weisungsabhängigen) Mitglieder des Aufsichtsrates bewirkt werden

- zu der (umstrittenen) Möglichkeit der Anweisung von entsandten Aufsichtsratsmitgliedern vgl. § 88 Abs. 1 Satz 6 GemO RLP; hierzu BVerwG NJW 2011, 3735; a. A. etwa Zöllner/Noack in: Baumbach/Hueck, GmbHG, 21. Aufl. 2017, § 52 Rn. 130 -.

Die Aufsichtsratsmitglieder müssten ggf. durch Ratsbeschluss verpflichtet werden, dahingehend auf die Geschäftsführung einwirkten, dass die Folgen aller erfolgten Kündigungen beseitigt und – da zumal der seinerzeit gekündigte Nutzungsvertrag ohnehin nur eine Laufzeit bis Ende 2018 aufgewiesen hatte – ab dem 1.1.2019 ein neuer Nutzungsvertrag mit dem privaten Eigentümer der Immobilie abgeschlossen würde. Soweit der Staatsbad GmbH zudem – wovon nach dem hier bekannten Sachverhalt auszugehen ist – die finanziellen Mittel für eine solche Weiterführung des Bäderbetriebes fehlen sollten, wäre zudem eine Kostendeckung durch die Gemeinde zu veranlassen, was wohl die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes durch den Gemeinderat erforderlich machte.

Es spricht alles dafür, dass eine solche Ausdifferenzierung des Fernziels „Weiterbetrieb des Thermalbades“ die Grenzen einer zulässigen Präzisierung des Bürgerbegehrens übersteigt.

2.4.2.

In diesem Sinne dürfte auch die Entscheidung des OVG Koblenz vom 3.3.2017

- BeckRS 2017, 103781 –

zu verstehen sein, in der das Gericht ausführt:

„In einem ... Fall, in dem es um die Abänderung und nicht um die Aufhebung eines Gemeinderatsbeschlusses ... geht, ist es für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit erforderlich, die Alternativvorstellungen, welche Gegenstand des Bürgerbegehrens sein sollen, hinreichend konkret zu formulieren.“

Ebenso dürfte das OVG Saarlouis in seinem Urteil vom 12.6.2008 zu interpretieren sein, in dem ebenfalls über ein Bürgerbegehren zur Fortführung eines Bäderbetriebes zu entscheiden war. Den dortigen Versuch des Bürgerbegehrens, den Weiterbetrieb eines sanierungsbedürftigen Bades durch die Aufhebung dreier Ratsbeschlüsse zum Betriebs- und Finanzierungsstopp zu erreichen, hielt das Gericht für unzureichend. Das Gericht wies hierbei darauf hin, dass es zum Weiterbetrieb des Bades zusätzlicher positiver Schritte des Rates, insbesondere im Hinblick auf die Sanierung des Bades und der diesbezüglichen Finanzierung bedurft hätte, die sich dem Bürgerbegehren nicht entnehmen ließen.

Auf gleicher Linie und insoweit durchaus analogiefähig dürfte hierbei die Argumentation des Gerichts sein, wenn es ausführt:

„Zwar ergeben die Überschrift des Unterstützungsblattes und die Ausführungen zur Kostendeckung zweifelsfrei, dass der Kläger letztlich will, dass die Stadt das Bad auf Ihre Kosten saniert und anschließend weiter betreibt bzw. betreiben lässt. In der Formulierung der im Bürgerentscheid zu beantwortenden Frage

kommt dies aber nicht einmal ansatzweise zum Ausdruck ... Dies lässt ... keinen Raum für eine weitergehende Auslegung“

- BeckRS 2008, 36780 -.

Ähnlich liegen die Dinge hier.

Denn auch wenn man dem Bürgerbegehren den Willen entnehmen kann, dass der Bäderbetrieb weitergeführt wird, „richtet sich (das Bürgerbegehren)“ nach der dezidierten Aussage des Antragsbogens „gegen die Zustimmung des Stadtrates vom 29.08.2017 zum Tagesordnungspunkt 3“. Dass es zur Fortführung des Bäderbetriebes indes massiver Interventionen in die Geschäftsführung der Staatsbad GmbH, schwieriger und unsicherer Verhandlungen vor allem mit dem Eigentümer der Immobilie über eine mögliche Rückabwicklung der Kündigungsfolgen, weiterer finanzieller Zuwendungsentscheidungen der Gemeinde sowie mit Wirkung ab dem 1.1.2019 sogar des vollständigen Neuabschlusses eines völlig neu zu konzipierenden Nutzungsvertrages bedürfte, kommt in dem Bürgerbegehren nicht ansatzweise zum Ausdruck.

Auch insoweit ist daher nach hiesiger Auffassung kein Raum für eine weitergehende Auslegung. Hierbei ist zumal zu vergegenwärtigen, dass bei der Auslegung auf den „Empfängerhorizont“ der Bürgerinnen und Bürger abzustellen ist

-Hess. VGH, Urt. vom 28. 10. 1999 - 8 UE 3683/97 (Ls. 4), NVwZ-RR 2000, 451; BayVGH, Urt. vom 21.3.2012, BayVBl. 2012, 632 -.

Dies dürfte sich auch mit dem Ansatz des OVG Lüneburg decken, das unmissverständlich ausführt:

„Der Inhalt der gestellten Frage muss sich mit hinreichender Eindeutigkeit und unter Zuhilfenahme der allgemeinen Auslegungsregeln ohne besondere Vorkenntnisse aus dem Antrag und seiner Begründung ergeben, damit die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben, und um auszusprechen, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat. Für eine „wohlwollende“ oder geltungserhaltende Auslegung des Bürgerbegehrens ist daher kein Raum“

- OVG Lüneburg, Beschl. vom 21.05.2012 - 10 LA 3/11, BeckRS 2012, 52388 unter Bezugnahme auf den Senatsbeschluss vom 10. September 2004 - 10 ME 76/04 -.

3. Bestimmtheitsdefizite auch bei einer grundsätzlichen Zulassung von „Fernzielen“

Aber selbst wenn man sich dieser wohl vorherrschenden strengen Sicht nicht anschließen und die Festlegung von „Fernzielen“ als Gegenstand eines Bürgerbegehrens zulassen wollte, dürfte es kaum gelingen, dem Bürgerbegehren vollzugsfähige konkrete Entscheidungsinhalte für die dann notwendigen Ratsbeschlüsse zur Sicherung des Weiterbetriebes des Bades zu entnehmen.

Wie bereits erwähnt bedürfte es hierzu nämlich zahlreicher kumulativ durchzuführender Maßnahmen, deren jeweiliger konkreter Inhalt dem Begehren auch nicht „mittelbar“ entnommen werden könnte und deren tatsächliche Realisierbarkeit zudem keineswegs gewährleistet erscheint.

3.4.1.

Zwar könnte hinsichtlich der erfolgten Kündigung durch die Staatsbad GmbH ggf. noch unterstellt werden, das Begehren dahingehend auszulegen, dass der Rat die in den (fakultativen) Aufsichtsrat der GmbH entstandenen Vertreter über § 88 Abs. 1 Satz 6 GemO RLP anweist, dass sich die Geschäftsführung der GmbH mit dem seinerzeitigen Vertragspartner mit dem Ziel einer Aufhebung der Rechtsfolgen der bereits wirksam gewordenen Kündigung in Verbindung setzt und möglichst verständigt

- zu dieser Möglichkeit VG Schleswig, Urt. vom 7.9.2006, 6 A 360/05, BeckRS 2006, 26567; zum Streit um die Wirksamkeit solcher Weisungen BVerwG, Urt. v. 31. 8. 2011 – 8 C 16/10, NJW 2011, 3735; Zöllner/Noack in: Baumbach/Hueck, GmbHG, 21. Aufl. 2017, § 52 Rn. 130 -.

Über den Aufsichtsrat könnte dann der Geschäftsführer veranlasst werden zu versuchen, mit dem privaten Vertragspartner über eine Rückgängigmachung der Rechtsfolgen der erfolgten Kündigung zu verhandeln, um das Thermalbad wieder zu den bisherigen Konditionen weiter betreiben zu können. Ob sich der Vertragspartner auf eine entsprechende Vereinbarung einließe, bliebe dabei allerdings offen. Selbst dies aber würde aus mindestens zwei Gründen nicht ausreichen, um den Weiterbetrieb zu sichern.

3.4.2.

Denn zum einen müsste zusätzlich sichergestellt werden, dass finanzielle Mittel für den Weiterbetrieb gestellt werden, ohne dass dem Begehren insoweit konkrete Handlungsdirektiven für diesbezügliche weitere Schritte (Dauer und Höhe der Kostenübernahme, Nachtragshaushalt des Rates) entnommen werden könnte.

3.4.3.

Vor allem aber wäre die bloße Rückabwicklung der Kündigungsfolgen – sollte sie überhaupt gelingen - immer noch nicht geeignet, das Ziel des Bürgerbegehrens, den Weiterbetrieb des Thermalbades dauerhaft zu sichern, zu verwirklichen. Denn der seinerzeit gekündigte Nutzungsvertrag wäre – soweit hier bekannt – ohnehin zum 31.12.2018 ausgelaufen.

Selbst die Rückabwicklung der Kündigungsfolgen würde also lediglich eine kurzzeitige Lösung bis zum 31.12.2018 bieten können, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens, den (unbefristeten) Betrieb des Bades zu gewährleisten, nicht genügen würde. Dies gilt umso mehr, als der begehrte Bürgerentscheid ohnehin erst im Jahre 2018 durchgeführt werden könnte und die danach ggf. notwendig werdenden Verhandlungen erkennbar einen nicht unwesentlichen Teil des Jahres 2018 in Anspruch nehmen würden.

Für die Zeit ab dem 1.1.2019 wäre dagegen ein kompletter Neuabschluss eines Nutzungsvertrages notwendig. Spätestens hinsichtlich dieses noch nicht existenten Nutzungsvertrages können dem Bürgerbegehren schließlich überhaupt keine inhaltlichen Direktiven mehr entnommen werden. Solche Maßgaben aber wären zur Wahrung des „Entscheidungscharakters“ eines Bürgerentscheides nach hiesiger Auffassung unabdingbar.

Richtigkeit der Begründung

1. Grundlagen

Wie eingangs dargestellt, erstreckt sich die Prüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zugleich auf deren Begründung. So ist es Sinn und Zweck der Begründung eines Bürgerbegehrens, die Bürgerinnen und Bürger über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Die Unterschriftsberechtigten sollen den Inhalt des Bürgerbegehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können

- Dietlein, in: Dietlein/Heusch, BeckOK Kommunalrecht NRW, 1. Edition (2017), § 26 Rn. 21 mwN. -.

Diese Funktion kann die Begründung nur erfüllen, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidungsfindung wesentlich sind, auch zutreffen

- VG Köln, Urt. vom 25.05.2011, 4 K 6904; ausführlich Dietlein, in: Gabler/Höhlein u. a., Kommunalverfassungsrecht RLP, Lsbl., § 17a GemO, Erl. 4.1.2.4. ff. -.

Umgekehrt wird damit ein Bürgerbegehren unzulässig, wenn tragenden Elemente der Begründung unrichtig sind, wobei es nicht auf eine subjektive Täuschungsabsicht der Initiatoren ankommt

VG Köln, aaO., unter Verweis auf OVG NRW, Urt. vom 23.4.2002, 15 A 5594/00, NVwZ-RR 2002, 766; OVG Koblenz, Urt. vom 25.11.1997, Az. 7 A 12417/96, NVwZ 1998, 425 (427); VGH München, Urt. vom 4.7.2016, 4 BV 16.105 -.

Zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt in gleicher Weise, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten unvollständig bleibt bzw. wesentliche Tatsachen nicht erwähnt

- VG Köln, Urt. vom 25.05.2011, 4 K 6904/10 -.

Rechtlicher Hintergrund dieser Anforderung ist auch insoweit, dass die Abstimmung über einen Bürgerentscheid nur dann in der vom Gesetz gewünschten Freiheit ausfallen kann, wenn die Abstimmenden den Inhalt des Bürgerbegehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Mit diesen Anforderungen wäre es insbesondere unvereinbar, wenn in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig dargestellt wird

- BayVGH, Beschl. vom 9.12.2010, 4 CE 10.2943 -.

Das OVG Koblenz will insoweit ähnliche Maßstäbe heranziehen, wie sie die Rechtsprechung zur Beurteilung unzulässiger Wahlbeeinflussungen entwickelt hat

- OVG Rheinland-Pfalz, 06.02.1996, 7 A 12861/95.OVG, abrufbar unter <http://www.hfv-speyer.de/lba/butzinger/pdf/OVGRP7A12861-95.pdf>; auch OVG Rheinland-Pfalz, Urt. vom 06.02.1996 - 7 A 12861/95, NVwZ-RR 1997, 241 (243), wo freilich gewisse Überzeichnungen im Rahmen der Begründung noch als hinnehmbar eingeordnet werden -.

Eine detaillierte Prüfung der Richtigkeit der Begründung ist im Rahmen dieser Kurzbeurteilung nicht möglich. Gleichwohl ergeben sich bereits bei cursorischer Prüfung signifikante Abweichungen zwischen dem in der Begründung behaupteten und den nach den hier zugrunde gelegten Aussagen der Stadt tatsächlich vorliegenden Sachverhalt.

2. Richtigkeit der wesentlichen Tatsachen

2.1.

Erhebliche Bedenken ergeben sich zunächst gegenüber den Aussagen des Bürgerbegehrens zur Finanzierung eines Weiterbetriebes des Bades. So führt die dortige Begründung aus, dass

„das Land Rheinland-Pfalz ... der Stadt Bad Dürkheim im Zuge der Übernahme der Gesellschaftsanteile durch die Stadt Finanzmittel zum Weiterbetrieb des Thermalbades von 1,35 Millionen zur Verfügung gestellt (hat)“

Darüber hinaus habe

„das Land Rheinland-Pfalz den Anteil der Spielbankabgabe, die die Stadt Bad Dürkheim erhält, deutlich erhöht, weil das Land keine finanzielle Verantwortung für den Bäderbetrieb selbst mehr innehat“.

Auch sei die Spielbankabgabe

„schon immer – auch – für den Betrieb des Thermalbades bestimmt“ gewesen.

2.2.

Nach dem hier zugrunde gelegten, von der Stadt übermittelten Sachverhalt ist demgegenüber davon auszugehen, dass die erwähnten Landesmittel in Höhe von 1,35 Mio. Euro nicht etwa zum Weiterbetrieb des Thermalbades gezahlt wurden, sondern – ohne die im Bürgerbegehren behauptete Zielrichtung - als Gegenleistung für die Übernahme von Mitarbeitern.

Hintergrund dieser Zahlungen war danach, dass die Stadt Bad Dürkheim im Rahmen eines Unternehmenskaufvertrages die Gesellschaftsanteile des Landes Rheinland-Pfalz an der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH zum 1.1.2016 übernommen hatte und damit zum alleinigen Gesellschafter der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH als städtischer „Eigengesellschaft“ wurde. Die Übernahme dieser Gesellschaftsanteile erfolgte dabei im Rahmen eines vom Land Rheinland-Pfalz eingeleiteten Liquidationsverfahrens (Aufgabe des

Staatsbades) der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH und verfolgte vor allem das Ziel der Weiterbeschäftigung des noch vorhandenen Personals der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH. Dieses Personal wurde in der Folgezeit von der Stadt Bad Dürkheim vollständig übernommen. Als Ausgleich für die Personalübernahme erhielt die Stadt vom Land Rheinland-Pfalz die betreffenden Beträge.

2.3.

Nicht zutreffend erscheint ferner die behauptete Verknüpfung des Anteils an der Spielbankenabgabe mit der angeblichen Finalität der Fortführung des Bäderbetriebes. Vielmehr erfolgt die Beteiligung der Standortgemeinden an den Erträge gemäß § 9 Spielbankgesetz Rheinland-Pfalz vom 19. November 1985 ohne entsprechende Zweckbestimmung, so dass die im Bürgerbegehren unterstellte Zuwendung von Erträgen aus der Spielbankenabgabe mit dem Ziel, das Thermalbad weiterzuführen, nicht zutreffen dürfte.

2.4.

Unabhängig hiervon liegt die mit der Begründung des Bürgerbegehrens suggerierte günstige Finanzsituation nach der hier vorliegenden Sachverhaltsschilderung der Stadt nicht zu.

Vielmehr ist danach davon auszugehen, dass die Staatsbad Bad Dürkheim GmbH zum Zeitpunkt der Übernahme der Landesanteil durch die Stadt über keinerlei Finanzmittel verfügte. Seinerzeit war daher vom Stadtrat Bad Dürkheim beschlossen worden, zur Weiterführung des Thermenbetriebs eine Kapitaleinlage in Höhe von rd. 1,085 Mio Euro in die Staatsbad Bad Dürkheim GmbH einzubringen. Auf Grund der damaligen Finanzzahlen der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH ging man davon aus – so die Vorlage an den Stadtrat- dass diese Finanzmittel bis zum geplanten Ende des zwischenzeitlich gekündigten Nutzungsvertrages am 31.12.2018 ausreichen würden.

Auf Grund hoher Verluste, die auch auf die immer geringer werdenden Besucherzahlen zurückgeführt werden, hatte der Aufsichtsrat der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH im August 2017 beschlossen, den Betrieb des Thermalbades zum 31.12.2017 einzustellen. Dies vor dem Hintergrund, dass die in der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH vorhandenen Finanzmittel lediglich bis zum 31.12.2017 vorgehalten hätten. Die von der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH abgeschlossenen Verträge zum Betrieb des Thermalbades (Mietvertrag, Technik, Schwimmmeister, Badeaufsichten, Reinigungspersonal etc.) wurden daher im September 2017 mit Wirkung zum 31.12.2017 gekündigt. Aus eigener Kraft ist die Staatsbad Bad Dürkheim GmbH nach den hier vorliegenden Informationen insofern nicht in der Lage, den Weiterbetrieb zu gewährleisten.

Der Finanzierungsaufwand müsste daher durch die Stadt übernommen werden, ohne dass die im Bürgerbegehren behaupteten Finanzmittel hierfür dort als zweckgebundene“ Gelder bereits abrufbar zur Verfügung stünden.

2.5.

In der Gesamtschau wird man hier somit davon ausgehen müssen, dass tragende Elemente der Begründung unrichtig sind. Denn gerade Frage der finanziellen Deckung des Begehrens kann und wird für die Bürgerinnen und Bürger ein entscheidendes Kriterium zur Bewertung der Vor- und Nachteile des Bürgerbegehrens und damit für die Beantwortung der gestellten Frage sein. Hinzu kommt, dass die Behauptung, der Stadt seien 1,35 Mio. Euro „zum Weiterbetrieb des Thermalbades ... zur Verfügung gestellt“ worden, sogar zu der Fehlannahme verleiten könnte, die Stadt entziehe sich in rechtswidriger Weise einer übernommenen Verpflichtungen oder wolle zweckgebunden überwiesene Gelder womöglich gar rechtswidrig für fremde Zwecke verwenden.

Insofern sprechen gewichtige Gründe dafür, dass auch unter diesem Aspekt von einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auszugehen ist.

3. Vollständigkeit der wesentlicher Tatsachen

Aber auch mit Blick auf die rechtliche Notwendigkeit, die wesentlichen Tatsachen in der Begründung eines Bürgerbegehrens vollständig wiederzugeben, ergeben sich erhebliche Bedenken an der Zulässigkeit des Begehrens.

3.1.

Hier erscheint zunächst die Information relevant, dass die zum Weiterbetrieb des Thermalbades genutzte Immobilie nicht im Eigentum der Stadt oder der städtischen Gesellschaft steht, sondern einem unabhängigen privaten Unternehmen (Mediengruppe) gehört, mit dem seitens der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH ein zwischenzeitlich beendeter entgeltlicher Nutzungsvertrag geschlossen worden war. Insofern hinge die Realisierbarkeit selbst des (Fern-) Zieles „Weiterbetrieb“ letztlich von dem Bindungswillen des Eigentümers und dem von diesem geforderten Bedingungen einer Weiternutzung ab. Dieser in der Begründung fehlende Aspekt erscheint schon deshalb wichtig, weil die Begründung einer rechtlichen Pflicht der GmbH, einen neuen Vertrag – zu welchen Konditionen auch immer - abzuschließen, kaum kalkulierbare wirtschaftlichen Belastungen für die städtische GmbH mit sich bringen und deren Vertragsposition dramatisch verschlechtern würde.

3.2.

Problematisch erscheint auch, dass die Begründung keine Aussage zu dem Umstand enthält, dass die Stadtwerke Bad Dürkheim GmbH, eine ebenfalls 100%ige Tochter der Stadt, den Bau einer Therme als Erweiterung ihres vorhandenen Freizeitbades „Salinarium“ für rd. 29 Mio Euro plant. Wenn die Begründung des Bürgerbegehrens demgegenüber ausführt, dass „dass allein ein Kurpark mit einer Saline besteht, ... Bad Dürkheim nicht zur Kurstadt (macht)“, verkürzt dies ganz maßgeblich den Sachverhalt und verleitet möglicherweise zu der irrigen Annahme, dass die Schließung des Thermalbades „kompensationslos“ erfolgen soll.

3.3.

Auch die beiden letztgenannten Punkte erscheinen für die Entscheidungsfindung der Bürgerinnen und Bürger wesentlich, so dass – jedenfalls in Verbindung mit den unter Punkt 2 genannten Aspekten - von einem relevanten Begründungsdefizit auszugehen sein dürfte.

D. Zusammenfassung

Die kurzgutachterliche Bewertung kommt zu dem Ergebnis, dass das Bürgerbegehren zum Erhalt des Thermalbades aller Voraussicht nach nicht zulässig ist.

1.

Erhebliche Zweifel bestehen bereits dahin, ob eine auf ein bloßes (Fern-) Ziel wie den „*Weiterbetrieb des Thermalbades*“ gerichtete Frage, die keine Aussagen über Art und Inhalt der Zielerreichung enthält, den Bestimmtheitsanforderungen des § 17a GemO genüge. Auch wenn es zu dieser Frage – soweit ersichtlich – bislang keine abschließende höchstrichterliche Rechtsprechung in Rheinland-Pfalz gibt, fehlt es insoweit nach hiesiger Auffassung an den erforderlichen Bestimmtheitsanforderungen.

2.

Unabhängig von der unter 1. dargestellten Grundsatzfrage dürfte von einem relevanten Bestimmtheitsmangel spätestens dann auszugehen sein, wenn sich Art und Inhalt der zur Zielerreichung erforderlichen Schritte inhaltlich nicht von vornherein eindeutig konturieren lassen. Eine solche mangelnde Konkretisierbarkeit dürfte hier gegeben sein. Denn weder finden sich im Bürgerbegehren Aussagen über die Sicherung des finanziellen Grundlagen eines Weiterbetriebes, noch lässt sich ermitteln, wie die vertraglichen Grundlagen für eine Weiternutzung des Bades geregelt werden sollen, dies namentlich, soweit nach dem Wortlaut des Begehrens der Weiterbetrieb auch über den 31.12.2018 hinaus in Rede steht.

3.

Der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfte weiter die Inkongruenz zwischen dem explizit formulierten Ziel der Aufhebung des Ratsbeschluss vom 29.8.2017 auf der einen Seite und der auf den Weiterbetrieb des Bades gerichteten Frage auf der anderen Seite entgegenstehen. Denn mit der Aufhebung des Ratsbeschlusses könnte, da dem damaligen Beschluss keine konstitutive Bedeutung für die Kündigung des Nutzungsvertrages durch die Staatsbad Bad Dürkheim GmbH zukam, der Weiterbetrieb des Bades nicht erreicht werden. Für die Bürgerinnen und Bürger bleibt hier unklar, was eigentlich genau Gegenstand der Entscheidung sein soll. Es wäre insoweit Aufgabe des Begehrens, Art und Inhalt der gewünschten Maßnahmen zu benennen.

4.

Zudem erscheint höchst fraglich, ob der mit dem Bürgerbegehren anvisierten Aufhebung eines Ratsbeschlusses, dem keine rechtlich konstitutive Bedeutung zukommt, überhaupt ein „Entscheidungsgehalt“ im Sinne des § 17a GemO zukommt. Viel spricht dafür, dass die Aufhebung einer nicht entscheidungsrelevanten Maßnahme ihrerseits ohne hinreichende Entscheidungsqualität im Sinne der Norm bleibt.

5.

Nicht zuletzt weist das Bürgerbegehren erhebliche Begründungsdefizite auf, die auf die Zulässigkeit des Begehrens zurückwirken. So ist es Sinn und Zweck der Begründung, den Bürgerinnen und Bürgern die erforderlichen Informationen zu vermitteln, um die Vor- und Nachteile der begehrten Maßnahme einschätzen zu können. Werden wesentliche Tatsachen falsch, unvollständig oder gar nicht wiedergegeben, führt dies zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

6.

Vorliegend dürften wesentliche Aussagen zu den Finanzierungsgrundlagen des Bäderbetriebes unzutreffend bzw. unvollständig sein.

6.1

Dies gilt namentlich für die Behauptung in den Bürgerbegehren, dass das Land Rheinland-Pfalz der Stadt Bad Dürkheim zum Weiterbetrieb des Bades 1,35 Mio. Euro zur Verfügung gestellt habe. Dies dürfte ferner für die Behauptung gelten, dass die Spielbankenabgabe für den Betrieb des Thermalbades bestimmt sei. Beide Aussagen vermitteln nicht nur den unzutreffenden Eindruck, als sei der Weiterbetrieb des Thermalbades bereits „ausfinanziert“. Vielmehr können sie sogar dahin (fehl-)verstanden werden, dass die Stadt Bad Dürkheim eine ordnungsgemäße Verwendung zweckgebunden überwiesener Gelder (rechtswidrig) verweigere.

6.2.

Als wesentliche Tatsache, die in der Begründung nicht erwähnt wird, dürfte zu zählen sein, dass die Staatsbad Bad Dürkheim GmbH über keine finanziellen Mittel zum Weiterbetrieb des Bades verfügt; ferner auch die Tatsache, dass die genutzte Immobilie nicht im Eigentum der Stadt oder der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH steht und für einen möglichen Weiterbetrieb angemietet werden müsste, ohne dass Klarheit über die Möglichkeit und die Kautelen einer vertraglichen Einigung besteht.

Düsseldorf, den 11.12.2017

Prof. Dr. Johannes Dietlein