



Federführung: Fachbereich Recht, Sicherheit und Ordnung

Beteiligte(r): Fachbereich Finanzen und Beteiligungen
Fachbereich Innere Verwaltung
Fachbereich Stadtentwicklung
Fachbereich Umwelt und Bauen

Auskunft erteilt: Herr Liekenbröcker

Telefon: 02521 29-415

Vorlage

zu TOP

2018/0057

öffentlich

Zulässigkeit des Bürgerbegehrens "Rettet den Marktplatz"

Beratungsfolge:

Haupt- und Finanzausschuss

10.04.2018 Beratung

Rat der Stadt Beckum

19.04.2018 Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Sachentscheidung

Es wird festgestellt, dass das am 19. und 26. März 2018 eingereichte Bürgerbegehren „Rettet den Marktplatz“ zulässig ist.

Kosten/Folgekosten

Es entstehen Kosten und Folgekosten, die dem laufenden Verwaltungsbetrieb zuzuordnen sind.

Finanzierung

Es entstehen keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Begründung:

Rechtsgrundlagen

Das Verfahren zur Durchführung eines Bürgerbegehrens ist in § 26 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) geregelt.

Demografischer Wandel

Aspekte des demografischen Wandels sind nicht zu berücksichtigen.

Erläuterungen

Sachverhalt

In seiner Sitzung am 28. November 2017 befasste sich der Rat der Stadt Beckum mit der Erarbeitung eines Konzeptes zur Umgestaltung des Marktplatzes.

Grundlage der Beratung waren 4 Vorentwurfsplanungen des Planungsbüros brandenfels landscape + environment. Deren wesentliche Unterschiede bestanden darin, ob die vorhandenen Platanen erhalten oder ersetzt und der Püttbrunnen an seinem jetzigen Platz oder weiter nach Westen verschoben werden sollte. Die Planungsvarianten waren zuvor in einer gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Demografie und des Ausschusses für Bauen, Umwelt, Energie und Vergaben am 27. Juni 2017 sowie in der Einwohnerversammlung am 12. Juli 2017 vorgestellt und diskutiert worden.

Der Rat fasste mehrheitlich (21 Ja-Stimmen und 17 Nein-Stimmen) folgenden Beschluss:

„Die Variante 3 laut Anlage 2 zur Vorlage 2017/0261 ‚3 große neue Bäume auf der Nordseite und Verschiebung des Brunnens nach Westen‘ wird als Grundlage für die Umgestaltung des Marktplatzes beschlossen. Die Verwaltung wird beauftragt, auf Basis der Variante 3 im Jahr 2018 das Antragsverfahren auf Beantragung der Städtebauförderungsmittel so vorzubereiten, dass die Förderungsmittel sach- und fristgerecht für das Jahr 2019 beantragt werden können.“

Für die Einzelheiten, insbesondere zu den Inhalten der Entwurfsplanungen und den vorangegangenen Debatten, wird verwiesen auf die Vorlage 2017/0261 nebst Anlagen sowie die Niederschrift zur Ratssitzung vom 28. November 2017 (Tagesordnungspunkte 1 und 9 - öffentlicher Teil).

Mitte Dezember 2017 wandte sich Herr Rainer Linden an Bürgermeister Dr. Strothmann und bat um Auskunft, ob gegen den Ratsbeschluss ein auf Aufhebung gerichtetes (sogenanntes kassatorisches) Bürgerbegehren möglich sei. Die Verwaltung führte daraufhin ein Informationsgespräch mit Herrn Linden und Herrn Peter Ebell durch und teilte mit, dass nach ihrer Auffassung gegen den Ratsbeschluss ein kassatorisches Bürgerbegehren unter Beachtung der entsprechenden Fristen nach § 26 Absatz 3 GO NRW grundsätzlich bereits zulässig sei.

In der Folgezeit wurden die Initiatoren auf ihren Wunsch bei der Erstellung der Unterschriftenliste von der Verwaltung im Rahmen des § 26 Absatz 2 Satz 4 GO NRW juristisch unterstützt und auf die wesentlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen hingewiesen. Die Initiatoren machten in den Gesprächen deutlich, dass die zur Abstimmung zu stellende Frage eine Neugestaltung des Marktplatzes nur insoweit einschränken sollte, dass die vorhandenen Platanen nicht entfernt und der Püttbrunnen nicht verschoben werden dürfe. Eine andere Form der Neugestaltung, die diese Maßgaben berücksichtigt, sollte durch das Bürgerbegehren und den eventuell anschließenden Bürgerentscheid weder ausgeschlossen noch in anderer Form eingeschränkt werden.

Am 22. Dezember 2017 teilten die Initiatoren gemäß § 26 Absatz 2 Satz 3 GO NRW Bürgermeister Dr. Strothmann schriftlich ihre Absicht zur Durchführung des Bürgerbegehrens mit. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens lautet hiernach: „Soll der Marktplatz in seiner bisherigen Form (d. h.: mit den vier alten Platanen und dem jetzigen Standort des Püttbrunnens) erhalten bleiben?“ Für die Einzelheiten des bei der Sammlung verwendeten Unterschriftenzettels einschließlich des Wortlauts der Begründung des Bürgerbegehrens wird verwiesen auf Anlage 1 zur Vorlage.

Die Kostenschätzung der Verwaltung wurde den 3 Initiatoren am 15. Januar 2018 (Datum der letzten Zustellung) gemäß § 26 Absatz 2 Satz 5 GO NRW mit folgendem Wortlaut mitgeteilt: „Es entstehen durch den Verbleib keine unmittelbaren Kosten. Als Folgekosten fallen jährlich für die Pflege der Platanen rund 500 EUR an. Falls der Umbau mit einer der bisherigen Planungsvarianten mit Erhalt der Platanen erfolgen soll, entstünden dadurch gegenüber der Planung mit Ersatzpflanzungen geschätzte Mehrkosten von voraussichtlich rund 190.000 EUR.“ Das Schreiben der Verwaltung vom 12. Januar 2018, das die Kostenschätzung und das Verfahren erläutert, wird beigelegt als Anlage 2 zur Vorlage.

Am 19. März 2018 reichten Herr Linden, Herr Ebell und Herr Erwin Wierer als Vertretungsberechtigte die Unterschriftenzettel bei Bürgermeister Dr. Strothmann ein. Eingereicht wurden zu diesem Zeitpunkt insgesamt 3 906 Unterschriften.

Bis Ablauf des 26. März 2018 gingen weitere 186 Unterschriften bei der Verwaltung ein, insgesamt somit 4 092 Unterschriften.

Die Unterschriften wurden durch den Fachdienst Bürgerbüro mit Hilfe der Meldewesen-Software MESO geprüft. Diese ermöglicht sowohl die Berechtigung der Unterzeichnenden als Bürgerin beziehungsweise Bürger abzugleichen als auch eine bereits auf einer anderen Liste geleistete Unterschrift derselben Person zu erkennen und dementsprechend nur einfach zu zählen.

Auf diese Weise wurde ermittelt, dass mindestens 3 000 gültige Unterschriften eingereicht wurden. Von den hierzu überprüften 3 304 Unterschriften waren rund 9,2 Prozent ungültig. Die Gründe für die Ungültigkeit lagen darin, dass Unterschriften die Person des beziehungsweise der Unterzeichnenden nach Namen, Vornamen, Geburtsdatum und/oder Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen ließen, Unterschriften von derselben Person mehrfach geleistet wurden, die Unterschriften von nicht unterschriftsberechtigten Personen stammten oder die Unterzeichnenden nicht zu dem berechtigten Personenkreis (in Beckum mit Haupt- oder alleiniger Wohnung gemeldet, Deutsche oder EU-Bürgerinnen oder EU-Bürger, mindestens 16 Jahre alt) gehörten.

Da aufgrund der 3 000 gültigen Unterschriften das gesetzlich vorgeschriebene Quorum von 7 Prozent der Bürgerinnen und Bürger mit hinreichender Sicherheit erreicht war, wurde von einer Detailprüfung der verbleibenden 788 Unterschriften abgesehen. Bei den verbleibenden 788 Unterschriften ist nach überschlägiger Durchsicht davon auszugehen, dass auch hier circa 9,2 Prozent ungültig sein werden, sodass zu den 3 000 gültigen Unterschriften weitere 715 Unterschriften hinzugerechnet werden können. Bis zum 26. März 2018 wurden somit rund 3 700 gültige Unterschriften eingereicht.

Zum weiteren Verfahren

Nach Einreichung des Bürgerbegehrens hat der Rat der Stadt Beckum gemäß § 26 Absatz 6 Satz 1 GO NRW unverzüglich festzustellen, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Es genügt die Befassung in der nächsten turnusmäßigen Ratssitzung am 19. April 2018. Die Zulässigkeitsentscheidung des Rates ist eine gebundene, gerichtlich voll überprüfbare Entscheidung, sodass dem Rat kein Ermessensspielraum verbleibt. Erfüllt das Bürgerbegehren die gesetzlichen Voraussetzungen, hat der Rat die Zulässigkeit des Begehrens festzustellen.

Stellt der Rat die Zulässigkeit fest, hat er – nicht notwendig in gleicher Sitzung – zu entscheiden, ob er dem Bürgerbegehren in der Sachfrage folgt. In der Ratssitzung, in der die Sachbehandlung des Bürgerbegehrens stattfindet, soll den Vertretern des Bürgerbegehrens Gelegenheit gegeben werden, dieses zu erläutern.

Für den Fall, dass der Rat dem Bürgerbegehren entspricht, unterbleibt der Bürgerentscheid (§ 26 Absatz 6 Satz 4 GO NRW). Der Rat entspricht dem Bürgerbegehren nur dann, wenn die darin gestellte Frage im Sinne des Begehrens Inhalt eines Ratsbeschlusses wird und der Ratsbeschluss den gleichen Entscheidungsinhalt hat, den ein erfolgreicher Bürgerentscheid in dieser Angelegenheit hätte. Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren nur teilweise, hat dennoch ein Bürgerentscheid über die ganze Fragestellung stattzufinden. Auch ein (teilweiser) Verzicht der Vertretungsberechtigten scheidet aus (vergleiche Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Stand: Juni 2017 (im Folgenden: Rehn/Cronauge), § 26, Erläuterung VII.2 ff.)

Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren nicht, ist innerhalb von 3 Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen (§ 26 Absatz 6 Satz 3 GO NRW). Maßgeblich für den Beginn der Frist ist das Datum der Feststellung der Zulässigkeit (vergleiche Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Urteil vom 25. September 2001 – 15 A 2445/97 –, NRWE, Rn. 54). Gemäß § 2 Absatz 1 der Satzung der Stadt Beckum über die Durchführung von Bürgerentscheiden legt der Rat den Tag des Bürgerentscheids fest.

Die vorgenannten Entscheidungen, die der Rat im Fall der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu treffen hätte, werden Gegenstand gesonderter Vorlagen für die Sitzung des Rates am 19. April 2018. Gegenstand der 1. Vorlage werden unter anderem die Kosten für die Durchführung des Bürgerentscheids sein (voraussichtlich etwa 45.700 Euro zuzüglich der Kosten im laufenden Verwaltungsbetrieb). In der 2. Vorlage wird als Tag eines eventuellen Bürgerentscheids der 8. Juli 2018 vorgeschlagen.

Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (§ 26 Absatz 6 Satz 6 GO NRW – Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).

Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Gemäß § 26 Absätze 1 bis 5 GO NRW muss das Bürgerbegehren zu seiner Zulässigkeit die nachfolgenden Tatbestandsmerkmale erfüllen:

1. Formgerechte Einreichung
2. Fristgerechte Einreichung
3. Zulässigkeit des Themas
4. Zulässigkeit der Fragestellung
5. Begründung
6. Erreichung des Unterschriftenquorums

Nach Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen kommt die Verwaltung unter der Voraussetzung, dass das erforderliche Quorum am Tag der Ratssitzung erreicht ist, zu dem Ergebnis, dass das eingereichte Bürgerbegehren „Rettet den Marktplatz“ zulässig ist.

1. Formgerechte Einreichung

Gemäß § 26 Absatz 2 GO NRW muss das Bürgerbegehren schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung und die Kosten-schätzung der Verwaltung enthalten. Es muss bis zu 3 Bürgerinnen oder Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Vertretungsberechtigte).

Zur Gültigkeit der jeweiligen Stimmen müssen diese Angaben auf jedem Unterschriftenzettel enthalten sein (§ 26 Absatz 2 und Absatz 4 Satz 3 in Verbindung mit § 25 Absatz 4 GO NRW).

Diese formalen Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Unterschriftenlisten enthalten die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung. Die namentlich benannten 3 Vertretungsberechtigten sind Bürger der Stadt Beckum. Auch wurde die Kostenschätzung der Verwaltung – wie vom Gesetz vorgesehen – wortgleich auf den Unterschriftenzetteln übernommen.

2. Fristgerechte Einreichung

Maßgeblich ist die Frist des § 26 Absatz 3 Satz 2 GO NRW. Nach dieser Vorschrift beträgt die Frist für ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Rates richtet, der – wie hier – nicht der Bekanntmachung bedarf, 3 Monate nach dem Sitzungstag.

Die Einhaltung dieser Frist war zunächst erforderlich. Das Bürgerbegehren richtet sich als (teilweise) kassatorisches Begehren jedenfalls auch gegen den Beschluss des Rates vom 28. November 2017. Dieser Beschluss ist als für die weitere Planung „weichenstellender“ Beschluss bürgerentscheidsfähig. Bei mehrstufigen Planungsverfahren wie dem vorliegenden können nach insoweit wohl unstreitiger Auffassung in Rechtsprechung und juristischer Literatur jedenfalls solche Beschlüsse Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein, mit denen der Rat für das jeweilige Planungsstadium abschließende Entscheidungen trifft. Beispielhaft hierfür sind die Einleitung der Planung, die Standortfrage oder andere wesentliche Fragen der Gestaltung (vergleiche die Zusammenfassung bei Wessels, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, 2013, Seite 429 ff., mit weiteren Nachweisen; ferner Rehn/Cronauge, § 26, Erläuterung IV).

Nach Auffassung der Verwaltung liegt mit dem in Rede stehenden Beschluss eine solche „Weichenstellung“ vor. Die vom Rat als Grundlage für die Umgestaltung des Marktplatzes beschlossene Planungsvariante enthält grundlegende Gestaltungsvorgaben und gibt schon dem Beschlusswortlaut zufolge den weiteren Gang der Planung vor. Ausweislich der Sitzungsniederschrift wurde dem Beschluss von den Ratsmitgliedern auch diese Bedeutung beigemessen, da sie über die zentralen Gestaltungsfragen zum Erhalt der Platanen und dem Standort des Püttbrunnens abschließend entscheiden wollten. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die so beschlossenen Vorgaben nur durch einen neuen Ratsbeschluss – gegebenenfalls stillschweigend durch einen inhaltlich abweichenden Beschluss – oder eben durch kassatorischen Bürgerentscheid aufgehoben werden könnten.

Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass die Fragestellung auf den Ratsbeschluss vom 28. November 2017 keinen Bezug nimmt und sich auf gestalterische Vorgaben beschränkt. Nicht entscheidend für die Einordnung als kassatorisches Bürgerbegehren ist, ob die Fragestellung ausdrücklich die Aufhebung des angegriffenen Ratsbeschlusses zur Abstimmung stellt. Ein Bürgerbegehren richtet sich vielmehr auch dann gegen einen Beschluss des Rates, wenn es sich inhaltlich auf einen solchen bezieht und seiner Zielrichtung nach auf eine Korrektur des Beschlusses ausgerichtet ist (vergleiche Rehn/Cronauge, § 26, Erläuterung IV).

Das ist hier der Fall, da das eingereichte Bürgerbegehren notwendig die Beseitigung eines Ratsbeschlusses, der eine positiv-sachliche Regelung enthält, zum Gegenstand hat. Auch wurde durch die auf den Unterschriftenzetteln abgedruckte Begründung den Unterzeichnenden hinreichend deutlich gemacht, dass die zur Abstimmung gestellte Frage zugleich den bestehenden Ratsbeschluss ausräumen soll.

Ebenso unschädlich für die Einordnung als kassatorisches Bürgerbegehren ist, dass sich die Fragestellung nicht in der Aufhebung des Ratsbeschlusses erschöpft. Die Fragestellung zielt zwar auf eine planerische Entscheidung ab, die über die Wiederherstellung des vor dem Beschluss bestehenden Zustands hinausgeht. Nach ihrem Wortlaut soll die Frage nämlich auch jede andere Form der Umgestaltung verhindern, bei der die vorhandenen Platanen beseitigt würden oder der Standort des Brunnens verlegt würde. Auf das grundsätzliche Fristerfordernis, das durch den kassatorischen Teil des Begehrens ausgelöst wird, wirkt sich diese weitergehende Zielrichtung jedoch nicht aus.

In entsprechender Anwendung von §§ 187 f. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) begann die 3-monatige Einreichungsfrist daher am 29. November 2017 und hätte mit Ablauf des 29. Februar 2018 geendet. Gemäß § 26 Absatz 3 Satz 3 GO NRW ist der Ablauf der Frist jedoch nach der schriftlichen Mitteilung an die Verwaltung bis zur Mitteilung der Kostenschätzung an die Initiatoren gehemmt. Diese Hemmung zwischen dem 22. Dezember 2017 und dem 15. Januar 2018 belief sich auf insgesamt 25 Tage. Die Frist endete somit in entsprechender Anwendung des § 193 BGB mit Ablauf des 26. März 2018.

Die Vertretungsberechtigten haben das Bürgerbegehren am 19. März 2018 und damit fristgemäß eingereicht, wobei sie von der Möglichkeit Gebrauch machten, bis zum Fristablauf weitere Unterschriften nachzureichen.

3. Zulässigkeit des Gegenstandes

Angelegenheit der Gemeinde

Wie sich bereits aus § 26 Absatz 1 Satz 1 GO NRW ergibt, sind Bürgerbegehren nur „über eine Angelegenheit der Gemeinde“ zulässig. Der Gegenstand ist demnach auf den Wirkungsbereich der Gemeinde und insbesondere auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschränkt. Der Rat muss zudem gesetzlich zuständig sein für die Entscheidung der zur Abstimmung gestellten Frage.

Die Gestaltung des Marktplatzes erfolgt auf Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Die Entscheidung hierüber unterfällt auch nicht einem anderen gesetzlichen Zuständigkeitsbereich und obliegt daher dem Rat aufgrund seiner gesetzlichen Allzuständigkeit nach § 41 Absatz 1 Satz 1 GO NRW. Ein Bürgerbegehren zu dieser Frage ist daher grundsätzlich möglich.

Des Weiteren darf die Fragestellung nicht unter den Ausschlusskatalog nach § 26 Absatz 5 GO NRW fallen. Zu prüfen ist hier vorrangig § 26 Absatz 5 Satz 1 Nummer 6. Nach dieser Vorschrift sind Bürgerbegehren über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens ausgeschlossen. Unzulässig sind auch solche Fragen, die inhaltlich der Bauleitplanung unterliegen und sich nur in das Gewand einer anderen Fragestellung kleiden (vergleiche Rehn/Cronauge, Erläuterung VI.5). Zulässig hingegen sind aber Fragen, in denen es beispielsweise um die Umsetzung einer bestehenden oder künftigen Planung geht. Gleiches gilt für Fragen, die Planungen außerhalb des Baugesetzbuches betreffen. Die Ausnahmevorschrift ist eng auszulegen (vergleiche OVG NRW, Beschluss vom 17. Juli 2007 – 15 B 874/07 –, NRWE Rn. 9).

Die Frage der äußeren Marktplatzgestaltung unterfällt als solche nicht der Bauleitplanung. Die Fragestellung ist auf den Erhalt bestimmter gestalterischer Merkmale gerichtet. Sie ist damit hinreichend abgegrenzt von bauplanerisch zu regelnden Inhalten im Sinne des § 9 Baugesetzbuch, insbesondere über Art und Maß der baulichen Nutzung. Daher fallen der rein tatsächliche Erhalt von Bäumen sowie der Standort des Brunnens nach Auffassung der Verwaltung nicht unter den Ausschlussstatbestand.

Rechtliche Möglichkeit des „Erhalts“ der Platanen

Zu beachten ist weiter, dass sich Bürgerbegehren nur auf Angelegenheiten beziehen, für die der Rat die (alleinige) Verbandskompetenz besitzt. Denn nur in diesen Fällen könnte der Rat dem Bürgerbegehren entsprechen und kann nach § 26 Absatz 8 Satz 1 GO NRW ein späterer Bürgerentscheid einen Ratsbeschluss ersetzen (vergleiche Rehn/Cronauge, § 26, Erläuterung II.2).

Insoweit können sich Zweifel an der Bürgerentscheidsfähigkeit des Begehrens daraus ergeben, dass die Abstimmenden mit der vorliegenden Fragestellung verbindlich über den Erhalt der Platanen entscheiden sollen. Problematisch ist dies, da sich nicht alle Platanen im ausschließlichen Eigentum der Stadt befinden. Das Bürgerbegehren geht insoweit inhaltlich über den angegriffenen Beschluss des Rates vom 28. November 2017 hinaus. Dieser sah lediglich eine Planung ohne die Platanen vor, die (stillschweigend) vorbehaltlich der tatsächlichen Durchsetzbarkeit erfolgt.

Zu berücksichtigen ist hierbei, dass sich eine der Platanen auf der Grenze zu einem Privatgrundstück und daher im Miteigentum anderer befindet. Diese Situation ermöglicht es grundsätzlich sowohl der Stadt Beckum als auch der Eigentümerin beziehungsweise dem Eigentümer des Nachbargrundstücks, auf zivilrechtlichem Wege gemäß § 923 Absatz 2 Satz 1 BGB, die Beseitigung dieses Baumes zu verlangen. In dem Fall, dass die jeweils andere Seite der Beseitigung nicht zustimmt, kann diese Zustimmung grundsätzlich im Wege der Klage vor den ordentlichen Gerichten durchgesetzt werden. Dies führt dazu, dass der Rat beziehungsweise an seiner Stelle die Bürgerinnen und Bürger den Erhalt dieser einen Platane zwar beschließen könnten, der Bürgermeister diesen Beschluss im Falle eines wirkamen Beseitigungsverlangens der Grundstücksnachbarin beziehungsweise des Grundstücksnachbarn aber faktisch nicht durchsetzen könnte.

Gleiches gilt im Übrigen für alle vorhandenen Platanen, wenn Dritte aufgrund gesetzlicher Vorschriften die Fällung der Bäume verlangen können. In Betracht kommen insbesondere Duldungspflichten gegenüber Versorgungsunternehmen aufgrund gesetzlicher Leitungsrechte auf öffentlichen Verkehrswegen (zum Beispiel nach § 46 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz).

Nach Auffassung der Verwaltung steht dies der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens im Ergebnis jedoch nicht entgegen. Im Rahmen seiner Verbandskompetenz und aufgrund der Stellung der Stadt Beckum als (Mit-)Eigentümerin kann der Rat den Erhalt der Platanen jedenfalls insoweit beschließen, als er ihre Fällung beziehungsweise ihren Ersatz nicht selbst veranlassen und sich eines eventuellen Fällungsverlangens anderer Personen im Rahmen des Möglichen erwehren will. Die Wirkung des mit dem Bürgerbegehren verfolgten „Erhalts“ der Platanen würde im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids nicht über die Wirkung eines solchen Beschlusses des Rates hinausgehen.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens muss und kann daher so verstanden werden, dass auch die Abstimmenden den Erhalt der Platanen nur soweit beschließen, wie dies auch dem Rat möglich wäre. Erwies sich der Beschluss aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen während der 2-jährigen Sperrwirkung eines erfolgreichen Bürgerentscheids (§ 26 Absatz 8 Satz 2 GO NRW) als nicht durchsetzbar, müsste ihm das gleiche Schicksal wie einem undurchführbaren Ratsbeschluss wiederfahren, ohne dass dies der Zulässigkeit des Begehrens insgesamt entgegen zu halten ist.

4. Zulässigkeit der Fragestellung

Ja/Nein-Frage

Gemäß § 26 Absatz 7 Satz 1 GO NRW muss die zur Entscheidung zu bringende Frage so formuliert sein, dass sie mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann. Das ist vorliegend der Fall.

Hinreichende Bestimmtheit

Die Frage muss hinreichend bestimmt und aus der Sicht einer verständigen Bürgerin beziehungsweise eines verständigen Bürgers in allen Teilen verständlich sein. Sie darf insbesondere nicht in sich widersprüchlich oder mehrdeutig formuliert sein.

Zweifel an der Bestimmtheit der vorgelegten Frage können sich daraus ergeben, dass sie vordergründig darauf gerichtet ist, den Marktplatz „in seiner bisherigen Form“ zu erhalten. Diese Formulierung könnte so verstanden werden, dass bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid jegliche Neugestaltung des Marktplatzes ausgeschlossen wäre.

Nach Aussage von Herrn Linden und Herrn Ebell gegenüber der Verwaltung ist dies jedoch nicht von den Vertretungsberechtigten gewollt. Es solle lediglich der Erhalt der beiden wesentlichen Strukturelemente Platanen und Brunnenstandort zur Abstimmung gestellt werden. Diese Zielrichtung hat Herr Linden auch gegenüber der Presse bestätigt („Bisher 1800 Unterschriften gesammelt“, Die Glocke vom 19. Februar 2018).

Unabhängig von der Intention der Vertretungsberechtigten ist jedoch entscheidend, wie für die nicht mit der Angelegenheit vorbefassten Abstimmenden die Fragestellung objektiv zu verstehen ist, wobei die Begründung für die Auslegung ergänzend herangezogen werden kann.

Nach diesem Maßstab erscheint die Formulierung „bisherige Form des Marktplatzes“ vage. Für sich genommen kann sie sowohl sämtliche äußere Gestaltungsmerkmale als auch nur deren wesentliche Elemente umfassen.

Diese Mehrdeutigkeit der Fragestellung wurde im Rahmen der juristischen Unterstützung durch die Verwaltung thematisiert. Als Reaktion wurde der in Klammern gefasste Zusatz zu den Platanen formuliert: „d. h.: mit den vier alten Platanen und dem jetzigen Standort des Püttbrunnens“. Dieser Zusatz soll nach dem erklärten Willen der Vertretungsberechtigten nicht etwa als beispielhafte, sondern als abschließende Beschreibung der zu erhaltenden Gestaltungselemente des Marktplatzes zu verstehen sein.

Nach Auffassung der Verwaltung lässt die gewählte Formulierung zwar immer noch einen gewissen Interpretationsspielraum, wird im Ergebnis aber als noch bestimmt genug angesehen.

Bei objektiver Lesart leitet die Formulierung „d. h.“ eine Konkretisierung des zuvor Genannten ein. Demzufolge versteht eine verständige Bürgerin beziehungsweise ein verständiger Bürger die in der Klammer enthaltene Beschreibung als Einschränkung der vorangestellten „Form“ des Marktplatzes und liest die Fragestellung insgesamt so, dass sich die Entscheidung auf den darin angesprochenen Erhalt beschränkt.

Die auf dem Unterschriftenzettel enthaltene Begründung steht zu dieser Lesart auch nicht in Widerspruch. Zwar werden beispielsweise die „erheblichen Kosten“ der geplanten Umgestaltung des Marktplatzes kritisiert, welche mit abweichenden Beträgen auch bei einer anderen Planung anfallen könnten. Auf der anderen Seite wird etwa durch den ausdrücklichen Hinweis, dass die Umfassung des Brunnens „schöner sein (oder werden“) könne, deutlich, dass andere Veränderungen am Marktplatz weiter zulässig sein sollen. Auch in der Kostenschätzung der Verwaltung wird auf den möglichen Umbau anhand anderer Planungsvarianten hingewiesen.

Formulierung einer Entscheidung

Darüber hinaus muss die Fragestellung eine „Entscheidung“ zur Abstimmung stellen. Nach der Rechtsprechung des OVG NRW ist eine Entscheidung eine auf die verbindliche Festlegung von Rechten und Pflichten gerichtete Maßnahme. Unzulässig sind daher beispielsweise Fragestellungen, durch welche eine noch vom Rat zu treffende Entscheidung lediglich vorgeprägt werden soll.

Unzulässig sind demnach Fragestellungen, die dem Rat lediglich Vorgaben machen und keine Entscheidung treffen. Nach der Rechtsprechung des OVG NRW soll damit verhindert werden, dass ein Bürgerbegehren aus einem Problembereich lediglich unselbständige Einzelfragen zur Entscheidung stellt und damit eine sachgerechte Lösung des Gesamtproblems nicht in den Blick nimmt. Entscheidend ist, dass eine selbständige abschließende Entscheidung zur Abstimmung steht, über die ansonsten der Rat in dieser Form ebenfalls beschließen könnte.

Dem Bürgerbegehren sind daher auch sogenannte Grundsatzbeschlüsse entzogen, mit denen die Bürgerschaft Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer jeweils maßgeblichen Fallgestaltung nicht überschaubarer Angelegenheiten macht (vergleiche OVG NRW, Beschluss vom 18. Oktober 2007 – 15 A 2666/07 –, NRWE, Rn. 8). Daneben ist ein Bürgerentscheid auch unzulässig, solange über die zu beantwortende Frage keine Entscheidungsreife vorliegt. Das verbietet es beispielsweise, Fragen zu stellen, die in den Details noch auszuhandeln sind (vergleiche Verwaltungsgericht (VG) Münster, Beschluss vom 27. März 2012 – 1 L 37/12 –, NRWE, Rn. 6 ff.).

Demgegenüber bleiben grundsätzlich solche Fragen möglich, die beispielsweise einen selbständigen und genau abgegrenzten Teilbereich eines späteren Vorgehens abschließend regeln, soweit die übrigen Aspekte dieses Vorgehens unabhängig davon weiter entschieden und verfolgt werden können. Zulässig sind zudem Fragen, die in der Umsetzung noch weiterer Detailentscheidungen bedürfen, solange für die Abstimmenden die Reichweite ihrer Entscheidung nachvollziehbar bleibt.

Insoweit könnten Zweifel bestehen hinsichtlich des Teils des Bürgerbegehrens, der über die Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 28. November 2017 darauf zielt, die Platanen und den Brunnenstandort in Zukunft zu erhalten. Eventuelle neue Planungen zum Marktplatz wären im Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids insoweit eingeschränkt.

Für die Dauer von 2 Jahren könnte der Rat nur solche Planungen verfolgen, welche die durch den Bürgerentscheid begründeten Anforderungen berücksichtigt. Aus Sicht des Rates würde sich der Bürgerentscheid daher faktisch wie eine Vorgabe darstellen. Zudem würde in der Ratspraxis nicht über einen solchen Teilaspekt beschlossen werden. Stattdessen würde der Rat eine positive Planungsentscheidung über eine bestimmte Variante treffen.

Aus Sicht der Verwaltung ist die Fragestellung aber im Ergebnis auch unter diesem Gesichtspunkt im Ergebnis nicht zu beanstanden. Im Zusammenhang mit der Umgestaltung stellen der Erhalt der Platanen und des Brunnenstandorts selbständige Einzelfragen dar. Dies belegt nicht zuletzt der angegriffene Ratsbeschluss, der sich ebenfalls mit genau diesen beiden Fragen befasst.

Zudem lässt das Bürgerbegehren offen, ob überhaupt eine Umgestaltung des Marktplatzes erfolgen soll. Weder müsste sich der Rat nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid zwingend mit der Umgestaltung zu den von den Abstimmenden vorgegebenen Bedingungen entschließen, noch wäre die Umgestaltung aus anderen Gründen zwingend. Demnach ist in dem zu entscheidenden Erhalt weder eine Vorgabe noch ein Grundsatzbeschluss im Sinne der oben genannten Rechtsprechung zu sehen.

5. Begründung

Die nach § 26 Absatz 2 GO NRW zwingend vorgeschriebene Begründung dient dazu, die Bürgerinnen und Bürger über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären und Verfälschungen des Willens der Bürgerschaft vorzubeugen. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen (vergleiche Rehn/Cronauge, § 26, Erläuterung II.2). Die Wiedergabe unrichtiger Tatsachen führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, ohne dass es auf den Grund für die Täuschung oder eine Absicht der Initiatoren ankäme (vergleiche OVG NRW, Beschluss vom 23. April 2002 – 15 A 5594/00–, NRWE).

Eine sachlich-neutrale Darstellung ist aufgrund des politischen Charakters eines Bürgerbegehrens hingegen nicht zu verlangen. Zuspitzungen und polemisierende Darstellungen oder kleine Unrichtigkeiten in den Details sind daher grundsätzlich nicht zu beanstanden, solange nicht Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind (vergleiche OVG NRW, Beschluss vom 30. Mai 2014 – 15 B 522/14 –, NRWE, Rn. 9).

Ferner gebietet es nach VG Arnsberg, Urteil vom 16. Mai 2003 – 12 K 2590/02 –, NRWE, Rn. 25 die Funktion der Begründung bei einem Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, dass jedenfalls andeutungsweise auch die Motive erwähnt werden, von denen sich der Rat bei seiner Entscheidung hat leiten lassen.

Ausgehend davon ist die Begründung aus Sicht der Verwaltung zulässig.

Die wesentlichen Elemente des angegriffenen Ratsbeschlusses werden benannt. Jedenfalls andeutungsweise wird auch der Umbau des Marktplatzes als Motiv für die Entscheidung des Rates erwähnt.

Soweit im Übrigen Tatsachen dargestellt werden, sind diese nicht offensichtlich unzutreffend. Das gilt in erster Linie für die Aussage des Baumgutachtens. Diesem ist wie dargestellt zu entnehmen, dass die Platanen gesund sind. Die anschließende Aussage, dass die Bäume „noch mindestens eine Generation erhalten“ bleiben könnten, ist in dem Gutachten zwar weder wörtlich noch sinngemäß enthalten.

Vielmehr bleibt die Lebensdauer der Bäume im Gutachten offen. Die Begründung des Bürgerbegehrens erwähnt diese Aussage jedoch in einem 2. Satz und schreibt sie damit nicht mehr zwingend dem Baumgutachten zu. Die Aussage in der jetzigen Form ist daher im Zweifel als eine Interpretation und Meinungsäußerung zu verstehen.

Soweit die Begründung Überzeichnungen („Bonsaibäumchen“, „Kahlschlag“, „Megaevents“) enthält, rufen diese zwar möglicherweise unzutreffende Vorstellungen über die eigentlichen Motive und den Stand der Planungen hervor. Sie sind aber als kritische Meinungsäußerungen erkennbar und als solche zulässig.

Außerhalb dieser Begründung getätigte Äußerungen der Vertretungsberechtigten oder anderer dem Bürgerbegehren nahe stehender Personen, beispielsweise auf Flyern, im Internet oder bei der Unterschriftensammlung, sind nach Einschätzung der Verwaltung unbeachtlich. Sollten unwahre Tatsachenbehauptungen in diesem Rahmen vorgebracht worden sein, führen diese nicht zur Unzulässigkeit des Begehrens.

Soweit bekannt wurde diese Frage zwar noch nicht von der Rechtsprechung oder rechtswissenschaftlichen Literatur aufgegriffen. Die von der Rechtsprechung aus § 26 Absatz 2 GO NRW abgeleiteten Anforderungen an die Begründung beziehen sich jedoch ausschließlich auf den Text auf dem Unterschriftenzettel. Allein dieser wird von der einzelnen Bürgerin beziehungsweise dem einzelnen Bürger mit der Unterschrift anerkannt und sich zugerechnet. Weitere Einschränkungen der politischen Debatte hat die Gesetzgebung nicht geregelt und auch nicht erkennbar gewollt. Eventuelle unrichtige Tatsachenbehauptungen an anderer Stelle sind – jedenfalls auf der Ebene des Bürgerbegehrens – als Teil des politischen Wettbewerbs daher hinzunehmen.

6. Erreichung des Unterschriftenquorums

Gemäß § 26 Absatz 4 Satz 1 GO NRW muss ein Bürgerbegehren in Gemeinden mit über 30 000 und bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von 7 Prozent der Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet sein. Bei Vorlagenschluss am 27. März 2018 wäre das Bürgerbegehren von 2 101 Bürgerinnen und Bürgern zu unterzeichnen gewesen.

Maßgeblich für die Zahl der notwendigen Unterschriften ist die Anzahl der Bürgerinnen und Bürger am Tag der Entscheidung des Rates der Stadt Beckum über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Die genaue Zahl wird am Tage der Ratssitzung mündlich bekannt gegeben.

Anlage(n):

- 1 Unterschriftenzettel des Bürgerbegehrens „Rettet den Marktplatz“
- 2 Mitteilung der Kostenschätzung der Verwaltung vom 12. Januar 2018