

Postanschrift: Kreisverwaltung Mettmann · Postfach · 40806 Mettmann



Der Landrat

als untere staatliche
Verwaltungsbehörde

An den
Bürgermeister
-persönlich o.V.i.A.-
40878 Ratingen

Stadt Ratingen
Der Bürgermeister

20. MRZ. 2007

Auskunft erteilt: Frau Leven
Zimmer 1.204
Tel. 02104_99_ 1415
Fax 02104_99_ 4403
E-Mail Sigrid.Leven@Kreis-Mettmann.de

Kämmerei,
Kommunalaufsicht

Ihr Schreiben
Aktenzeichen 20 – 3 Le
Datum 19.03.2007

Bitte geben Sie bei jeder
Antwort das Aktenzeichen an.

**Ihre Anfrage zum weiteren Verfahren bezüglich des Bürgerentscheides vom
03.07.2005**

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Birkenkamp,

Sie haben mit Bericht vom 28.12.2006 und ergänzt durch Bericht vom 23.01.2007 um eine weitere aufsichtsbehördliche Stellungnahme im Zusammenhang mit der Diskussion in Ratingen um den Neubau oder die Sanierung des Rathauses gebeten.

Danach sei für das weitere Verfahren die Beantwortung der Frage maßgeblich, ob ein erneuter Bürgerentscheid auf Initiative des Rates durchgeführt werden darf oder wegen des Fehlens der hierfür zwingend erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen nicht zulässig ist.

Im Zuge der in der Stadt Ratingen geführten Diskussion über den baulichen Zustand des alten Rathauses und hierzu möglichen Lösungsabsichten formierte sich eine Initiative für ein Bürgerbegehren gegen eine Variante des Rathausneubaues. Die für das Bürgerbegehren notwendigen Unterschriftenlisten enthielten folgende Fragestellung:

„Soll das alte Rathaus abgerissen und hierfür ein neues Rathaus für
mehr als 24 Mio. Euro gebaut werden?“

Mit Schreiben vom 04.04.2005 baten Sie um aufsichtsbehördliche Stellungnahme, ob die Rechtsauffassung geteilt wird, dass der Aufruf unzulässig sei, da in der Begründung ein offensichtlich falscher Zahlenvergleich aufgeführt und ein Bezug zur Realisierbarkeit anderer Projekte hergestellt werde.

Dienstgebäude
Düsseldorfer Str. 26
40822 Mettmann
(Lieferadresse)
Telefon (Zentrale)
02104_99_0

Fax (Zentrale)
02104_99_4444

Homepage
www.kreis-mettmann.de
E-Mail (Zentrale)
kme@kreis-mettmann.de

Besuchszeit
8.30 bis 12.00 Uhr
und nach Vereinbarung

Konten
Kreissparkasse Düsseldorf
Kto. 0001000504
BLZ 301 502 00
Postbank Essen
Kto. 852 23-438 BLZ 360 100 43



Mit Schreiben vom 11.04.2005 habe ich unter Wahrung einer neutralen Haltung im Vorfeld der anstehenden Ratsentscheidung noch mögliche rechtliche Hinweise gegeben.

Am 12.04.2005 beschloss der Rat der Stadt Ratingen mit einer Mehrheit von 47:16:1 Stimmen den Ersatz-/Neubau des Rathauses mit Tiefgarage.

Hierzu wurde am 25.04.2005 das Bürgerbegehren eingereicht. Nachfolgend stellte der Rat mit Beschluss vom 24.05.2005 die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens fest und beschloss dem Bürgerbegehren nicht zu entsprechen. Anlässlich des Bürgerentscheids am 03.07.2005 wurde die zur Abstimmung gestellte Frage unter Erreichen des erforderlichen Quorums mit „Nein“ beantwortet. Der Rat stellte am 13.09.2005 das amtlich ermittelte Ergebnis des Bürgerentscheids fest. Der Bürgerentscheid war somit erfolgreich.

Ende letzten Jahres wurden aufgrund eines Schreibens der FDP - Fraktion Ratingen die Auswirkungen des Bürgerentscheids im Zusammenhang mit Ihrer bisherigen Vorgehensweise rechtlich bewertet. Wesentliche Aussagen waren dabei, dass der vom Rat beschlossene Rathausneubau aufgrund der Sperrfrist des § 26 Abs. 8 GO NRW nicht umgesetzt werden kann und sich darüber hinaus keine unmittelbare Handlungsverpflichtung des Bürgermeisters aus § 62 Abs. 2 Satz 2 GO NRW im Hinblick auf eine Rathaussanierung ergibt.

Ihre nunmehr vorliegende Anfrage bezieht sich auf ein internes Gutachten der Stadt Ratingen und die am 23.01.2007 in den Rat eingebrachte Vorlage Nr. 309/2006.

In dem Gutachten wird die Auffassung vertreten, dass durch den kassatorischen Bürgerentscheid lediglich der Beschluss des Rates vom 12.04.2005 aufgehoben worden sei und im übrigen keine weitere Bindungswirkung von dieser Entscheidung ausgehe. Daher sei die Durchführung eines vom Rat initiierten neuen Bürgerentscheids wegen des Fehlens der hierfür zwingend erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen nicht zulässig.

Die Argumentation im Gutachten erfolgt unter Berufung auf einen Teil der Kommentierung zur Gemeindeordnung NRW und insbesondere ein Urteil des Verwaltungsgerichts Minden vom 27.03.2006 (3 K 2987/04).

In dem dort zu entscheidenden Fall war Streitgegenstand eine Verpflichtungsklage über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens mit der Fragestellung: „Soll an der G.- Straße für die Stadt Q 1. ein neues Verwaltungsgebäude errichtet werden?“

Das Verwaltungsgericht sah das Bürgerbegehren aus mehreren Gründen als unzulässig an und wies daher die Klage als unbegründet ab. Neben einer unrichtigen Begründung und dem Fehlen eines Kostendeckungsvorschlages wurde das Bürgerbegehren auch wegen einer falschen Fragestellung als unzulässig bewertet. Dies deshalb, weil es so formuliert war, dass die Bürger, die ihm zustimmen, nicht mit „Ja“, sondern mit „Nein“ stimmen mussten. Ein Bürgerbegehren müsse aber so gefasst sein, dass die Zustimmung zu dem in ihm enthaltenen Vorschlag durch Abstimmung mit „Ja“ ausgedrückt wird.



Dies wurde im Einzelnen begründet unter Heranziehung der Abstimmungsregelungen in § 26 Abs. 7 GO NRW und aus der Rechtsnatur von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Verfehle das Bürgerbegehren eine Mehrheit in diesem Sinne, trete eine Bindungswirkung aufgrund der Abstimmung nicht ein und verbleibe die Zuständigkeit zur Entscheidung beim Rat. Bürger, die bei einem Bürgerentscheid mit „Nein“ stimmen, setzten sich damit auch nicht – so das Verwaltungsgericht – für das Gegenteil des mit dem Bürgerbegehren vorgelegten Vorschlags ein, sondern dafür, dass es bezüglich der gestellten Frage bei der Ratszuständigkeit verbleibt.

Im Fall der Stadt Ratingen war der Bürgerentscheid erfolgreich, weil die Mehrheit seiner Befürworter mit „Nein“ gestimmt hat. Daher könnte es denkbar sein, der gutachtlichen Auffassung der Stadt beizupflichten und aufgrund dieser Konstellation das Vorhandensein einer Bindungswirkung gemäß § 26 Abs. 8 GO NRW für den Rat zu verneinen. Allerdings hätte diese Betrachtung wohl zur Folge, dass der Rat auch nicht gehindert wäre, den mit dem Bürgerentscheid angegriffenen Ratsbeschluss erneut zu fassen. Damit wäre der Verfahrensablauf genauso zu bewerten, als wenn ein Rat seinen Beschluss in der nächsten Sitzung wieder aufhebt. Auch in diesem Fall würde hierdurch keine Bindungswirkung für die zukünftige Vorgehensweise entstehen.

Eine derart rechtstheoretische Betrachtung ist jedoch in dieser Absolutheit unter Heranziehung der Regelung des § 26 Abs. 8 GO NRW problematisch. Danach hat der Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses und kann vor Ablauf von zwei Jahren nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

Der Rat der Stadt Ratingen hat mit Beschluss vom 24.05.2005 das Bürgerbegehren für zulässig erklärt und mit Beschluss vom 13.09.2005 festgestellt, dass der Bürgerentscheid vom 03.07.2005 erfolgreich war. Er hat insoweit auch das Ergebnis des Bürgerentscheids als verbindliche Entscheidung für das weitere Vorgehen in Sachen „Rathausneubau“ anerkannt und in der Folgezeit alle Prüfungs- und Verfahrensschritte hieran ausgerichtet.

Gegen eine uneingeschränkte Übernahme der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtes Minden auf den vorliegenden Fall spricht zudem, dass das Verwaltungsgericht ausschließlich über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu entscheiden hatte.

Demgegenüber hat der Rat der Stadt Ratingen bereits eine positive Entscheidung zugunsten der Initiatoren des Bürgerbegehrens getroffen, so dass sich die Frage der Zulässigkeit nicht mehr stellt.

Zudem war gegenüber dem Fall „Minden“ vorliegend für die Unterzeichner zweifelsfrei erkennbar, dass bei einer Abstimmung mit „Nein“ dem Bürgerentscheid zum Erfolg verholfen wird. Zu beachten ist hier auch, dass eine Frage die mit „Ja“ hätte beantwortet werden müssen, eine durchaus missverständliche und damit unklare Fragestellung vorausgesetzt hätte.



Letztendlich lässt auch § 26 Abs. 7 Satz 1 und 2 GO NRW eine Abstimmung über die gestellte Frage bei einem Bürgerentscheid mit „Ja“ oder „Nein“ ausdrücklich zu. Zudem ist die Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde.

Mit der - aufgrund der ausdrücklichen Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und des Erfolges des Bürgerentscheids durch den Rat der Stadt Ratingen - erfolgten Selbstbindung ist es kaum vereinbar, dieser Entscheidung keine Bindungswirkung zukommen zu lassen. Insofern ist die Aussage in dem internen Gutachten der Verwaltung, dass das „Nein“ zu der gestellten Frage, keine Bindungswirkung für die Stadt entfalte, zu weitgehend.

Damit ist die vorstehend wiedergegebene Entscheidung des Rates dem Sinn und Zweck einer unmittelbaren Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung des Rates entsprechend grundsätzlich geeignet, eine Bindungswirkung für das weitere Vorgehen des Rates im Sinne von § 26 Abs. 8 GO NRW zu entfallen.

In der Rechtsprechung des OVG NRW ist klargestellt, dass ein kassatorisches Bürgerbegehren, welches in die vom Rat getroffenen Regelungen eingreift, sich nicht in der Aufhebung dieser Regelungen erschöpfen muss, sondern sie auch durch andere Gestaltungsmöglichkeiten für die Zukunft ersetzen kann (OVG NRW, Urteile vom 04.04.2006 - 15 A 5081/05 -, 28.01.2003 - 15 A 203/02 -). Somit kann folgerichtig auch von einem kassatorischen Bürgerentscheid grundsätzlich eine Bindungswirkung ausgehen. Anderenfalls könnte der Rat den Erfolg der unmittelbaren Bürgerbeteiligung postwendend durch eine gegensätzliche bzw. nur leicht abweichende Beschlussfassung zunichte machen.

Somit wäre es grundsätzlich zulässig, einen neuen Bürgerentscheid innerhalb der Sperrfrist bis Juli 2007 durch den Rat zur Frage des Rathausneubaus zu initiieren. Hierfür wäre allerdings klarzustellen, in welchem Umfang eine Bindungswirkung von dem erfolgreichen Bürgerentscheid ausgeht.

Die Fragestellung des Bürgerentscheids lautete: „Soll das alte Rathaus abgerissen und hierfür ein neues Rathaus für mehr als 24 Mio. Euro gebaut werden?“.

Maßgebend für die Zulässigkeit und Auslegung eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids ist dessen Text, der an Stelle eines Ratsbeschlusses treten soll (OVG NRW, Urteil vom 29.04.2003 - 15 A 3916/02 -), sowie der Sinn der Fragestellung, wie er von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste. Die Bindungswirkung müsste somit dahingehend interpretiert werden, dass ein Abriss des Rathauses bei einem nachfolgenden Ersatz durch einen Neubau im Kostenumfang von mehr als 24 Mio. Euro dem Rat verwehrt wäre.

Alle Beschlüsse, die den Abriss des alten Rathauses und einen Rathausneubau für mehr als 24 Mio. € zum Gegenstand haben, würden § 26 Abs. 8 GO NRW unterliegen und könnten somit Gegenstand eines vom Rat initiierten Bürgerentscheids sein.



Ausweislich der Ratsvorlage Nr. 309/2006 der Stadt Ratingen erfüllt das Szenario 3 (Splitlösung: Rathaus Mitte und Stadionring / Am Krumbachskothlen) mit dem vorgesehenen Abriss des Altgebäudes, weitgehendst auch das Szenario 2 (Rathaus NEU an der Stadthalle) mit der vorgesehenen Aufgabe des Altstandortes Minoritenstrasse diese Voraussetzungen. Damit wäre (im Gegensatz zu dem Szenario 1 - Sanierungsplanung) zu diesen Fragestellungen ein neuer Bürgerentscheid zulässig.

Im Ergebnis ist somit festzustellen:

- Die dem Urteil des VG Minden zugrundeliegenden Gegebenheiten sind auf den vorliegenden Sachverhalt nicht uneingeschränkt übertragbar
- Bei der gewählten Fragestellung war zweifelsfrei erkennbar, dass bei einer Abstimmung mit „Nein“ dem Bürgerentscheid zum Erfolg verholfen wird.
- Mit der Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hat er auch die damit verbundene Bindungswirkung des Bürgerentscheids für die Zukunft anerkannt.
- Der Umfang der Bindungswirkung kann über den aufgehobenen Ratsbeschluss hinausgehen und ist im Rahmen des Wortlautes der Fragestellung und nach dem (Empfänger-) Horizont des Unterzeichners auszulegen.
- Die Bindungswirkung wird für die der Ratsvorlage Nr. 309/2006 beschriebenen Szenarien 2 und 3 anerkannt und dementsprechend ein vom Rat initiiertes Bürgerentscheid innerhalb der Sperrfrist für zulässig erachtet.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Hendele