



MEISTERERNST DÜSING MANSTETTEN

Partnerschaft von
Rechtsanwältinnen und
Rechtsanwälten mbB

Meisterernst Düsing Manstetten Postfach 10 05 61 48054 Münster

Frau Justyna Sieben,
Grünwaldstraße 26, 41372 Niederkrüchten
Herrn Guido Buschhüter,
Mittelstraße 44, 41372 Niederkrüchten
Herrn Dr. med. Björn-Carsten Schultheis,
Parkstraße 1, 41372 Niederkrüchten

Oststraße 2
48145 Münster

Tel. 0251/5 20 91-0
Fax 0251/5 20 91-52

E-Mail: info@meisterernst.de
www.meisterernst.de

Mail: Guido.Buschhueter@gmx.de

Bernd Meisterernst
(bis 2018)

Mechtild Düsing
Fachanwältin für Agrar-,
Erb- und Verwaltungsrecht

Dietrich Manstetten
(bis 2021)

Az.: 282/22 START Frei-
badsanierung

Sekretariat: Dunja Greshake 21.02.2022 ach/dg
Durchwahl: 52091 - 15
achelpoehler@meisterernst.de

Dr. Frank Schulze
Fachanwalt für Verwaltungs-
recht, Dipl.-Verwaltungswirt

Klaus Kettner
Fachanwalt für Arbeits- und
Sozialrecht

Sehr geehrte Frau Sieben,
sehr geehrter Herr Buschhüter,
sehr geehrter Herr Dr. Schultheis,

Wilhelm Achelpöhler
Fachanwalt für Verwaltungs- und
für Urheber- und Medienrecht

Dr. Dirk Schuhmacher
Fachanwalt für Agrarrecht

Veronica Bundschuh
Fachanwältin für Arbeitsrecht

Zu der rechtsgutachterlichen Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens der Bürgerinitiative „START Freibadsanierung „Am Kamp““ vom 13.12.2021 der Rechtsanwälte Dr. Alexander Beutling und Stephan Helbig, LL.M. Lenz-Johlen Köln nehme ich meinerseits wie folgt Stellung:

Dr. Rita Coenen
Fachanwältin für Familienrecht
Zertifizierte Mediatorin
Lehrbeauftragte Universität
Münster

Die Rechtsanwälte halten das Bürgerbegehren für unzulässig, weil die Begründung fehlerhaft sei.

Marius Schaefer, MLE
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Das Bürgerbegehren richte sich der Sache nach gegen einen Ratsbeschluss. Die Begründung erwähne aber nicht andeutungsweise die Motive, von denen sich der Rat bei seiner Entscheidung hat leiten lassen und die Rechtsanwälte beziehen sich insoweit auf ein Urteil des VG Arnsberg vom 16. Mai 2003 – 12 K 2590/02 –, Rn. 22 - 23, juris; sowie einen Beschluss des Hess. VGH vom 21. Januar 2020 - 8 B 2370/19 -, juris Rn. 41.

Anna-Kristina Pusch
Fachanwältin für Familien-
und Sozialrecht

Tatsächlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Bürgerbegehren, das sich gegen eine Entscheidung eines Rates wendet, die gegenläufigen Motive des Rates wiedergeben muss.

**Henning
Schulte im Busch**
Fachanwalt für Agrar- und
Verwaltungsrecht

Nach § 26 Abs. 2 S. 1 muss das Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Das Begründungserfordernis soll dazu beitragen, die Unterzeichner über den Sachverhalt

Dr. Andrea Bockey
Notarin · Fachanwältin für Erb-,
Verwaltungs- und Sozialrecht



und die Argumente der Initiatoren aufzuklären und dient maßgeblich dazu, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen (OVG Münster NVwZ-RR 2002, 766 (767); BeckRS 2009, 32864; 2014, 52055;

„Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Hierbei verkennt der Senat nicht, dass die Begründung auch dazu dient, für das Bürgerbegehren zu werben und damit auch Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen zum Ausdruck bringen kann, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind. Auch mag die Begründung eines Bürgerbegehrens im Einzelfall Überzeichnungen und Unrichtigkeiten in Details enthalten dürfen, die zu bewerten und zu gewichten Sache des Unterzeichners bleibt (vgl. OVG Koblenz, NVwZ-RR 1997, 241 [243]; Spies, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, 1999, S. 168). Diese aus dem Zweck des Bürgerbegehrens folgenden Grenzen der Überprüfbarkeit sind jedoch überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde lag (vgl. aber Wansleben, § 26 NWGO Er. 4; Ritgen, S. 140).

Denn maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Auf den Grund der unrichtigen Sachdarstellung kommt es deshalb nicht an.“

OVG NW, Urteil vom 23. 4. 2002 - 15 A 5594/00 NVwZ-RR 2002, 766

Neuerdings hat das OVG NW die Aufklärungsfunktion der Begründung hervorgehoben:

Die Begründung eines Bürgerbegehrens ist demnach auch dann fehlerhaft, „wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens für die Entscheidung wesentliche Tatsachen unerwähnt bleiben. Das Gebot der richtigen Tatsachendarstellung wird insoweit ergänzt durch das Gebot der vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen.

Vgl. VG Köln, Urteil vom 25. Mai 2011 - 4 K 6904/10 -, juris Rn. 28; vgl. ferner Bay. VGH, Beschluss vom 25. Juni 2012 - 4 CE 12.1224 -, juris Rn. 31; Hess. VGH, Beschluss vom 21. Januar 2020 - 8 B 2370/19 -, juris Rn. 41;“

OVG Münster Ur. v. 7.10.2020 – 15 A 2927/18, BeckRS 2020, 27713 Rn. 75, beck-online.

Aus dieser Entscheidung des OVG NW folgt indessen nicht, dass die Begründung neben dem selbstverständlichen Gebot, den Sachverhalt zutreffend und nicht verfälschend darzustellen und die Gründe darzulegen, die die Initiatoren des Bürgerbegehrens verfolgen auch die gegenläufigen Erwägungen des Rates darzustellen.

Dagegen spricht bereits der Wortlaut des Gesetzes. § 26 Abs. 2 Satz 1 GO lautet:

„Das Bürgerbegehren muss in Textform eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten.“

Anforderungen an die Begründung stellt der Wortlaut des Gesetzes nicht auf. Bereits dies spricht für einen weiten Gestaltungsspielraum der Initiatoren eines Bürgerbegehrens. Maßgebend ist aber, dass eben nur „eine Begründung“ verlangt wird. Es sind also Gründe für das Bürgerbegehren darzustellen. Es liegt auf der Hand, dass die Erwägungen, die den Rat zu einer Entscheidung bewogen haben, die mit einem Bürgerbegehren angegriffen werden, keinen „Grund“ für das Bürgerbegehren darstellen. Die Begründung einer angefochtenen Ratsentscheidung begründet gerade nicht das Anliegen der Initiatoren des Bürgerbegehrens, sondern nur die angefochtene Entscheidung. Deshalb spricht schon der Wortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 GO gegen die Auffassung, nicht nur die Motive der Initiatoren seien in der Begründung darzulegen, sondern auch die gegenläufigen Argumente für die angefochtene Entscheidung.

Für diese am Wortlaut orientierten Auslegung spricht auch die Entstehungsgeschichte der Norm. Im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 4.2.1993, 11/4983 Seite 9 erschöpft sich das Erfordernis der Begründung des Bürgerbegehrens in dem Hinweis, dass das Bürgerbegehren eine Begründung enthalten müsse. Nähere Ausführungen finden sich dazu nicht. Daraus folgt, dass nach dem Willen des Gesetzgebers keine besonderen Anforderungen an die Begründung des Bürgerbegehrens gestellt werden. Das entspricht auch der bisherigen Rechtsprechung, die sich in erster Linie auf eine Richtigkeitskontrolle der dargestellten Tatsachen beschränkte.

Bestimmte Vorgaben zur Sachverhaltsdarstellung erlegte das Gesetz dem Bürgerbegehren allein mit der Notwendigkeit eines Kostendeckungsvorschlags auf, der nach dem Entwurf der Landesregierung Bestandteil des Bürgerbegehrens sein musste. Damit musste dem Bürgerbegehren die zutreffende Mitteilung der erforderlichen Kosten enthalten.

Gegen diese Auffassung spricht auch die Systematik des Gesetzes. Denn für ein kassatorisches Bürgerbegehren sieht das Gesetz allein die Fristgebundenheit des Bürgerbegehrens vor. Hätte der Gesetzgeber den Initiatoren des Bürgerbegehrens auch eine Darstellung der Begründung des angefochtenen Ratsbeschlusses auferlegen wollen, dann hätte nichts näher gelegen, als auch insoweit eine Regelung vorzusehen. Davon hat der Gesetzgeber indessen abgesehen. Für die Begründung eines initiierenden Bürgerbegehrens gilt damit dieselbe Bestimmung wie für ein kassatorisches Bürgerbegehren. Beim initiierenden Bürgerbegehren müssen aber nur die Gründe für das Bürgerbegehren dargestellt werden, und nicht etwa die Gründe, die gegen das Bürgerbegehren sprechen.

Auch diese systematische Erwägung spricht dafür, dass auch die Begründung eines kassatorischen Bürgerbegehrens allein die Gründe der Initiatoren darstellen muss und nicht die Gegen-Gründe des angefochtenen Ratsbeschlusses.

Schließlich sprechen auch Sinn und Zweck der Vorschrift gegen eine ausufernde Auslegung. Denn die Begründung muss der Unterschriftensammlung beigelegt werden. Deshalb kann die Begründung knapp gehalten werden. Zudem muss die Begründung der Fragestellung entsprechen.

„Die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag (müssen) thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen müssen (Grundsatz der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostendeckungsvorschlag). Bezieht sich, wie hier, die Begründung auf einen anderen Gegenstand als die zur Entscheidung zu bringende Frage, wird für den Bürger unklar, worüber er abstimmen soll sowie ob und welche Kosten für die verlangte Maßnahme abzudecken sind.“

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 01. April 2009 – 15 B 429/09 –, Rn. 16, juris.

Die Darstellung der Gegen-Gründe macht den Inhalt des Bürgerbegehrens hingegen unklar. Denn es wird die Frage aufgeworfen, ob das Bürgerbegehren zugleich die Erwägungen des Rates zurückweist, die diesen zu der angefochtenen Entscheidung bewogen haben. Schließlich wird die eigentliche Entscheidung nicht bei der Unterzeichnung des Bürgerbegehrens getroffen, sondern beim Bürgerentscheid. Beim Bürgerentscheid steht indessen nur die Frage zur Abstimmung. Weshalb bei der Sammlung der Unterschriften für den Bürger erkennbar sein muss, dass das Bürgerbegehren auf die Aufhebung eines Ratsbeschlusses gerichtet ist und welche Gründe der Rat für seine Entscheidung hatte, bei der eigentlichen Abstimmung, mit der der Ratsbeschluss tatsächlich aufgehoben wird indessen nicht, ist nicht nachvollziehbar. Die Darstellung der Gründe der angefochtenen Entscheidung kann ohne weiteres im Abstimmungsheft erfolgen.

Auch der Entscheidung des OVG NW vom 7.10.2020 kann nichts anderes entnommen werden. Zum einen verweist das OVG NW nicht auf die soweit ersichtlich einzige Entscheidung eines Verwaltungsgerichts, das eine Darstellung der Gründe des angefochtenen Ratsbeschlusses verlangt, der Ent-

scheidung des VG Arnsberg vom 16. Mai 2003. Das OVG verweist vielmehr auf eine Entscheidung des VG Köln, das sich allein mit der Frage befasst, dass eine Darstellung des Sachverhalts, die wesentliche Umstände weglässt, irreführend sein kann. In der vom OVG NW gleichfalls zitierten Entscheidung des HessVGH findet sich auch keine Aussage ein Bürgerbegehren müsse in der Begründung die Gegen-Gründe des angefochtenen Ratsbeschlusses darzustellen, dort heißt es vielmehr in diesem Zusammenhang allein: „Die Initiatoren eines kassatorischen Bürgerbegehrens haben die Gründe, die gegen den Beschluss der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung) sprechen, zutreffend darzustellen (Hess. VGH, Beschluss vom 20. August 2015 - 8 B 2125/14 -, juris Rdnr. 6f.)“, Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 21. Januar 2020 – 8 B 2370/19 –, Rn. 41, juris. Von einer Notwendigkeit, die Gründe der angefochtenen Ratsentscheidung darzustellen, findet sich in der Entscheidung des HessVGH nichts. Darzustellen sind auch nach dieser, vom OVG NW in Bezug genommenen Entscheidung allein die Gründe, die aus Sicht der Initiatoren gegen die Entscheidung des Rates sprechen.

Auch der bisherigen Rechtsprechung des OVG NW zu kassatorischen Bürgerbegehren lässt sich nicht ansatzweise entnehmen, ein kassatorisches Bürgerbegehren müsse auch die Gegen-Gründe des Rates darzustellen. Das OVG NW hatte mehrfach zu entscheiden, wann ein Bürgerbegehren gegen eine Ratsentscheidung gerichtet sei. Dazu hat es ausgeführt:

„Während initiiierende Bürgerbegehren, die den Regelungen von Ratsbeschlüssen nicht widersprechen, gleichsam ein noch unbestelltes Feld bearbeiten und damit ausschließlich gemeindliche Aktivitäten anstoßen, greifen kassatorische Bürgerbegehren in vom Rat getroffene Regelungen ein, die sie aufheben oder ersetzen wollen.

Vgl. OVG NW, Beschluss vom 24. Februar 2010 - 15 B 1680/09 -, juris Rn. 13, Urteil vom 28. Januar 2003 - 15 A 203/02 -, juris Rn. 5.

Für den die Fristbindung auslösenden kassatorischen Charakter eines Bürgerbegehrens kommt es nicht darauf an, ob in ihm Elemente enthalten sind, die bislang nicht Gegenstand von Ratsbeschlüssen waren. Maßgebend ist nach dem beschriebenen Sinn und Zweck der Fristgebundenheit kassatorischer Bürgerbegehren allein, ob das Bürgerbegehren bei verständiger Würdigung ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Aufhebung oder Änderung nicht nur ein völlig nebensächliches Detail betrifft, von dem anzunehmen ist, dass es im Kontext der durch das Bürgerbegehren zur Entscheidung gestellten Frage von bisherigen Ratsbeschlüssen nicht erfasst sein sollte.

Vgl. OVG NW, Beschluss vom 24. Februar 2010 - 15 B 1680/09 -, juris Rn. 14, Urteil vom 28. Januar 2003 - 15 A 203/02 -, juris Rn. 6.“

(Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23. März 2018 – 15 B 337/18 –, Rn. 10 - 13, juris)

Das OVG NW macht die Frage, ob ein Bürgerbegehren initiiierend oder kassatorisch ist also allein am Inhalt der angestrebten Regelung fest und nicht am Wortlaut der Formulierung der Frage. Ist ein Bürgerbegehren danach kassatorisch folgt daraus aber nach der bisherigen Rechtsprechung des OVG NW allein seine Fristgebundenheit, nicht eine zusätzliche Begründungslast. In keiner Entscheidung, in der das OVG NW herausgearbeitet hat, dass ein Bürgerbegehren kassatorisch ist, hat das OVG NW beanstandet, dass der Ratsbeschluss, gegen den das Bürgerbegehren gerichtet ist, in der Begründung nicht erwähnt wurde, geschweige denn, dass die Begründung des angefochtenen Ratsbeschlusses ansatzweise dargestellt wird, vgl. z.B. OVG NW, Urteil vom 28. 1. 2003 - 15 A 203/02, NVwZ-RR 2003, 584, OVG NW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, Rn. 22, juris.

Zusammengefasst ergibt sich also, dass sowohl der Wortlaut, als auch die Systematik des Gesetzes, wie auch die Entstehungsgeschichte und Sinn und Zweck des § 26 Abs. 2 Satz 1 und die bisherige Rechtsprechung des OVG NW gegen die Rechtsauffassung in der gutachterlichen Stellungnahme sprechen. Eine Fehlerhaftigkeit der Begründung ist damit nicht erkennbar. Andere Gründe, die gegen das Bürgerbegehren sprechen, werden nicht vorgetragen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Achelpöhler'. The signature is written in a cursive, flowing style with some overlapping letters.

Achelpöhler
Rechtsanwalt