



Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft

Lenz und Johlen · Postfach 102365 · D 50463 Köln

Stadt Bornheim
Frau Christiane Pilger
Rathausstraße 2
53332 Bornheim

Per E-Mail: christiane.pilger@stadt-bornheim.de

Köln, den 27.12.2013

Unser Zeichen: 02880/13 11/MN

Sekretariat:

Frau Zapke

Tel.: +49 221 97 30 02-73

m.oerder@lenz-johlen.de

Bürgerbegehren „Grundstücksverkäufe Roisdorf“

Sehr geehrte Frau Pilger,

wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 13.12.2013 mit den beigefügten
Unterlagen.

Die uns freundlicherweise zur Verfügung gestellten Unterlagen haben wir
zwischenzeitlich durchgesehen und ausgewertet. Hinsichtlich der Zulässig-
keit des Bürgerbegehrens „Grundstücksverkäufe Roisdorf“ ist nach diessei-
tiger Einschätzung von Folgendem auszugehen:

I. Sachverhalt

Der Rat der Stadt Bornheim hat am 06.05.2010 die Aufstellung des Bebau-
ungsplanes Ro 17 beschlossen. Das Plangebiet wird von der Bonner Straße
im Südwesten, der Meckenheimer Straße im Nordwesten, der Schumacher-
straße und der Siegburger Straße im Norden, der Bahnstrecke Köln-Bonn
im Nordosten und dem Widdiger Weg im Südosten begrenzt.

Prof. Dr. Heribert Johlen^{PV}
Dr. Klaus Schmiemann^{PV}
Dr. Franz-Josef Pauli^P
Dr. Rainer Voß^{PVM}
Dr. Michael Oerder^{PV}
Dr. Thomas Lüttgau^{PV}
Thomas Elsner^{PB}
Rainer Schmitz^{PV}
Dr. Alexander Beutling^{PVM}
Dr. Markus Johlen^{PV}
Eberhard Keunecke^{PB}
Dr. Inga Schwertner^{PV}
Dr. Philipp Libert^{PF}
Dr. Christian Giesecke, LL.M.^{PVL}
Dr. Felix Pauli^{PV}
Dr. Tanja Lehmann^V
Martin Hahn
Dr. Kai Petra Dreesen, LL.M.^E
Nick Kockler
Béla Gehrken^D
Markus Nettekoven
Philipp Caspar Hellermann

P Partner i.S.d. PartGG
V Fachanwalt für Verwaltungsrecht
B Fachanwalt für Bau- u. Architektenrecht
M AnwaltMediator DAA
(Dr. Rainer Voß auch FU Hagen)
L McGill University (Montreal, Kanada)
E Master of European Studies
F Maîtrise en droit (Université Paris X)
D Dipl.-Verwaltungsbetriebswirt (FH)

Gegründet von RA Wolfgang Lenz

Mit dem Bebauungsplan sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung eines Einkaufszentrums durch einen privaten Investor geschaffen werden. Die Stadt beabsichtigt, in ihrem Eigentum stehende Grundstücke innerhalb des Plangebiets, die für die Errichtung des Einkaufszentrums benötigt werden, an den privaten Investor zu veräußern. Einen entsprechenden Grundsatzbeschluss hat der Stadtrat bislang nicht gefasst.

Unter dem 25.04.2013 hat die FDP-Fraktion im Stadtrat beantragt, der Rat möge gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 GO NRW einen „Ratsbürgerentscheid zum geplanten Einkaufszentrum in Roisdorf“ beschließen. Der Antrag wurde vom Stadtrat mehrheitlich abgelehnt.

Am 07.05.2013 haben die Herren Jörn Freynick, Dr. Markus Reiz und Frank Kretschmer (nachfolgend „Initiatoren“ genannt) ein Bürgerbegehren angemeldet. Mit Schreiben vom 17.06.2013 hat die Stadtverwaltung hierzu schriftlich Stellung genommen und den Initiatoren mitgeteilt, dass sie das Bürgerbegehren für unzulässig hält.

Die Initiatoren haben dem Bürgermeister der Stadt Bornheim gleichwohl am 27.11.2013 den Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides überreicht, dem eine Unterschriftenliste beigelegt war. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens lautet:

„Sollen die Grundstücke im Bereich Schumacherstr., Bonner Str. und Meckenhheimer Str. (Stadtteil Roisdorf) in Eigentum und Besitz der Stadt Bornheim bleiben?“

Zur Begründung des Bürgerbegehrens wird ausgeführt, dass der Verbleib der Grundstücke im Eigentum und Besitz der Stadt ihren Verkauf und ihre Verpachtung an den Investor verhindere. Der Verkauf oder die Verpachtung der Grundstücke stellten Geschäfte dar, die den Investor einseitig begünstigten und die Bürgerinnen und Bürger der Stadt benachteiligten. Die dauerhaften Profite, die der Investor mit den Grundstücken erzielen könne würden den einmaligen Erlös für die Stadtkasse bei weitem übersteigen. Zudem sollten große öffentliche Flächen innerhalb einer geschlossenen Ortschaft dem Allgemeinwohl dienen und nicht an Private verkauft werden.

Das Bürgerbegehren gibt schließlich noch eine Kostenschätzung der Stadtverwaltung wieder und benennt die Initiatoren als Vertretungsberechtigte.

II. Rechtliche Würdigung

Der Rat der Stadt Bornheim hat die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW festzustellen, wenn die formellen und materiellen Voraussetzungen des § 26 GO NRW erfüllt sind.

1. Formelle Zulässigkeitsvoraussetzungen

Das Bürgerbegehren muss nach § 26 Abs. 2 GO NRW in formeller Hinsicht die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung enthalten, die Kostenschätzung der Verwaltung angeben sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Hinsichtlich der Unterschriftenlisten sieht das Gesetz in § 26 Abs. 4 Satz 3 GO NRW i.V.m. § 25 Abs. 4 GO NRW vor, dass jede Liste den vollen Wortlaut des Antrages enthält und die Unterzeichner nach Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Anschrift zweifelsfrei erkennen lässt.

a)

Die uns auszugsweise vorliegende Unterschriftenliste benennt drei Vertretungsberechtigte, die offenbar in Bornheim gemeldet sind (§ 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW) und enthält zudem die nach § 26 Abs. 4 Satz 3 GO NRW i.V.m. § 25 Abs. 4 GO NRW erforderlichen persönlichen Angaben der Unterzeichner. Insoweit bestehen gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens keine Bedenken.

b)

Der Gegenstand eines Bürgerbegehrens bestimmt sich nach der Frage, die den Bürgern zur Entscheidung gestellt werden soll. Nach § 26 Abs. 7 Satz 1 GO kann bei einem Bürgerbegehren über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Damit setzt § 26 Abs. 7 Satz 1 GO voraus, dass die Frage eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt ist.

vgl. OVG NRW, Urteil vom 19.02.2008 – 15 A 2961/07 –.

Da der aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführte Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat (vgl. § 26 Abs. 8 Satz 1 GO NRW), muss er einen vollziehbaren Inhalt haben,

vgl. auch Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung NW, Band I, § 26, S. 8 m.w.N.

Dies ist nur der Fall, wenn die Frage widerspruchsfrei, in allen Fällen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich ist. Eine hinreichende Bestimmtheit in diesem Sinne ist bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen zu verneinen,

vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 11.08.2008 – 10 ME 204/08; VG Köln, Urteil vom 25.04.2012 – 4 K 2849/11.

Es darf mit anderen Worten keine Auslegungsfrage übrig bleiben, die nicht von jedermann zweifelsfrei und aus dem Stand heraus anhand des den Gegenstand eines eventuellen Bürgerentscheides bildenden Textes beantwortet werden kann. Zugleich dürfen aber an die sprachliche Abfassung des Begehrens keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Vielmehr ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Gegenstand eines Bürgerbegehrens auch von Gemeindebürgern ohne besondere (verwaltungsrechtliche) Kenntnisse formuliert werden können soll,

vgl. BayVGh, Urteil vom 19.02.1997 – 4 B 96.2928 –.

Gemessen hieran dürfte die von den Initiatoren gewählte Formulierung der Fragestellung den Bestimmtheitsanforderungen noch genügen. Bedenken könnten sich daraus ergeben, dass die Grundstücke, die nach dem Willen der Initiatoren weder veräußert, noch verpachtet werden sollen, im Text des Bürgerbegehrens nicht katastermäßig oder in sonstiger Weise näher bezeichnet sind. Es dürfte jedoch davon auszugehen sein, dass die zur Entscheidung über die Frage aufgerufenen Bürger aus der Umschreibung des in Rede stehenden Gebietes entnehmen können, dass Gegenstand der Fragestellung sämtliche innerhalb dieses Gebietes liegenden städtischen Grundstücke sind. Missverständnisse dürften insoweit nicht zu besorgen sein. Vielmehr würde die Forderung, die einzelnen Grundstücke auch katastermäßig zu bezeichnen, die Anforderungen an die

sprachliche Abfassung eines Bürgerbegehrens wohl überspannen. Jedenfalls dürfte die Vollziehbarkeit eines Bürgerentscheides über die vorliegende Fragestellung noch hinreichend sichergestellt sein.

c)

Nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW gehört die Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Damit soll sichergestellt werden, dass die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren hinreichend aufgeklärt sind. Insofern ist einerseits berücksichtigen, dass im Rahmen eines Bürgerbegehrens schon aus Platzgründen keine ausführlichen Erörterungen erwartet werden können. Andererseits vermag eine Begründung die ihr zugeordnete Funktion nur zu erfüllen, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffend wiedergegeben sind und die Begründungselemente nicht etwa auf eine Irreführung der Bürger hinauslaufen,

vgl. OVG NRW, Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00 –.

Es bestehen Bedenken, ob die vorliegende Begründung diesen Anforderungen genügt.

Zum einen stellt sie nach unserer Auffassung nicht sicher, dass die Unterzeichner über den dem Bürgerbegehren zugrunde liegenden Sachverhalt, insbesondere den konkreten Anlass des Bürgerbegehrens, hinreichend aufgeklärt sind. Die Begründung enthält keine Sachverhaltsangaben, sondern ist ausschließlich auf die Argumente der Initiatoren beschränkt. Zum anderen sind die Ausführungen in der Begründung teilweise unzutreffend. So hätte eine Verpachtung zur Folge, dass der Stadtkasse laufend Pachtzinsen zufließen. Ein lediglich einmaliger Erlös würde in diesem Falle nicht generiert. Entgegen der Darstellung der Initiatoren könnte im Rahmen einer Verpachtung sichergestellt werden, dass die Stadtkasse an dem so bezeichneten „Privat-Profit“ des Investors durch die Nutzung der städtischen Grundstücke dauerhaft angemessen partizipiert. Es ist mit anderen Worten nicht sicher, dass eine Verpachtung der Grundstücke ausschließlich den Investor bevorteilt. Darüber hinaus handelt es sich bei den in Rede stehenden Grundstücken um eine Vielzahl kleinerer Flurstücke, die keine große, zusammenhängende Fläche darstellen und – jedenfalls nach dem Schreiben der Stadt vom 17.06.2013 - mit einer Ausnahme weder heute noch zukünftig eigenständig nutzbar sind. Eine derartige selbständige Nutzungsmöglichkeit suggeriert jedoch die Begründung des Bürgerbegehrens in ihrem letzten Satz, worin gefordert wird, dass „große

öffentliche Flächen innerhalb einer geschlossenen Ortschaft“ nicht an Private verkauft werden sollen.

Folglich kann jedenfalls nicht mit der erforderlichen Gewissheit ausgeschlossen werden, dass die Begründung den Willen der Unterzeichner verfälscht. Dass die Initiatoren eine Täuschung hier möglicherweise nicht beabsichtigt haben, ist insoweit unerheblich,

vgl. OVG NRW, Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00 –.

d)

Es spricht außerdem einiges dafür, dass das Bürgerbegehren „Grundstücksverkäufe Roisdorf“ in seiner konkreten Ausgestaltung gegen den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsatz der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostenschätzung verstößt,

vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 24.02.2010 – 15 B 1680/09 – und vom 01.04.2009 – 15 B 429/09 –,

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens beschränkt sich allein auf den Fortbestand des Eigentums und des Besitzes der Stadt an ihren, in dem bezeichneten Bereich liegenden Grundstücken. Insbesondere die Inbezugnahme eines „Investors“, die ihm zugeordneten „Privat-Profit“ sowie der letzte Satz der Begründung, wonach große öffentliche Flächen innerhalb einer geschlossenen Ortschaft nach Meinung der Initiatoren des Bürgerbegehrens dem Allgemeinwohl dienen und nicht an Private verkauft werden sollten, lässt aber erkennen, dass Gegenstand des Bürgerbegehrens jedenfalls auch die Frage der künftigen Nutzung der Grundstücke sein soll. Die Begründung geht mithin thematisch über die zur Entscheidung zu bringende Frage hinaus. Für den Bürger ist damit vorliegend nicht zweifelsfrei erkennbar, ob er nur über die künftigen Eigentums- und Besitzverhältnisse hinsichtlich der Grundstücke entscheiden soll oder auch über deren künftige Nutzung. Folglich erweist sich das Bürgerbegehren nach unserer Auffassung als inkongruent.

e)

Das Bürgerbegehren dürfte im Übrigen auch schon wegen Fristablaufs unzulässig sein. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rates, muss es nach § 26 Abs. 3 GO NRW innerhalb von 3 Monaten nach dem Sitzungstag eingereicht sein. Ein

Bürgerbegehren richtet sich dabei auch dann gegen einen Ratsbeschluss, wenn dieser in der Fragestellung zwar nicht genannt ist, sich das Bürgerbegehren aber inhaltlich hierauf bezieht und seiner Zielrichtung nach auf eine Korrektur des Ratsbeschlusses ausgerichtet ist,

vgl. Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, a.a.O., S.12 m.w.N.

Geht man davon aus, dass auch die künftige (bauliche) Nutzung der in Rede stehenden städtischen Grundstücke im Allgemeinwohlinteresse Gegenstand des Bürgerbegehrens ist, zielt es im Ergebnis darauf ab, die Entscheidung des Stadtrates vom 06.05.2010, die planungsrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass u.a. die städtischen Grundstücke künftig für großflächigen Einzelhandel genutzt werden können, abzuändern,

vgl. zu einem entsprechenden Sachverhalt VG Köln, Beschluss vom 25.05.2011 – 4 K 6904/10.

f)

Ob das Bürgerbegehren darüber hinaus gemäß § 26 Abs. 4 GO NRW von 7% der Bürger unterzeichnet worden ist, kann auf der Grundlage der uns vorliegenden Unterlagen, die hierzu keine Aussage enthalten, nicht geprüft werden. Die Presseberichterstattung deutet jedoch darauf hin, dass die erforderliche Zahl an Unterschriften hier vorliegt.

g)

Als Zwischenergebnis ist folgendes festzuhalten: Das Bürgerbegehren begegnet in formeller Hinsicht erheblichen Bedenken. Es stellt nicht hinreichend sicher, dass die Unterzeichner des Bürgerbegehrens über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren hinreichend aufgeklärt sind und enthält inhaltlich unzutreffende Aussagen (einmaliger Erlös bei Verpachtung, große öffentliche Flächen). Es verstößt darüber hinaus gegen die von der Rechtsprechung entwickelte Grundsätze der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostenschätzung. Geht man davon aus, dass mit dem Bürgerbegehren auch eine bestimmte Nutzung der Flächen verhindert werden soll (dazu auch nachstehend Ziff. 2), dann ist es auch verfristet.

2. Materielle Zulässigkeitsvoraussetzungen

Über die v.g. formellen Bedenken hinaus, könnte das Bürgerbegehren auch aus materiellen Gründen unzulässig sein. Da die Verwaltung von Gemeindevermögen – und damit auch die Frage der Veräußerung städtischer Grundstücke – zu dem Kernbereich kommunaler Selbstverwaltungsangelegenheiten zählt und weil ein Bürgerbegehren zu der in Rede stehenden Frage innerhalb der beiden letzten Jahre nicht durchgeführt wurde, ist das Bürgerbegehren in materieller Hinsicht nur unzulässig, wenn es nach § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW ausgeschlossen ist.

Das Bürgerbegehren könnte gegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW verstoßen. Nach dieser Vorschrift ist ein Bürgerbegehren über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens unzulässig.

a)

Nach der Fragestellung, die ausschließlich auf die künftigen Eigentums- und Besitzverhältnisse an den städtischen Grundstücken gerichtet ist, ist eine Entscheidung über einen Bauleitplan, insbesondere über den Bebauungsplan Ro 17, hier nicht Gegenstand des Bürgerbegehrens „Grundstücksverkäufe Roisdorf“. Ein positiver Bürgerentscheid stünde allenfalls der Verwirklichung dieser Bauleitplanung entgegen, da die Errichtung eines Einkaufszentrums in diesem Bereich ohne Einbeziehung der städtischen Grundstücke nicht zu realisieren sein dürfte. Gleichwohl darf das Bebauungsplanaufstellungsverfahren von der Stadt weiter betrieben werden.

Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster fallen Bürgerbegehren, die sich in einem solchen Sinne lediglich mittelbar auf eine Bauleitplanung auswirken können, aber nicht unmittelbar auf eine planerische Entscheidung gerichtet sind, nicht in den Anwendungsbereich des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW.

Das Gericht begründet seine Rechtsauffassung in seinem Beschluss vom 06.12.2007 – 15 B 1744/07 – wie folgt:

„Es gibt keine Grundlage dafür, den Wortlaut des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW in einem weiteren Sinne auszulegen, so dass auch bereits Entscheidungen, die der Verwirklichung einer in Gang gesetzten Bauleitplanung entgegenstünden,

von dem Ausschlussstatbestand erfasst wären. Dagegen sprechen bereits systematische Gründe: Der vergleichbare Ausschlussstatbestand des § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW betrifft Planfeststellungsverfahren, förmliche Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und bestimmte Zulassungsverfahren. Hier schließt das Gesetz nicht etwa nur Entscheidungen in diesen Verfahrensarten vom Bürgerbegehren aus, sondern "Angelegenheiten, die im Rahmen [solcher Verfahren] zu entscheiden sind". Mit dieser betont weiten Umschreibung zielt der Ausschlussstatbestand in einem umfassenden Sinne auf Sachentscheidungen, die auf das planungs- oder zulassungsbedürftige Vorhaben gerichtet sind, vgl. OVG NRW, Urteil vom 05.02.2002 – 15 A 1965/99 –, NWVBl. 2002, 346 (348).

Demgegenüber beschreibt die hier in Rede stehende Nr. 6 dieser Vorschrift als dem Bürgerbegehren nicht eröffnete Gegenstände nicht etwa "Angelegenheiten, die im Rahmen von Bauleitplänen zu entscheiden sind", sondern in weitaus präziserer Wortwahl "die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen". Angesichts dieser unterschiedlichen Formulierungen weiter und enger gefasster Ausnahmetatbestände vergleichbarer Art in ein und derselben Vorschrift kann nicht davon ausgegangen werden, dass Nr. 6 einen ähnlich weit gefassten Bereich wie Nr. 5 abdecken soll.

Auch Sinn und Zweck des Ausschlussgrundes der Nr. 6 gebieten eine erweiternde Auslegung nicht: Die Regelung, Bauleitpläne umfassend dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens zu entziehen, ist in der nahe liegenden Überlegung begründet, dass solche mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffende Entscheidungen eine Vielzahl öffentlicher und privater Interessen zu berücksichtigen und abzuwägen haben, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit "Ja" oder "Nein" pressen lassen vgl. OVG NRW, Urteil vom 24.04.2002 – 15 A 5594/00 –, NVwZ-RR 2002, 766 (767).

Darum geht es hier nicht: Es ist keine planerische Entscheidung zu treffen, ob nach den Vorstellungen der Stadt an der Stelle des in Rede stehenden Grundstücks die angedachte Bebauung bauplanungsrechtlich zulässig sein soll, sondern lediglich, ob ein durch eine solche Bauleitplanung zukünftig vielleicht ermöglichtes Vorhaben unter Einsatz des städtischen Grundstücks verwirklicht werden soll.“

Der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts dürfte zu folgen sein. Insbesondere ist im Rahmen der Auslegung das Regel-Ausnahme-Verhältnis von § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW und den Ausschlussgründen des § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW zu berücksichtigen. Danach ist ein Bürgerbegehren über eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich zulässig, es sei denn, ihm steht ausnahmsweise einer der abschließend aufgeführten Hinderungsgründe entgegen.

b)

Das Bürgerbegehren ist jedoch gleichwohl unzulässig, wenn es sich nur in das formelle Gewand einer solchen nicht von § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW erfassten Frage kleidet, der Sache nach jedoch offensichtlich eine bauplanerische Entscheidung zum Gegenstand hat, der Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW mit anderen Worten „umgangen“ werden soll,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 06.12.2007 – 15 B 1744/07 –.

Wo die Grenze zwischen einem dem Bürgerbegehren zugänglichen Gegenstand jenseits der Bauleitplanung und einer in diesem Sinne in das Gewand einer anderen Maßnahme gekleideten unzulässigen bauplanerischen Entscheidung verläuft, ist nach der Rechtsprechung eine Frage des Einzelfalles,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 06.12.2007 – 15 B 1744/07 –.

Danach muss durch Auslegung im Einzelfall ermittelt werden, ob das Bürgerbegehren der Sache nach erkennbar gegen die mit der Planaufstellung zum Ausdruck gebrachten Zielvorstellungen der Gemeinde gerichtet ist und den – beabsichtigten – planerischen Festsetzungen objektiv widerspricht,

vgl. VG Köln, Urteil vom 25.05.2007 – 4 K 4967/06 –.

Bei dieser Auslegung darf das Bürgerbegehren nicht isoliert (abstrakt) in den Blick genommen werden. Vielmehr ist angesichts des Umstandes, dass es sich hierbei um ein kommunalpolitisches Instrument handelt, auch die konkrete kommunalpolitische Situation in der Gemeinde zu berücksichtigen,

vgl. VG Köln, Urteil vom 25.05.2007 – 4 K 4967/06 –.

In Anwendung dieser Grundsätze hat das Verwaltungsgericht Köln ein Bürgerbegehren für u.a. wegen Verstoßes gegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW für unzulässig erklärt, das folgende Fragestellung beinhaltete:

„Soll das Grundstück des neuen Stadtparks im alleinigen Eigentum und Besitz der Stadt Leichlingen bleiben?“

Unter Verweis auf die Begründung des Bürgerbegehrens stand zur Überzeugung des Gerichts fest, dass die eigentliche Zielrichtung des Bürgerbegehrens – ungeachtet der Fragestellung – darin bestand, die gegenwärtige Nutzung des Stadtparks beizubehalten,

vgl. VG Köln, Urteil vom 25.05.2011 – 4 K 6904/10 –; bestätigt durch OVG Münster, Beschluss vom 8.11.2011 – 15 A 1668/11,

c)

Gemessen hieran kann die materielle Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „Grundstücksverkäufe Roisdorf“ vertretbar nur angenommen werden, wenn sich aus den Gesamtumständen ergibt, dass es sich letztlich (ausschließlich) gegen die Ausweisung eines Sondergebietes „Einkaufszentrum“ in dem Bebauungsplan Ro 17, also die Unterlassung einer entsprechenden Bauleitplanung, richtet. Hierbei dürfte es maßgeblich darauf ankommen, ob ein dahingehender Wille bereits in dem Text des Bürgerbegehrens angelegt ist.

Das Bürgerbegehren ist erkennbar von dem Willen getragen, eine gedankliche Verknüpfung mit dem geplanten Einkaufszentrum zu vermeiden. Dies spiegelt sich insbesondere in der Überschrift („Grundstücksverkäufe Roisdorf“) und der ebenso neutralen Fragestellung wider. Wie bereits dargestellt, kann aber die Begründung, v.a. der letzte Satz, dahingehend ausgelegt werden, dass es den Unterzeichnern primär darum geht, zu verhindern, dass die Grundstücke für die Zwecke eines privaten Investors genutzt werden. Überdies ist auch der Wunsch, eine Verpachtung der Grundstücke zu verhindern, letztlich nur erklärbar, wenn die Unterzeichner mit dem Bürgerbegehren eine bestimmte (bauliche) Nutzung der in Rede stehenden städtischen Grundstücke sichergestellt wissen wollen. Die Frage, wie ein Grundstück baulich genutzt werden soll, unterliegt indes der Bauleitplanung.

Darüber hinaus muss das Bürgerbegehren nach hiesiger Auffassung auch im Gesamtkontext gesehen werden. So ist dem Bürgerbegehren „Grundstücksverkäufe Roisdorf“ ein (gescheiterter) Antrag der FDP-Ratsfraktion unmittelbar zeitlich vorangegangen, der auf einen Ratsbeschluss zur Durchführung eines Bürgerentscheides gerichtet war. Der Antrag vom 25.04.2013 trug die Überschrift

„Ratsbürgerentscheid zum geplanten Einkaufszentrum in Roisdorf“

und war auf einen Bürgerentscheid zu folgender Frage gerichtet:

„Soll die Stadt Bornheim im Bereich der Schumacherstraße in Roisdorf Grundstücke verkaufen, damit dort ein Einkaufszentrum mit rund 13.500 Quadratmetern Verkaufsfläche entstehen kann?“

Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt, dass die FDP-Ratsfraktion der Auffassung sei, die Bürger der Stadt Bornheim sollten

„über die Errichtung des Einkaufszentrums in Roisdorf“

abstimmen. Mitunterzeichner dieses Antrags war einer der Initiatoren und Vertretungsberechtigten des nunmehr in Rede stehenden Bürgerbegehrens „Grundstücksverkäufe Roisdorf“.

Noch deutlicher zeigt die Berichterstattung in der Presse, insbesondere im Kölner Stadt-Anzeiger (vgl. Artikel vom 10.10.2013 und vom 04.12.2013) und im Bonner General-Anzeiger (vgl. Artikel vom 28.05.2013), dass das Bürgerbegehren nicht nur inhaltlich mit der Planung für das Einkaufszentrum in Roisdorf verknüpft, sondern durch das Ziel der Verhinderung dieser Planung, jedenfalls aber der Herbeiführung eines Bürgerbegehrens zu dieser Planung motiviert ist. In dem letztgenannten Artikel sind die drei Initiatoren des Bürgerbegehrens gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Bornheimer Gewerbevereins auf einem Photo abgebildet. Sie halten Plakate in den Händen mit der Aufschrift „Bürgerbegehren EKZ Bornheim“. In dem Presseartikel wird in Bezug auf die Zielsetzung des Bürgerbegehrens u.a. wie folgt berichtet:

„Sie [die Initiatoren, Anm. d. U.] wollen die Erweiterung des Toom-Geländes stoppen, indem sie die Stadt per Bürgerbegehren vom Verkauf der Grundstücke an den Investor abhalten.“

Man wird unterstellen müssen, dass nach dieser Presseberichterstattung, die offensichtlich beispielhaft für das Auftreten der Initiatoren in der Öffentlichkeit war, das Bürgerbegehren für die Bürger nicht anders zu verstehen war und ist, als dass sie sich mit ihrer Unterschrift generell gegen den Bau eines Einkaufszentrums aussprechen (sollten). Diese Zielrichtung ist auch in dem Text des Bürgerbegehrens anlegt, der den Investor und die von ihm zu erwirtschaftenden Profite in den Blick nimmt, was für den Adressaten des Bürgerbegehrens nur nachvollziehbar ist, wenn diese Aussagen mit einer konkreten Nutzungsabsicht unterlegt sind.

Im Ergebnis spricht daher alles dafür, dass das Bürgerbegehren „Grundstücksverkäufe Roisdorf“ trotz der neutralen Fragestellung wegen Verstoßes gegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW verstößt und damit einen unzulässigen Gegenstand aufweist.

III. Fazit

Zusammenfassend ist daher zunächst festzuhalten, dass aus unserer Sicht die ganz überwiegenden Gründe dafür sprechen, dass das Bürgerbegehren „Grundstücksverkäufe Roisdorf“ gemäß § 26 GO NRW unzulässig ist. Es bestehen sowohl formelle als auch materielle Bedenken gegen die Statthaftigkeit des Bürgerbegehrens.

Mit unseren Ausführungen hoffen wir Ihnen gedient zu haben. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

(Dr. Michael Oerder)
Rechtsanwalt

Mit freundlichen Grüßen

(Markus Nettekoven)
Rechtsanwalt