



# MEISTERERNST DÜSING MANSTETTEN

Rechtsanwältinnen  
Rechtsanwälte · Notarin

**Bernd Meisterernst**  
Fachanwalt für Arbeits- und  
Sozialrecht, Notar a.D.

**Mechtild Düsing**  
Notarin, Fachanwältin für  
Agrarrecht, Erbrecht und  
Verwaltungsrecht

**Dietrich Manstetten**  
Fachanwalt für  
Arbeitsrecht

**Dr. Frank Schulze**  
Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht  
Dipl.- Verwaltungswirt

**Klaus Kettner**  
Fachanwalt für  
Arbeits- und Sozialrecht

**Wilhelm Achelpöhler**  
Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht,  
Urheber- und Medienrecht

**Prof. Dr. Axel Stein**  
Rechtsanwalt,  
Arbeitsrecht · Erbrecht

**Burkard Lensing, LL.M.**  
Fachanwalt für  
Versicherungsrecht,  
Master of Insurance Law

**Dr. Dirk Schuhmacher**  
Fachanwalt für Agrarrecht

**Veronica Bundschuh**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht

**Dr. Rita Coenen**  
Fachanwältin für  
Familien- und Sozialrecht

**Kathrin Ollech**  
Rechtsanwältin

**Jutta Sieverdingbeck-  
Lewers**  
Rechtsanwältin

**Johann Strauß**  
Rechtsanwalt

Oststraße 2  
48145 Münster  
Tel. 0251/5 20 91-0  
Fax 0251/5 20 91-52  
E-Mail: info@meisterernst.de  
www.meisterernst.de

Sparkasse Münsterland Ost  
IBAN:  
DE05 4005 0150 0000 2996 02  
BIC: WELADED1MST

Postbank Dortmund  
IBAN:  
DE76 4401 0046 0162 8114 61  
BIC: PBNKDEFF

UStNr.: 337/5716/0084



**Per Mail: sylvia-meyer@t-online.de**

Grüne Fraktion Wuppertal  
Frau Sylvia Meyer  
Johannes-Rau-Platz 1, Zimmer 147

42269 Wuppertal

|              |                                   |  |            |        |
|--------------|-----------------------------------|--|------------|--------|
| Nr.: 3993/09 | Grüne Fraktion<br>Wuppertal Allg. | Sekretariat: Thomas Gottwald<br>Durchwahl: 52091 - 15<br>Fax: 52091 - 65<br>achelpoehler@meisterernst.de | 25.03.2014 | ach/th |
|--------------|-----------------------------------|--|------------|--------|

Sehr geehrte Frau Meyer,

ich komme zurück auf Ihre Anfrage vom 19.03.2014 zur Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens „Döppts 105“.

Eine umfassende Stellungnahme zu dem Bürgerbegehren ist mir nicht möglich, da mir diverse Unterlagen, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens von Bedeutung sein könnten, nicht vorliegen.

Allerdings meine ich, dass das Bürgerbegehren im vorliegenden Fall eindeutig unzulässig ist, wenn auch nicht, wie Prof. Bätge in seinem Gutachten vom November 2013 meint, weil es sich um eine Beschlussfassung „über die Haushaltssatzung“ handelt.

## 1. Zum Sachverhalt

Die Stadt Wuppertal plant die Neugestaltung des „Döppersbergs“. Der 2. Bauabschnitt beinhaltet mehrere Maßnahmen:

- Veränderungen im Straßensystem, Absenkung der B7 und Neuansbindung der Straßen Döppersbergs und Bahnhofstraße
- Neubau des Busbahnhofs einschließlich der Unterkonstruktion und des Busabstellplatzes
- Eine neue Bahnhofsmal

(Liste gemäß Gutachten Bätge S. 6)

Diese Projekte der Neugestaltung des Döppersberges können mit den vorgesehenen finanziellen Mitteln nicht verwirklicht werden. Weitere Finanzmittel in Höhe von 34 Mio EUR werden benötigt, um alle Maßnahmen wie vorgesehen zu verwirklichen.

Der Ratsbeschluss vom 18.11.2013 sieht - in Abänderung der bisherigen Beschlusslage des Rates vor, dass für diese Maßnahmen die benötigten zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden. Dagegen richtet sich das Bürgerbegehren. Nach dem Bürgerbegehren sollen keine zusätzlichen Mittel aufgewendet werden, sondern erforderliche Mittel durch „Umschichtungen“ im Projekt gewonnen werden.

## 2. Rechtliche Würdigung

Ein Bürgerbegehren ist nach § 26 Abs. 1 S. 1 GO darauf gerichtet, dass die Bürger „an Stelle des Rates über **eine Angelegenheit** der Gemeinde selbst entscheiden“. Die Bestimmtheit der Fragestellung ist erheblich, denn sie beschreibt den Gegenstand, der aus der Entscheidungskompetenz des Rates herausgelöst werden soll,

OVG NW, Urt. v. 23.04.2002, Az.: 15 A 5594/00.

Das Wort „eine“ in § 26 Abs. 1 S. 1 GO ist als Zahlwort zu verstehen. Es ist damit nicht zulässig, mehrere Angelegenheiten in einem Bürgerbegehren zusammenzufassen, auch wenn nach der Rechtsprechung die Initiatoren eines Bürgerbegehrens ein Ermessen dahingehend zustehen soll, welche Sachverhalte eine inhaltliche Einheit bilden sollen. Es muss sich dabei jedoch sachlich stets um einen Gegenstand handeln.

OVG NW, Urt. v. 15.02.2008, Az.: 15 A 2961/07

### a) „Eine Angelegenheit“, weil auf die Aufhebung eines Ratsbeschlusses gerichtet?

Im vorliegenden Fall ist das Bürgerbegehren darauf gerichtet, den Ratsbeschluss vom 18.11.2013 teilweise aufzuheben. Ein Bürgerbegehren kann sich zwar auch gegen einen Ratsbeschluss wenden und natürlich auch gegen einen Ratsbeschluss, der einen früheren Ratsbeschluss abändert. Ein Bürgerbegehren ist aber umgekehrt nicht bereits deshalb zulässig, wie es auf die Aufhebung eines Ratsbeschlusses gerichtet ist. Sofern ein Bürgerbegehren auf die Aufhebung eines Ratsbeschlusses gerichtet ist, stellt sich vielmehr die Frage, ob damit auch **eine** Angelegenheit entschieden wird. Dass es nur um die Aufhebung eines Ratsbeschlusses geht, macht die Angelegenheit nicht zu „einer Angelegenheit“ i.S.d. § 26 Abs. 1 Satz 1 GO.

### b) „Eine Angelegenheit“, weil es um ein Projekt „Döppersberg“ geht?

Selbst wenn man der Auffassung wäre, dass die Maßnahmen zur Neugestaltung des Döppersberges ein einheitliches Projekt wären, so zielt das Bürgerbegehren nicht darauf, dass das Projekt insgesamt nicht durchgeführt wird.

### c) „Eine Angelegenheit“, weil es um eine Finanzierungssumme geht?

Das Bürgerbegehren ist darauf gerichtet, dass die Mittel für die Vielzahl der Maßnahmen, die im Rahmen der Neugestaltung des Döppersberges vorgesehen waren, auf den bislang vorgesehenen Maximalbetrag begrenzt werden. Dies hat zur Folge, dass einzelne der Projekte nicht bzw. nicht in der geplanten Weise durchgeführt werden können. Welche Vorhaben in dieser Weise nicht durchgeführt werden können, lässt sich dem Bürgerbegehren allerdings nicht entnehmen.

Die Zusammenfassung einzelner Angelegenheiten zu einem „Gesamtpaket“ und einem finanziellen „Gesamtaufwand“ macht diese einzelnen Angelegenheiten noch nicht zu einer Angelegenheit im Sinne

von § 26 Abs. 1 S. 1 GO. Im Unterschied zu einem Bürgerbegehren und einem Bürgerentscheid kann der Rat derartige „Sammelbeschlüsse“ durchaus fassen, ein Bürgerbegehren indessen ist nach dem Wortlaut des § 26 Abs. 1 S. 1 GO auf Entscheidungen über einzelne Angelegenheiten beschränkt, so dass ein Ratsbeschluss, der letztlich mehrere Angelegenheiten betrifft, auch dann nicht von einem Bürgerbegehren angefochten werden kann, weil über diese Angelegenheiten einheitlich in einem Ratsbeschluss entschieden worden ist.

Das Bürgerbegehren spricht sich nicht gegen die Verwirklichung einzelner Maßnahmen aus, die im Rahmen der Neugestaltung des Döppersberges verfolgt werden sollen, es überlässt die Entscheidung der Streichung einzelner Maßnahmen ausdrücklich dem Rat. Im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheides stünde damit für den Rat überhaupt nicht fest, welcher der konkreten Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Döppersberg weiter verfolgt werden sollen und welche Maßnahmen gestrichen werden sollen oder aber nur modifiziert durchgeführt werden sollen.

Die Einzelmaßnahmen, die im Rahmen der Neugestaltung des Döppersberges geplant sind, müssen auch nicht notwendigerweise einheitlich verwirklicht werden. Dies ergibt sich aus dem Text des Bürgerbegehrens selbst. Denn es sieht ja ausdrücklich vor, dass Finanzmittel durch „Umschichtungen“ zwischen den verschiedenen Projekten neu verteilt werden. Das kann die Änderungen einzelner Projekte ebenso bedeuten, wie den Verzicht auf einzelne Maßnahmen.

Damit wird letztlich keine einzelne Angelegenheit im Rahmen des Bürgerbegehrens entschieden, sondern allein über die Gesamtkosten einer Vielzahl einzelner Maßnahmen und Angelegenheiten. Eine solche Entscheidung ist allerdings keine Entscheidung in einer Angelegenheit des Rates, sondern überlässt die Entscheidung die einzelnen Projekte, die im Rahmen der Neugestaltung des Döppersberges verfolgt werden soll, dem Rat.

Damit ergibt sich meines Erachtens hier der klare Befund, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist, da es die Finanzierung mehrerer Angelegenheiten betrifft und keine der einzelnen Angelegenheiten, die im Rahmen der Neugestaltung des Döppersberges zu entscheiden sind, den Bürgern zur Entscheidung vorgelegt werden soll.

d) Kein Verstoß gegen § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO

Entgegen der Ansicht von Prof. Bätge meine ich aber nicht, dass das Bürgerbegehren hier unzulässig ist, weil es entgegen § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO die Haushaltssatzung zum Gegenstand hat.

In der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen ist die Reichweite des Ausschlussstatbestands des § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO nicht geklärt, Rechtsprechung des OVG NW existiert nicht. Nach § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO sind Bürgerbegehren „über die Haushaltssatzung, einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte“ unzulässig.

Der Wortlaut der Bestimmung bezieht sich auf Bürgerbegehren, die die Haushaltssatzung zum Gegenstand haben. Das ist bei dem vorliegenden Bürgerbegehren nicht der Fall. Es stellt sich die Frage, ob die Bestimmung des § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO erweitert ausgelegt werden kann, und zwar dahingehend, dass es auch solche Bürgerbegehren ausgeschlossen sind, die sich allein auf die finanziellen Folgen einer Sachentscheidung beziehen und nicht auf die Sachentscheidung selbst.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb eine solche erweiterte Auslegung des § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO zulässig wäre. Zahlreiche Sachentscheidungen der Gemeinde stellen sich letztlich allein als finanzielle Entscheidungen dar. Werden etwa einem privaten Verein Zuschüsse zur Fortführung eines Schwimmbades gezahlt, handelt es sich insoweit allein um eine finanzielle Entscheidung.

Vgl. VG Arnsberg Urteil 16.5.2003 Az.: 12 K 2590/02

Für die Auffassung des Gutachters, wonach derartige isolierte finanzielle Entscheidungen einem Bürgerbegehren entzogen sein sollten, besteht meines Erachtens weder eine Rechtfertigung, noch ein Bedürfnis.

Insoweit kann die frühere Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen zu § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO herangezogen werden. Nach § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO (a. F.) waren Bürgerbegehren unzulässig über die „Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen“. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat diesen Ausschlussstatbestand eng ausgelegt,

Beschluss vom 17.07.2007, Az.: 15 B 874/07.

Nur dann, so das OVG NW, wenn der Bebauungsplan selbst Gegenstand des Bürgerbegehrens sei, unterfalle das Bürgerbegehren dem Ausschlussstatbestand des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO.

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat die Auffassung vertreten, mit § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO seien keineswegs alle Angelegenheiten, über die im Rahmen von Bauleitplänen zu entscheiden sein, einem Bürgerbegehren entzogen. Insoweit unterscheide sich der Wortlaut des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO im Hinblick auf die Bauleitpläne von der betont weiten Fassung des § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO, der Verfahren der Planfeststellung betrifft.

Insoweit sei es zwar nicht erforderlich, dass das Bürgerbegehren ausdrücklich auf die Änderung der Bauleitplanung gerichtet sein müsse, es könne auch sein, dass die Fragestellung in ein formales Gewand gekleidet sei, letztlich aber auf die Änderung der Bauleitplanung ziele.

Selbst ein Bürgerbegehren, das eine konkrete Sachentscheidung vorsehe, die der Verwirklichung eines Bebauungsplans entgegenstehe, sei insoweit zulässig. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat also insoweit den Ausschlussstatbestand des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO eng ausgelegt. Meines Erachtens ist dieselbe enge Auslegung auch im Hinblick auf den Tatbestand des § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO geboten. Es besteht keinerlei Rechtfertigung, diese Bestimmung erweitert auszulegen.

### 3) Zusammenfassung

Das Bürgerbegehren ist aus dem oben beschriebenen Grund unzulässig. Die Neugestaltung des Döppersberges umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen, zwischen denen auch aus Sicht des Bürgerbegehrens keine notwendige Verknüpfung besteht. Es handelt sich mithin nicht um „eine“ Angelegenheit, auch wenn über den Finanzrahmen für diese Maßnahmen ein einheitlicher Ratsbeschluss gefasst wurde, gegen dessen Änderung durch einen weiteren Ratsbeschluss sich nunmehr das Bürgerbegehren wendet. Die formale Zusammenfassung mehrerer Angelegenheiten in einem Ratsbeschluss macht diese noch nicht zu einer Angelegenheit i.S.d. § 26 Abs. 1 Satz 1 GO.

Mit freundlichen Grüßen



Achelpöhler  
Rechtsanwalt