AntweilerLiebschwagerNieberding
Rechtsanwälte

AntweilerLiebschwagerNieberding · Immermannstraße 20 · 40210 Düsseldorf

Stadt Wuppertal
Rechtsamt
Herrn Dr. Harald Huffmann
Am Clef 60

42275 Wuppertal

per E-Mail: harald.huffmann@stadt.wuppertal.de

AntweilerLiebschwagerNieberding
Rechtsanwälte PartG mbB

Immermannstraße 20
40210 Düsseldorf
T +49 211 860472-00
F +49 211 860472-22
info@aln-partner.de

www.AntweilerLiebschwagerNieberding.de
www.aln-partner.de

T 0211 86047-14
F 0211 / 860472-22
m.langerfeld@aln-partner.de

22/000055/ml

14. März 2022

Bürgerbegehren zur Bundesgartenschau

Sehr geehrter Herr Dr. Huffmann,

vielen Dank für Ihre E-Mail vom 3. März 2022 und die Anlagen hierzu.

Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Bundesgartenschau 2031 haben wir geprüft. Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass es sowohl inhaltlich als auch formal zulässig ist.

I. Sachverhalt

1. Der Rat der Stadt Wuppertal hat am 16. November 20221 den Beschluss gefasst, dass die Stadt Wuppertal eine Bewerbung für die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031 abgeben wird.

Dr. Clemens Antweiler, Mag. rer. publ.
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Vergaberecht

Dr. Pascale Liebschwager
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Vergaberecht

Dr. Felix Nieberding
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

Dr. Verena Wachinger
Rechtsanwältin

Alexandra von Oelhafen
Rechtsanwältin

Sebastian Schmitt
Rechtsanwalt

Maren Franke, LL.M.
Rechtsanwältin

Teresa Jumpertz
Rechtsanwältin

AG Essen · PR 4882
USt-ID DE340995462

National-Bank
IBAN DE48 3602 0030 0008 9906 89
BIC NBAGDE3E

2. Mittlerweile haben einige Bürger der Stadt Wuppertal Stimmen für ein Bürgerbegehren mit der folgenden Fragestellung gesammelt:

> *„Soll sich die Stadt Wuppertal entgegen dem Ratsbeschluss vom 16.11.2021 nicht für die Bundesgartenschau 2031 bewerben?“*

In dem Unterschriftenformular für das Bürgerbegehren ist zur Begründung Folgendes ausgeführt:

> *„Der Rat der Stadt Wuppertal hat in seiner Sitzung vom 16.11.2021 beschlossen, dass die Stadt Wuppertal sich für die Durchführung einer Bundesgartenschau im Jahr 2031 bewirbt. Nach unserer Überzeugung ist diese Entscheidung angesichts der Verschuldungsquote des städtischen Haushaltes finanzpolitisch verfehlt.“*

3. Auf der Homepage der Initiatoren des Bürgerbegehrens (https://buga-so-nicht.de) heißt es, mittlerweile lägen 14.454 Unterschriften vor, die das Bürgerbegehren unterstützen; diese Unterschriften würden nun an den Stadtrat zur Überprüfung weitergegeben.

II. Frage

Für die Stadt Wuppertal stellt sich nun die Frage, ob das Bürgerbegehren zulässig ist.

III. Rechtslage

1. Inhaltliche Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

In inhaltlicher Hinsicht muss ein Bürgerbegehren gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten. Außerdem darf es sich nicht auf einen Gegenstand beziehen, zu dem nach § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW kein Bürgerbegehren zulässig ist.

a) In Bezug auf den Bürgerentscheid bestimmt § 26 Abs. 7 Satz 1 GO NRW, dass über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann. Aus dem systematischen Zusammenhang zwischen § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW und § 26 Abs. 7 Satz 1 GO NRW folgt, dass bereits die im Bürgerbegehren gestellte Frage so formuliert werden muss, dass sie sich mit Ja oder Nein beantworten lässt.

> OVG Münster, Beschl. v. 21. Juni 2013 – 15 B 697/13, KommJur 2014, 60 f.; *Dietlein/Peters* in: *Dietlein/Heusch*, BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 18. Ed., Stand: 1. Dezember 2021, § 26 GO NRW Rdnr. 19.

Die Fragestellung muss dabei konkret und in sich widerspruchsfrei sein. Denn die hinreichende Bestimmtheit der Frage eines Bürgerbegehrens hat nach der Rechtsprechung überragende Bedeutung:

> *„Die Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ihre Mitwirkung sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine konkrete Sachentscheidung betrifft. Deshalb muss es ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit oder nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat. Daher muss die Fragestellung in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Mit anderen Worten: Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bie-*

tenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen“.

OVG Münster, Beschl. v. 21. Juni 2013 – 15 B 697/13, KommJur 2014, 60, unter Hinweis auf OVG Lüneburg, Beschl. v. 11. August 2008 – 10 ME 204/08.

Ausgehend von diesem Maßstab ist die dem Bürgerbegehren zugrundeliegende Fragestellung hinreichend bestimmt: Wird die Frage, ob sich die Stadt Wuppertal nicht um die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031 bewerben soll, bejaht, heißt das, dass abweichend vom Ratsbeschluss vom 16. November 2021 keine Bewerbung abgegeben werden soll. Umgekehrt bedeutet die Verneinung der gestellten Frage, dass es in der Sache bei dem Ratsbeschluss vom 16. November 2021 für die Bewerbung um die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031 bleibt.

Zwar ist es theoretisch denkbar, dass einzelne Bürger die negativ formulierte Fragestellung falsch verstehen. Gesicherte Erkenntnisse oder Erfahrungswerte dazu gibt es aber nicht. Daher liegt die Möglichkeit eventueller Missverständnisse auf Seiten der Bürger im Bereich des rein Spekulativen. Sowohl sprachlich als auch logisch ist die im Bürgerbegehren gestellte Frage eindeutig. Daher besteht an der hinreichenden Bestimmtheit kein Zweifel.

b) Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehens. Insoweit ist Folgendes zu beachten:

„Die Begründung dient dazu, die Unterzeichnenden über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren und Initiatorinnen aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Dies gilt ungeachtet zulässiger Überzeichnungen und Unrichtigkeiten im Detail. Die Grenzen sind jedoch überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind.“

OVG Münster, Urt. v. 7. Oktober 2022 – 15 A 2927/18, BeckRS 2020, 27713

Rdnr. 74; OVG Münster, Urt. v. 23. April 2022 – 15 A 5594/00, NVwZ-RR 2002, 766, 776.

Auf der Homepage https://buga-so-nicht.de findet sich unter der Überschrift „Gedanken zur Bundesgartenschau BuGa 2031“ eine Begründung des Bürgerbegehrens, die insgesamt 10 Seiten umfasst. Angesprochen werden dort unter anderem Probleme für die Umwelt, das Klima und den Verkehr. Dass diese Begründung unrichtige Tatsachen enthält, können wir nicht erkennen.

Wesentlich knapper ist die Begründung für das Bürgerbegehren auf der Unterschriftenliste. Dort wird nur allgemein auf die Verschuldung der Stadt Wuppertal Bezug genommen; im Hinblick darauf heißt es, die Entscheidung für eine Bewerbung um die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031 sei finanzpolitisch verfehlt.

Mit dem Hinweis auf die Situation des städtischen Haushalts haben die Initiatoren des Bürgerbegehrens ein aus ihrer Sicht zentrales Argument gegen die Bewerbung um die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031aufgeführt. Dass die Stadt Wuppertal hohe Schulden hat, ist unbestritten. Die Begründung nennt also keine unzutreffenden Tatsachen. Ob es im Hinblick darauf sinnvoll erscheint, auf die Bewerbung um die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031 zu verzichten, ist keine Tatsachenfrage, sondern eine Frage politischer Wertung. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens dürfen die politische Auffassung vertreten, angesichts der hohen Verschuldung des städtischen Haushalts sei eine Bewerbung um die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031 politisch nicht sinnvoll; darauf dürfen sie auch in der Begründung für das Bürgerbegehren hinweisen.

Mehr ist für eine Begründung i.S.d. § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW inhaltlich nicht erforderlich. Denn zu nennen sind nur die wesentlichen tatsächlichen und eventuellen rechtlichen Erwägungen, die die Initiatoren des Bürgerbegehrens dazu bewogen haben, dieses einzuleiten. Entscheidend ist also nicht eine objektive Sichtweise, sondern allein die Perspektive der Initiatoren. Gerade weil die Begründung auch auf der Unterschriftenliste anzugeben ist, sind Kurzformeln zulässig.

Vgl. OVG Koblenz, Urt. v. 6. Februar 1996 – 7 A 12861/95, NVwZ-RR 1997, 241, 243; vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 16. September 2021 – 1 K 4517/20, BeckRS

2021, 32587; *Dietlein/Peters* in *Dietlein/Heusch*, BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 18. Ed., Stand: 1. Dezember 2021, § 26 GO NRW Rdnr. 21.

Maßgeblich für die Einleitung des Bürgerbegehrens sind aus der Perspektive der Initiatoren finanzpolitische Erwägungen. Dieses Argument ist auf der Unterschriftenliste angegeben. Die Begründung genügt deshalb den Vorgaben des § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW.

Keine Rolle spielt, dass auf der Homepage https://buga-so-nicht.de weitere Argumente gegen eine Bewerbung der Stadt Wuppertal um die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031 genannt werden. § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW verlangt nämlich nur

> *„eine Begründung“*,

nicht aber eine Darstellung sämtlicher Gründe, die nach Auffassung der Initiatoren für das Bürgerbegehren sprechen.

c) § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW zählt einzelne Gegenstände auf, zu denen ein Bürgerbegehren nicht zulässig ist. Gemäß § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW sind Bürgerbegehren über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen ausdrücklich ausgeschlossen. Für den Begriff des Bauleitplans gilt dabei die Definition des § 1 Abs. 2 BauGB; erfasst sind also Bebauungspläne und Flächennutzungspläne.

> *Dietlein/Peters* in: *Dietlein/Heusch*, BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 18. Ed. Stand: 1. Dezember 2021, § 26 GO NRW Rdnr. 54.

Angriffspunkt des Bürgerbegehrens ist hier allein der Ratsbeschluss vom 16. November 2021 über die Bewerbung der Stadt Wuppertal für die Ausrichtung der Bundesgar-

tenschau 2031. Es ist durchaus möglich, dass die Aufstellung bzw. Änderung von Bauleitplänen erforderlich sein wird, falls es zu einer Bewerbung kommt und diese im Ergebnis Erfolg hat. Allerdings richtet sich das Bürgerbegehren jedenfalls nicht unmittelbar gegen die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen.

Der Verwaltungsgerichtshof Mannheim hat angenommen, dass der entsprechende Ausschlusstatbestand der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung erst ab dem Zeitpunkt eingreift, in dem die Gemeinde einen Beschluss über die Aufstellung eines Bauleitplans i.S.d. § 2 Abs. 1 BauGB gefasst hat.

> VGH Mannheim, Beschl. v. 20. März 2009 – 1 S 419/09, NVwZ-RR 2009, 574, 575.

Nach diesem Maßstab steht § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens im vorliegenden Fall nicht entgegen. Denn ein Aufstellungsbeschluss des Rats der Stadt Wuppertal über die Bauleitplanung für den Fall einer erfolgreichen Bewerbung um die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031 liegt überhaupt noch nicht vor.

Nicht ganz eindeutig ist, ob der Ausschlusstatbestand des § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GO NRW auch für solche Bürgerbegehren gilt, die mittelbar die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bauleitplans bezwecken, gleichwohl aber in tatsächlicher Hinsicht erhebliche Auswirkungen auf die Verwirklichung eines in Aufstellung befindlichen Bauleitplans haben. Während das OVG Münster § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW früher eher eng ausgelegt hat, tendiert es zuletzt zu einer etwas weiteren Auslegung.

> Zur engen Auslegung vgl. OVG Münster, Beschl. v. 6. Dezember 2007 – 15 B 1744/07, BeckRS 2007, 28459; OVG Münster, Beschl. v. 11. März 2009 – 15 B 329/09, BeckRS 2009, 32213. Zur weiten Auslegung vgl. OVG Münster, Beschl. v. 16. April 2018 – 15 A 1322/17, BeckRS 2018, 5863; OVG Münster, Beschl. v. 19. November 2019 – 15 B 1338/19, BeckRS 2019, 30655.

Selbst wenn man § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 54 GO NRW mit der neueren Rechtsprechung des OVG Münster etwas weiter auslegt, liegt hier kein Ausschlussgrund vor: Da es bislang noch keinen Aufstellungsbeschluss des Rats der Stadt Wuppertal für eine Bauleitplanung im Falle einer erfolgreichen Bewertung um die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2031 gibt, kann das Bürgerbegehren selbst in mittelbarer Hinsicht keine Auswirkungen auf einen Bauleitplan haben, dessen Aufstellungsverfahren bereits eingeleitet ist.

d) Das Fazit lautet daher: In inhaltlicher Hinsicht genügt das Bürgerbegehren den aus § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW i.V.m. § 26 Abs. 7 Satz 1 GO NRW resultierenden Anforderungen. Auch der Ausschlusstatbestand des § 26 Abs. 5 Satz 1 NR. 5 GO NRW ist nicht erfüllt.

2. Formale Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Außerdem sind für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens verschiedene formale Anforderungen zu beachten.

a) Das Bürgerbegehren muss nach § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW drei Vertretungsberechtigte benennen. Diese Voraussetzung ist ohne Schwierigkeiten erfüllbar.

b) Hinsichtlich der zeitlichen Grenzen für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gilt Folgendes: Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, muss es gemäß § 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW grundsätzlich innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Nur dann, wenn Gegenstand des Bürgerbegehrens ein Ratsbeschluss ist, der keiner Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag (§ 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW).

Die Stadt Wuppertal hat uns mitgeteilt, dass die in § 26 Abs. 3 Satz 3 GO NRW genannten Fristen hier eingehalten wurden.

c) In Gemeinden mit mehr als 200.000 und bis zu 500.000 Einwohnern muss das Bürgerbegehren von vier Prozent der Anwohner unterzeichnet sein (§ 26 Abs. 4 GO NRW). Nach den Angaben auf der Homepage https://buga-so-nicht.de liegt die erforderliche Anzahl von Unterschriften bereits vor.

IV. Ergebnis

- In inhaltlicher Hinsicht ist das Bürgerbegehren zulässig.
- Die formale Zulässigkeit ist ebenfalls zu bejahen.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Clemens Antweiler)
Rechtsanwalt