

Ausgang aus dem Kommentar zur Gemeindeordnung Rhein, Crouange, von Lemmer, Kriwack

VG Arnberg, Beschluss vom 24. 4. 1995 – 12 L. 787/95). Die vorgenannten Bestandteile müssen sich auf jeder Unterschriftenliste befinden oder zumindest mit ihr körperlich fest verbunden sein. Es reicht nicht aus, die Angaben am Ort der Unterschriftenleistung auszuliegen oder auszuhängen. Insofern können Unterschriften, die aufgetrennten Blättern oder auf der Rückseite der Unterschriftenlisten ohne die entsprechenden Angaben stehen, nicht berücksichtigt werden (Kleerbaum/Palmen, GO NRW, Anm. § 26 II 5).

3. Die Angaben werden von der Gemeinde überprüft (Abs. 4 Satz 3). Bei einem Bürgerbegehren auf Kreisebene sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Wege der Amtshilfe verpflichtet, die Unterschriftenlisten daraufhin zu überprüfen, ob die Betroffenen auch die Bürgerzugehörigkeit gem. § 21 Abs. 2 i. V. m. dem Kommunalwahlgesetz haben. Zur Überprüfung kann die Gemeinde auf die Daten des Melderegisters zurückgreifen; § 31 Abs. 7 MeldeG stellt die hierfür erforderliche und ausreichende Rechtsgrundlage dar, da die Datenweitergabe innerhalb der Gemeinde für die Überprüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erforderlich ist. Stellt sich bei dieser Überprüfung heraus, dass die erforderliche Zahl an Unterschriften nicht erreicht ist, fragt sich, ob ein Nachreichen zulässig ist. Anders als § 25 Abs. 6 fehlt in § 26 eine Regelung, zu welchem Zeitpunkt die Voraussetzungen vorliegen müssen. Eine analoge Anwendung dieser Regelung auf das Bürgerbegehren scheidet aus, da der Gesetzgeber offensichtlich keine besondere Regelung treffen wollte. Es gilt daher der allgemeine Grundsatz, dass die Voraussetzungen im Zeitpunkt der Entscheidung vorliegen müssen. Danach ist spätestmöglicher Zeitpunkt für das Einreichen der Unterschriftenlisten die Zulässigkeitsentscheidung des Rates; bei einem Bürgerbegehren, das gegen einen Ratsbeschluss gerichtet ist, kann sich eine frühere zeitliche Grenze aus Abs. 3 ergeben (i. d. S. auch Kunze/Bronner/Katz, a. O., § 21 Anm. III 2 b; Schneider, StGR 1994, S. 399 (400)).

VI. Dem Bürgerbegehren entzogene Angelegenheiten (Abs. 5)

In Abs. 5 sind in einem sog. Negativkatalog die Angelegenheiten beschrieben, die von vornherein dem Bürgerbegehren entzogen sind. Es handelt sich um gesetzliche (negative) Zulässigkeitsvoraussetzungen. Die Ausschlussstatbestände sind nicht dispositiv. Sie können daher durch den Rat weder ergänzt, noch können Ausnahmen zugelassen werden. Liegt einer der Ausschlussstatbestände vor, muss der Rat das entsprechende Bürgerbegehren als unzulässig zurückweisen. Der Negativkatalog wurde durch das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 13. 12. 2011 gestrafft und bereinigt. Die Themenbereiche Haushalt und Öffnungsbilanz wurden in einer neuen Nr. 3 zusammengefasst; Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten (ehemals Nr. 7) wurden wegen mangelnder praktischer Relevanz gestrichelt; die Themen mangelnde Zuständigkeit und Verstoß gegen die guten Sitten (ehemals Nr. 8 und Nr. 9) entfielen aufgrund ihres

deklaratorischen Charakters; die Bestandskraft von Bürgerentscheiden für zwei Jahre findet sich umformuliert in Satz 2 des neuen Abs. 5.

1. Die innere Organisation der Gemeindeverwaltung (Abs. 5 Nr. 1). Hierunter sind zunächst die traditionellen Gegenstände der Organisations- und Geschäftsleitungswerk zu verstehen, deren Ausübung bestimmt wird durch fachlich technische Zweckmäßigkeitserwägungen der Behördenleitung (OVG Münster, Beschluss vom 12. 2. 1996 – 15 B 134/96 – NVwZ-RR 1997, S. 110). Über diese Angelegenheiten entscheidet der Bürgermeister kraft seines Organisationsrechts (vgl. näher Erl. II. 2 zu § 62). Hierzu gehören die wesentlichen Entscheidungen hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation der Gemeindeverwaltung durch Organisations- und Geschäftsverteilungspläne. Sollen beispielsweise Ämter oder Fachbereiche geschaffen, zusammengelegt oder aufgelöst werden, handelt es sich um eine Angelegenheit der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, die allein in die Entscheidungskompetenz des Bürgermeisters fällt. Für eine solche Auslegung spricht die Entstehungsgeschichte der Vorschrift. In der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes heißt es, ordnungspolitische Erwägungen sprächen dafür, dass die innere Organisation der Gemeinde im Rahmen der Kommunalverfassung von den zuständigen Organen festzulegen sei (vgl. LT-Drs. 11/4983, S. 1, 8). Bürgerbegehren, die in der Intention auf die Übernahme einer bestimmten Aufgabe (z. B. Jugendamt) gerichtet sind und die je nach Entscheidung mittelbar Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation haben, sind nicht gem. § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO unzulässig. Die Einrichtung eines Jugendamtes ist nach § 69 Abs. 3 SGB VIII eine zwingende Folge der Aufgabenübertragung. Große und Mittlere kreisangehörige Städte können auf Antrag zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt werden (§ 69 Abs. 2 SGB VIII, § 2 AG KJHG). Die Entscheidung über die Übernahme einer freiwilligen Aufgabe, aus der sich zwangsläufig Änderungen der Verwaltungsorganisation ergeben, ist nicht identisch mit der Entscheidung über eine Änderung der inneren Organisation der Verwaltung durch das Schaffen eines neuen Amtes.

Nicht zu den Angelegenheiten der inneren Verwaltung gehört die Einrichtung einer Beigeordnetenstelle. Die Festlegung der Zahl der Beigeordneten wird nicht durch die fachlich technische Geschäftsverteilungs- und Organisationsgewalt des Bürgermeisters bestimmt, sondern betrifft die Grundentscheidung über die Behördenleitung und gehört insofern zum äußeren kommunalverfassungsrechtlichen Rahmen der Gemeindeverwaltung (VG Münster, Urteil vom 6. 3. 2009 – 1 K 2121/08).

2. Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sowie der Bediensteten der Gemeinde (Abs. 5 Nr. 2). Die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Rates der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sind im Wesentlichen durch die Gemeindeordnung selbst, die Einschuldungsverordnung und die Hauptsatzung geregelt. Sie betreffen sämtliche Rechte und Pflichten, die sich aus dem jeweiligen Mandat ergeben, also insbesondere Entschä-

ditionsregelungen, die Verfolgung von Regressansprüchen (z. B. § 43 Abs. 4 sowie § 30 Abs. 6), aber auch darüber hinausgehende zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Angelegenheiten. Ein Bürgerbegehren, das auf die Reduzierung der Ratsmitglieder gerichtet ist, betrifft die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des bestehenden Rates nicht, sondern lediglich des Rates, der bei den nächsten Kommunalwahlen gewählt wird. Da für die zukünftigen Ratsmitglieder noch gar keine Rechtsverhältnisse bestehen, können diese auch nicht betroffen sein. Einem Bürgerbegehren, das auf die Reduzierung der Anzahl der Ratsmitglieder gerichtet ist, steht insoweit Abs. 5 Nr. 2 nicht entgegen. Die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der Gemeinde sind weitestgehend durch das Beamten-, Laufbahn- und Disziplinarrecht sowie das Tarifrecht geregelt und von daher einer Bürgerbeteiligung ohnehin nicht zugänglich (VG Düsseldorf, Urteil vom 6. 12. 2002 – 1 K 4023/00). Anders als z. B. in Schleswig-Holstein fehlt im Negativkatalog der Ausschlussbestand „Rechtsstellung der kommunalen Wahlbeamten“. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Wahl und Abberufung der kommunalen Wahlbeamten zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens mit anschließendem Bürgerentscheid sein könnten. Wahl und Abberufung der kommunalen Wahlbeamten sind einschließlich einer etwaigen Bürgerbeteiligung in abschließenden Sondervorschriften geregelt. Der Gesetzgeber hat darin nicht nur feste Vorgaben für das zu beachtende Verfahren getroffen, sondern zugleich den Umfang der unmittelbaren bürgerschaftlichen Mitwirkung auf die Bürgermeisterwahl beschränkt. Gleichzeitig hat er sich dagegen entschieden, eine Abberufung des Bürgermeisters auf Initiative der Bürgerschaft zuzulassen. Eine weitere bürgerschaftliche Mitwirkung im Wege des Bürgerentscheids liefe dem Willen des Gesetzgebers zuwider.

3. Die Haushaltssatzung, die Eröffnungsbilanz, der Jahresabschluss und der Gesamtabschluss der Gemeinde (einschließlich der Wirtschaftspläne und des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe) sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte (Abs. 5 Nr. 3). Zur Haushaltssatzung vgl. § 77 GO, zu den Wirtschaftsplänen der Eigenbetriebe §§ 14 ff. der Eigenbetriebsverordnung, zu den kommunalen Abgaben und den privatrechtlichen Entgelten vgl. Erl. II, 3 Buchst. i) zu § 41 GO. Bürgerbegehren, die lediglich mittelbar haushaltsrelevant sind, sind von der Ziffer des Negativkataloges nicht erfasst. Es wird hin und wieder problematisiert, ob die Vorschrift des § 26 Abs. 5 Nr. 3 Maßnahmen im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes betrifft. Würde diese Frage bejaht, könnte beispielsweise eine geplante Schließung einer städtischen Einrichtung im Wege eines Bürgerbegehrens nicht verhindert werden, falls die betreffende Kommune sich in der Haushaltssicherung befindet.

Zwar ist nach § 78 Abs. 2 Satz 2 das Haushaltssicherungskonzept Teil des Haushaltsplans und damit der Haushaltssatzung. Gleichwohl scheidet die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens mit finanziellen Auswirkungen nicht schon am Bestehen eines Haushaltssicherungskonzeptes. Zum einen ist das terminologische Argument nicht zwingend. Der Begriff der Haushaltssatzung muss nicht in allen Vorschritten, in denen er verwendet wird, die gleiche Bedeutung haben. Die Verweise in den §§ 77, 78 auf das Haushaltssicherungskonzept stehen im Abschnitt über die Haushaltswirtschaft, in dem es darum geht, das Haushaltssicherungskonzept in die üblichen Verfahren des Gemeindehaushaltsrechtes einzubeziehen. Die Regelungen des Bürgerbegehrens sind hingegen im Abschnitt über Einwohner und Bürger enthalten, wo der Begriff der Festlegung einzelner Materien dient, für die ein Bürgerbegehren unzulässig ist.

Das entscheidende Argument für die Zulässigkeit der Bürgerbegehren auch im Haushaltssicherungskonzept ist jedoch, dass die Gemeindeordnung die mögliche Kostenrelevanz von Bürgerbegehren berücksichtigt, in denen auch nach dem Wegfall des Kostendeckungsvorschlages als Zulässigkeitskriterium unbestritten ist, dass der Aspekt der haushaltsrechtlich zulässigen Finanzierung einer durch ein Bürgerbegehren verlangten Maßnahme durch den Rat zu berücksichtigen ist (vgl. Gesetzesbegründung LT-Drs. 15/2151, S. 14). Schließlich ist zu beachten, dass § 26 Abs. 5 Nr. 3 als Ausnahmeregelung zur grundsätzlichen Zulässigkeit des Bürgerbegehrens eng auszulegen ist. Prinzipiell soll § 26 eine umfassende direkte Bürgermitwirkung ermöglichen. Wäre das Haushaltssicherungskonzept inklusive aller Maßnahmen von der Negativklausel erfasst, bestünde die Möglichkeit, einem weiten Kreis von möglichen Gegenständen des Bürgerbegehrens von vornherein die Zulässigkeit zu entziehen.

Kommunale Abgaben nach Abs. 5 Nr. 3 sind nicht identisch mit den Kommunalabgaben nach § 1 Abs. 1 KAG.

Während § 1 Abs. 1 KAG eine Definition der Abgaben enthält, die nach dem KAG zu erheben sind, umfasst § 26 Abs. 5 Nr. 3 alle Arten kommunaler Abgaben und privatrechtlicher Entgelte, die den kommunal steuerbaren Teil der Einnahmeseite der Gemeindefinanzwirtschaft bilden. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber in der Gemeindeordnung Kommunalabgaben i. S. d. KAG hätte definieren wollen, fehlen. Dies hätte zum Abschluss wichtiger Regelungsgegenstände geführt. Hier ist beispielhaft der Kostensatz nach § 36 Abs. 2 FSHG genannt, der zweifelsfrei keine Gebühr oder sonstige Abgabe i. S. d. KAG, aber völlig unzweifelhaft eine kommunale Abgabe ist (vgl. Wansleben, in: Held u. a., § 41 Anm. 2.1 zu Buchst. i). Bei der Formulierung des Ausschlussbestandes in § 26 Abs. 5 Nr. 3 ging es dem Gesetzgeber nicht darum, Abgaben vom Bürgerentscheid auszuschließen, deren Erhebung sich nach einem subsidiär (§ 1 Abs. 1 KAG) anwendbaren Gesetz richtet, sondern darum, dem Gemeinderat die uneingeschränkte Gesamtverantwortung für die Gemeindefinanzwirtschaft zu belassen. Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Kommunalabgaben i. S. d. KAG liefe diesem Gesetzeszweck in einer sachlich nicht begründbaren Weise zuwider. Vom Bürgerbegehren ausgeschlossen sind damit auch Parkgebühren (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 20. 11. 1998 – 1 K 11.351/96 – zur Einführung von Parkgebühren und der Aufstellung von Parkscheinautomaten in Teilen der Innenstadt; der Wortlaut gäbe keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Anwendungsbereich der

§ 26 GO

Norm auf „Kommunalabgaben“ nach dem Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen KAG beschränkt bleiben sollte. Eine solche Zielsetzung hätte der Gesetzgeber nämlich durch eine entsprechende Bezugnahme un-
schwer zum Ausdruck bringen können. Vielmehr umfasse der gesetzliche Begriff bei wortgetreuer Anwendung alle Arten gemeindlicher Abgaben) und Tarife für die Benützung gemeindlicher Einrichtungen (z. B. Bäder, Bücherei, Musikschule, Theater). Zu den Abgabengelegenheiten gehören auch Einzelregelungen wie der Erlass und die Stundung; Diese Angelegenheiten werden einer unmittelbaren Entscheidung durch einen Bürgerverscheid entzogen. Eine mittelbare Einflussnahme auf die Haushaltsgestaltung und die Abgabenhöhe ist damit nicht ausgeschlossen. Jedes Bürgerbegehren, das Kosten verursacht und folglich einen Kostendeckungsvorschlag enthalten muss, hat mittelbare Auswirkungen auf die Haushaltsgestaltung der Gemeinde. Kostendeckungsvorschläge können sogar Steuerhebungen vorschlagen. All dies hat auf die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens keinen Einfluss.

Zwar kann die Reichweite des Ausschlussbestandes des § 26 Abs. 5 Ziffer 3 zweifelhaft sein, wenn sich ein Bürgerbegehren nicht ausdrücklich mit der Höhe von Gebühren, sondern mit einer ratsbeschlossenen, übergreifenden Konzeption befasst, die auch Auswirkungen auf die Gebührenhöhe hat. Für die Frage, ob ein solches Begehren wegen Verstoßes gegen die Vorschrift unzulässig ist, kommt es auf den Schwerpunkt des vom Rat beschlossenen Vorhabens an (so auch Rütgen, a. a. O., S. 192 oben). Das Bürgerbegehren ist danach unzulässig, wenn das Vorhaben des Rates im Wesentlichen auf eine Vermehrung der Einnahmen gerichtet ist, der fiskalische Aspekt also im Vordergrund steht.

Die Jahresrechnung vgl. § 93, zum Jahresabschluss der Eigenbetriebe § 21 Eigenbetriebsverordnung. Auch die in § 94 GO ausdrücklich dem Rat zugewiesene Aufgabe der Entlastung des Bürgermeisters kann nicht zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden. Die Erstellung der Jahresrechnung und des Jahresabschlusses ist ein komplexer Vorgang, der an gesetzliche Vorgaben gebunden ist und einer bürgerschaftlichen Mitwirkung im Rahmen eines Bürgerbegehrens schon seiner Natur nach nicht zugänglich ist. Derart komplexe Vorgänge können nicht sinnvollerweise in eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frageform gefasst werden. Dies gilt auch hinsichtlich der redaktionellen Anpassung durch das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Lande Nordrhein-Westfalen (NKEFG NRW vom 16. 11. 2004, GV. NRW. Nr. 41 vom 24. 11. 2004). Ziff. 4 wurde ergänzt um die Begriffe des neuen Haushaltrechts: Die Eröffnungsbilanz, der Jahresabschluss und der Gesamtabschluss der Gemeinde sind nach Abs. 5 Ziff. 4 einem Bürgerbegehren aus vorgenannten Gründen nicht zugänglich.

4. Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleich-