REDEKER SELLNER DAHS RECHTSANWÄLTE

Mozartstraße 4-10 D-53115 Bonn - Postfach 13 64 D-53003 Bonn

Stadt Leverkusen
Herrn Oberbürgermeister Buchhorn
Friedrich-Ebert-Platz 1

51373 Leverkusen

Bonn
PROF. DR. KONRAD REDEKER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. KURT SCHÖN (1928–1986)
PROF. DR. HANS DAHS
DR. KLAUS D. BECKER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ULRICH KELLER
Fachanwalt für Arbeitsrecht
ULRIKE BÖRGER*
Fachanwältin für Familienrecht
DR. FRIEDWALD LÜBBERT*
DR. KAY ARTUR PAPE*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. CHRISTIAN D. BRACHER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. ANDREAS FRIESER*
Fachanwalt für Erbrecht
PROF. DR. BURKHARD MESSERSCHMIDT*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
MARTIN REUTER*
DR. JÜRGEN LÜDERS*
Fachanwalt für Steuerrecht
GERNOT LEHR*
PROF. THOMAS THIERAU*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
DIETER MERKENS*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
DR. KLAUS WALPERT*
DR. HEIKE GLAHS*
AXEL GROEGER*
Fachanwalt für Arbeitsrecht
DR. RONALD REICHERT*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ANDREAS OKONEK*
DR. KLAUS KÖPP, M.C.L
STEFAN TYSPER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
PROF. DR. HEIKO LESCH*
WOLFGANG KREYSING
DR. JAKOB WULFF*
PROF. DR. WOLFGANG ROTH, LL.M.*
DR. MICHAEL WINKELMÜLLER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
PROF. DR. BERND MÜSSIG*
BARTHOLOMÄUS AENGENVOORT
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
DR. ALEXANDER SCHINK
DR. MATTHIAS GANSKE
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
MARCO RIETDORF
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. ANNE BUSSENIUS
DR. CHRISTIAN MENSCHING, LL.M.
DR. MARKUS DIERKSMEIER, LL.M.
DR. CHRISTINE OSTERLOH-KONRAD
PHILIPP HUMMEL
DR. LARS KLEIN
ALEXANDER LEIDIG
NINA LINDER
DR. SUSANNE SADTLER
DR. FRANK MEYER, LL.M.
DR. UDO SÖNS
DR. LUTZ NEPOMUCK
CHRISTOPH SCHMIDT
IMKE SCHNEIDER
DR. SEBASTIAN FUHRMANN
DR. JÖRGEN RUBEL, LL.M.
TOBIAS WÜRKERT, LL.M.
BASTIAN WILKE
CHRISTIAN ZEISSLER

PROF. DR. HANS D. JARASS, LL.M.
Professor an der Universität Münster
Of Counsel

Berlin
DR. DIETER SELLNER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. PETER-ANDREAS BRAND*
PROF. DR. OLAF REIDT*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ULRICH BIRNKRAUT*
HARTMUT SCHEIDMANN*
DR. STEPHAN GERSTNER*
DR. ULRICH KARPENSTEIN*
DR. TOBIAS MASING*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
PROF. DR. ANDREA VERSTEYL*
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
DR. FRANK FELLENBERG, LL.M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. GERNOT SCHILLER
DR. HORST VON HOLLEBEN
DR. ANDREAS ROSENFELD*
SABINE WILDFEUER
Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz
DR. GERO ZIEGENHORN
CHRISTIAN JOHANN
DR. PETER KERSANDT
KARSTEN WEIGELT, LL.M.
JOHANNES BOSSELMANN

Brüssel
DR. ANDREAS ROSENFELD*
DR. STEPHAN GERSTNER*
DR. ULRICH KARPENSTEIN*
DR. HORST VON HOLLEBEN
DR. SIMONE LÜNENBÜRGER
DR. INGO LIEBACH, LL.M.
DR. JAN IMGRUND, LL.M.

Leipzig
DR. THOMAS STICKLER*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
HANS WOLFRAM KESSLER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
IRINA KIRSTIN FESKE
RENÉ TOBIAS MEYER

London
DR. PETER-ANDREAS BRAND*
SABINE WILDFEUER
Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz

* Mitglied der Partnerschaftsgesellschaft

Bonn, den 15. März 2011

Unser Zeichen: 11/00687-11 BHR/ef/00005

Sekretariat RA Dr. Bracher:
Telefon +49 228 72625-111
Telefax +49 228 72625-99

Frau Faßbender-Effelsberg
E-Mail: fassbender-effelsberg@redeker.de

Beratung
Bürgerbegehren

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Buchhorn,

Sie haben mich um Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gegen den Beschluss des Rates zur Schließung des Bürgerbüros Opladen vom 06.12.2010 gebeten. Ich habe diese Prüfung inzwischen vorgenommen. Die Ergebnisse stelle ich im Folgenden dar. Dabei sehe ich

von einer gesonderten Darstellung des Sachverhalts ab. Die für die Beurteilung wesentlichen Elemente des Sachverhalts werde ich bei der Prüfung der einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen erwähnen.

1. *Frist*

Gemäß § 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW muss ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Rates richtet, innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist gemäß § 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW drei Monate nach Sitzungstag.

Das vorgelegte Bürgerbegehren richtet sich ausdrücklich gegen den Beschluss des Rates zur Schließung des Bürgerbüros Opladen vom 06.12.2010. Dieser Beschluss bedarf nicht der Bekanntmachung. Die Frist für die Vorlage des Bürgerbegehrens ist deshalb am 06.03.2011 abgelaufen. Die Frist für die Vorlage des Bürgerbegehrens wurde nicht dadurch verkürzt, dass der Ratsbeschluss schon vor Ablauf der Frist im Dezember 2010 vollzogen wurde. Da das Bürgerbegehren vor dem 07.03.2011 eingereicht wurde, ist die Vorlagefrist gewahrt.

2. *Schriftform*

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW schriftlich eingereicht werden. Diese Anforderung ist erfüllt.

3. *Benennung der Vertretungsberechtigten*

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Auch diese formale Anforderung ist durch Benennung der Herren Stefan Adams, Manfred Kruse und Markus Pott erfüllt. Aufgrund der Angabe ihrer Anschriften auf den Unterschriftslisten gehe ich davon aus, dass diese drei Personen Bürger der Stadt Leverkusen sind.

4. *Bezeichnung der zur Entscheidung zu bringenden Frage*

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW die zur Entscheidung zu bringende Frage bezeichnen.

Diese Voraussetzung ist bei isolierter Betrachtung der auf den Unterschriftslisten jeweils oben abgedruckten Frage

> *„Sind Sie gegen den Beschluss des Rates zur Schließung des Bürgerbüros Opladen und für den Erhalt und eine optimierte Gestaltung des Opladener Bürgerbüros mit der Möglichkeit, dort auch einen neuen Personalausweis zu erhalten?“*

erfüllt.

Bei der Beurteilung, ob das Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage bezeichnet, ist jedoch nicht nur die dem Bürgerbegehren vorangestellte Frage zu berücksichtigen. Vielmehr ist zusätzlich zu prüfen, ob durch die Begründung und/oder den Kostendeckungsvorschlag Unklarheiten über den Entscheidungsgegenstand entstehen. Es darf für den Bürger durch die Begründung und/oder den Kostendeckungsvorschlag nicht unklar werden, worüber er abstimmen soll. Eine solche Unklarheit entsteht dann, wenn die zur Entscheidung gestellte Frage, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag nicht kongruent sind, weil sie sich nicht auf denselben Gegenstand beziehen

> *OVG Münster 01.04.2009 NWVBl. 2009, 442 f.;*
> *OVG Münster 24.02.2010 NWVBl. 2010, 357 f.*

Der dem Bürgerbegehren beigefügte Kostendeckungsvorschlag weist auf die Möglichkeit hin, durch Reduzierung der Stellen für Beigeordnete von vier auf drei 193.000,00 € im Jahre 2012 und ab 2014 258.000,00 € jährlich einzusparen. Die Reduzierung der Stellen für Beigeordnete sei im Rahmen des Haushaltssicherungskonzepts ursprünglich vorgesehen gewesen, sie sei aber im Gegensatz zur Schließung des Bürgerbüros Opladen „nicht beschlossen worden“. Weiter heißt es:

> *„Offensichtlich ist eine Reduzierung aber machbar. Deshalb sollen die sich hieraus ergebenden Kosteneinsparungen von 967.000,00 € bis zum Jahr 2015 den angeblichen Kosteneinsparungen von 5 x 93.000,00 = 465.000,00 € durch eine Schließung des Bürgerbüros Opladen vorgezogen werden.“*

Mit dieser Begründung setzt die Realisierung des Kostendeckungsvorschlags die Reduzierung der Zahl der Beigeordnetenstellen von vier auf drei voraus. Dazu wäre eine Änderung der Hauptsatzung der Stadt Leverkusen erforderlich. Die dem Bürgerbegehren vorangestellte Frage bezieht sich darauf jedoch nicht. Es besteht deshalb keine Kon-

gruenz zwischen der formulierten Frage und dem Kostendeckungsvorschlag. Für die Bürger ist unklar, ob sie bei einem dem Bürgerbegehren entsprechenden Bürgerbescheid zugleich über die Reduzierung der Zahl der Beigeordneten von vier auf drei abstimmen sollen. Diese Unklarheit führt nach der erwähnten Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

5. *Begründung*

Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW muss das Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Zu den Anforderungen an die Begründung des Bürgerbegehrens hat das Oberverwaltungsgericht Münster im Urteil vom 23.04.2002 u.a. ausgeführt:

> *„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. ... 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 zugrunde lag."*
>
> NVwZ-RR 2002, 766, 767; vgl. auch VG Düsseldorf 15.10.2008 - 1 K 332/08 - juris; VG Düsseldorf 31.03.2009 - 1 L 440/09 - juris.

Die Begründung des Bürgerbegehrens gegen den Ratsbeschluss vom 06.12.2010 ist in mehrfacher Hinsicht unzutreffend.

In ersten Satz der Begründung wird erklärt, das Bürgerbüro Opladen solle „mit angegebenen Einsparungen von 93.000,00 €/Jahr geschlossen werden". Demgegenüber sind in der Anlage zur Vorlage Nr. 0600/2010, auf deren Grundlage der Ratsbeschluss gefasst wurde, jährliche Einsparungen in Höhe von 95.932,00 € angegeben.

Im folgenden Satz der Begründung wird erklärt, die angegebenen Einsparungen beruhten „hauptsächlich auf der Annahme, das Personal in Opladen sei hier mit Bürgerkontakt nicht hinreichend ausgelastet und in Wiesdorf könne man es dann zu zusätzlichen Aufgaben heranziehen". Daran schließt sich der Satz an, dass dann, wenn „sich tatsächlich Leerlaufzeiten für das Personal in Opladen ergeben" sollten, dies „durch entsprechend angepasste Öffnungszeiten vermieden werden" könne. Diese Darstellung ist unzutreffend. Wie sich aus Stellungnahmen der Verwaltung zu Anfragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der OP Fraktion zu der Vorlage Nr. 0600/2010 ergibt, enthält der in der Vorlage genannte Einsparbetrag die Aufwendungen für insgesamt 1,25 Stellen. Das Bürgerbüro Opladen war bis zu seiner Schließung mit 1,5 Stellen besetzt. Die Einsparung von 1,25 Stellen ist nicht durch Vermeidung von „Leerlaufzeiten" des in dem Bürgerbüro Opladen eingesetzten Personals, sondern nur durch Synergieeffekte zu erzielen, die eine umfassende Optimierung des Personaleinsatzes in einem einzigen Bürgerbüro voraussetzen. Die Annahme, das Personal in Opladen sei nicht hinreichend ausgelastet gewesen, war weder nach dem Inhalt der Sitzungsvorlage noch nach dem Inhalt des Ergebnisberichts über die Organisationsuntersuchung im Fachbereich Bürgerbüro Grundlage für die Entscheidung, das Bürgerbüro Opladen zu schließen.

Die Begründung des Bürgerbegehrens enthält weiter die Erklärung, die erzielbaren Einspareffekte lägen „bestenfalls in einer Größenordnung von schätzungsweise 20.000,00 €/Jahr". Diese Erklärung dürfte auf der unzutreffenden Annahme beruhen, die Einspareffekte ergäben sich aus unzureichender Auslastung des in Opladen eingesetzten Personals.

Ob diese Unrichtigkeiten in der Begründung des Bürgerbegehrens noch durch den Wertungsspielraum gedeckt sind, den die Rechtsprechung den Initiatoren einräumt, ist zweifelhaft. Die unrichtige Wiedergabe des in dem Haushaltssicherungskonzept angegebenen Einspareffekts führt nur zu einer verhältnismäßig geringen Divergenz und dürfte bei isolierter Betrachtung nicht wesentlich sein. Die unrichtige Angabe der Gründe des errechneten Einspareffekts und die darauf aufbauende eigene Schätzung des Einspareffekts hat größeres Gewicht. Die Gefahr, dass die Bürger dadurch irregeführt werden, wird allerdings dadurch begrenzt, dass der von der Verwaltung errechnete Einspareffekt - wenn auch nicht ganz zutreffend - angegeben wird. Daraus ergibt sich für die potentiellen Unterzeichner ein Anlass, sich selbst kundig zu machen. Wie die Frage im Streitfall von einem Gericht beurteilt werden würde, ist ungewiss. Nach meiner Auffassung