

Rechtsgutachten
zum Kommunalrecht
(Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens)

erstattet im Auftrag
der Stadt Wuppertal

durch

Prof. Dr. Frank Bätge

Köln

im November 2013

Gliederung

1.	Die Aufgabenstellung	4
1.1	Der Gutachtenauftrag	4
1.2	Der Gang der Untersuchung	4
2.	Die tatsächliche Ausgangslage	5
3.	Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen einen Ratsbeschluss zur Neugestaltung Döppersberg – 2. Bauabschnitt, Drucksache-Nr.:VO/1002/13 (Erhöhung der Bau- und Folgekosten, Beschlussvorlage)	10
3.1	Inhaltlicher Gegenstand des zugrundeliegenden Ratsbeschlusses	11
3.2	Inhaltlicher Gegenstand des gegen den Ratsbeschluss gerichteten Bürgerbegehrens	13
3.3	Zuständigkeit des Rates hinsichtlich des Gegenstandes des Bürgerbegehrens	14
3.4	Katalog der für ein Bürgerbegehren ausgeschlossenen Gegenstände	15
3.4.1	Ausschlussgrund nach § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW	15
3.4.2	Ergebnis	23
3.5	Unzulässigkeit eines auf ein rechtswidriges Ziel gerichteten Bürgerbegehren	23
3.5.1	Verpflichtungen der Stadt Wuppertal aufgrund von Rechtsnormen und Verträgen	24
3.5.2	Verstoß gegen sonstige gesetzliche Vorgaben	25
3.6	Ergebnis	28

4.	Zusammenfassung in Leitsätzen	29
5.	Literaturverzeichnis	30

1. Die Aufgabenstellung

1.1 Der Gutachtenauftrag

Die Stadt Wuppertal hat den Unterzeichner gebeten, gutachterliche Stellungnahmen zu verschiedenen Fragestellungen hinsichtlich eines etwaigen Bürgerbegehrens gegen einen Ratsbeschluss (Neugestaltung Döppersberg – 2. Bauabschnitt: Erhöhung der Bau- und Folgekosten, Sicherstellung der Finanzierung, Drucksache-Nr.:VO/1002/13) zu verfassen. Das Gutachten soll diese ergebnisoffen klären und Vorschläge für die weitere Vorgehensweise unterbreiten.

1.2 Gang der Untersuchung

Die Klärung der aufgeworfenen einzelnen Fragen erfolgt in mehreren Schritten in differenzierter Abfolge. Bei der Problemkonstellation geht im Einzelnen darum, ob ein Bürgerbegehren gegen den Ratsbeschluss Neugestaltung Döppersberg – 2. Bauabschnitt: Erhöhung der Bau- und Folgekosten, Sicherstellung der Finanzierung (Drucksache-Nr.:VO/1002/13) dem Grunde nach rechtlich zulässig wäre

In einem ersten Schritt wird die maßgebliche tatsächliche Ausgangslage dargestellt. Sodann erfolgt eine differenzierte materiellrechtliche Würdigung.

Sofern zwischen einzelnen Fragestellungen und entsprechenden Lösungsvorschlägen Zusammenhänge bestehen, werden diese an den entsprechenden Stellen verdeutlicht. Abschließend werden die Ergebnisse und Vorschläge zusammenfassend dargestellt.

2. Die tatsächliche Ausgangslage

Die Neugestaltung Döppersberg ist ein auf mehrere Jahre konzipiertes Projekt zur Innenstadtentwicklung der Stadt Wuppertal. Die Grundsatzbeschlüsse des Rates zur städtebaulichen Rahmenplanung Döppersberg und zur Umsetzung des Rahmenplanes datieren bereits vom 31.1.2000 (Drucksache-Nr. 4406/2000) bzw. vom 18.3.2002 (Drucksache-Nr. 4411/02). Ein entsprechendes Bauleitplanverfahren Nr. 954 wurde im Jahr 2000 eingeleitet. Im Anschluss wurde mit Ratsbeschluss vom 16.02.2004 (Drucksache-Nr. VO/2418/03) der Gesamtbebauungsplan in die Bebauungspläne 954 A und 954 B geteilt. Die rechtsverbindlichen Bebauungspläne 954 A - Döppersberg/Busbahnhof (Satzungsbeschluss 19.07.2004, Drucksache-Nr. VO/2755/04) und 954 B Döppersberg/ Bundesallee (Satzungsbeschluss vom 26.03.2007, Drucksache-Nr. VO/0781/06) bilden die städtebauliche Basis zur Umsetzung des Projektes.

Am 28.4.2004 beschloss der Rat die Durchführung des ersten Bauabschnitts - Umbau des Südstraßenringes im Rahmen des Gesamtprojektes Neugestaltung Döppersberg zu Kosten in Höhe von 8.394.000,00 € (Drucksache-Nr. VO/2716/04). Die Arbeiten zur Umgestaltung des Südstraßenringes einschließlich des Neubaus der Blücherbrücke wurden in den Jahren 2005 bis 2006 durchgeführt und bildeten die verkehrlichen Voraussetzungen zur eigentlichen Neugestaltung des Döppersbergs im Bereich zwischen dem Sparkassengebäude/Bahnhofstraße im Westen, der Wesendonkstraße/ Straße Döppersberg bzw. der Dessauer Brücke im Osten, der Wupper im Norden und der Gleistrasse der Deutschen Bahn AG im Süden des Projektgebietes.

In der Folgezeit beschloss der Rat bauplanungsrechtliche und verkehrsplanerische Entscheidungen zur Realisierung der Neugestaltung Döppersberg. Es handelt sich hierbei insbesondere um dem Satzungsbeschluss vom 26.3.2007 zum Bauleitplanverfahren Nr. 954 B - Döppersberg/Bundesallee (Drucksache-Nr. VO/0781/06) Nr. 954 A - Döppersberg/Busbahnhof (Drucksache-Nr. VO/2755/04) sowie um die Ratsbeschlüsse vom 16.4.2008 zur Ge-

samtsimulation der Verkehrsabläufe, zum Maßnahmenkonzept Südstadt/Dessauer Straße und zur bauzeitlichen Verkehrsführung (Drucksachen-Nr. VO/0074/08, VO 0075/08 und VO 0076/08).

Der Rat beschloss am 17.5.2010 die Durchführung des Projekts Neugestaltung Döppersberg – zweiter Bauabschnitt – mit der Veränderung im Straßensystem (u.a. Absenkung der B7 und Neuanbindung der Straßen Döppersberg und Bahnhofstraße) und dem Neubau des Busbahnhofes einschließlich der Unterkonstruktion und des Busabstellplatzes sowie der neuen Bahnhofsmall zu Gesamtkosten von 105,62 Mio € (Drucksache-Nr. VO 0001/10).

Die darin beschlossenen Gesamtkosten setzten sich zusammen aus Mitteln der Landesförderung (65,00 Mio €), Einnahmen von Dritten (4,35 Mio €) und städtischen Eigenmitteln in Höhe von 36,27 Mio €. Es wurde beschlossen, dass Kostensteigerungen oder Mindereinnahmen durch Umschichtungen im Projekt ohne Belastung des städtischen Haushaltes auszugleichen sind. In der Begründung der Ratsvorlage wurde aber bereits auf die zu erwartende Steigerung des Kostenrahmens aufgrund der Entwicklung der Baukosten hingewiesen. Es hieß dort insbesondere:

„Bei der Neugestaltung Döppersberg ist – wie bei sämtlichen Bauprojekten dieser Größenordnung – mit einer Steigerung des Baupreisindex zu rechnen. Die Durchführung dieser Baumaßnahme erstreckt sich von 2010-2017 und geht aufgrund des langen Ausführungszeitraumes mit entsprechenden Unsicherheiten in Bezug auf die Kostenentwicklung einher. Neuregelungen zum Stand der Technik und Neufassung von Gesetzen mit entsprechender Berücksichtigung im Projekt können sich im Rahmen der Projektlaufzeit ergeben.“

Der Rat beschloss am 2.7.2012 die entsprechende Gestaltungssatzung Döppersberg (Drucksache-Nr. VO/1104/12).

Wie bereits bei der Darstellung der vorgesehenen Finanzierung im Ratsbeschluss vom 17.5.2010 erwähnt, wird das Gesamtvorhaben

vom Land Nordrhein-Westfalen mit Bundes- und Landesmitteln staatlich gefördert. Die Gesamtfördersumme beträgt rund 65,00 Mio € und bezieht sich auf die Förderung des Individualverkehrs (Straßenbau), des Öffentlichen Verkehrs (Busbahnhofs) und der Stadterneuerung (Parkdeck & Mall sowie Freiflächen). Die wesentlichen Zuwendungsbescheide wurden bereits erlassen. Entsprechend der üblichen Bewilligungspraxis werden die Mittel der Stadterneuerung durch den Städtebau in Einzelbescheiden übergeben, sodass hier weitere Zuwendungsbescheide entsprechend des Baufortschritts in den nächsten Jahren zu erwarten sind. Die Förderbedingungen und Zuwendungsbescheide sehen jeweils vor, dass die Fördermittel zweckgebunden für das beantragte/beschlossene Projekt einzusetzen sind.

Um die Ratsbeschlüsse ordnungsgemäß durchführen zu können, ging die Stadt Wuppertal im Laufe der Projektphase zahlreiche vertragliche Verpflichtungen ein. Hierzu gehören insbesondere die Grundsatzvereinbarung über die Zusammenarbeit mit der Deutschen Bahn AG beim Projekt Neugestaltung Döppersberg, der Vertrag über die Realisierung des Neubaus der Mall am Wuppertaler Hauptbahnhof, verschiedene Grunderwerbsverträge, z.B. zum Bahnhofsvorplatz sowie verschiedene Gestattungsverträge und der noch abzuschließende Betreibervertrag hinsichtlich der Mall. Dazu kommen die Planungs- und Bauaufträge der bereits begonnenen Leistungen.

Hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung der beschlossenen Planungen, der bewilligten Förderung und der eingegangenen Verträge besteht folgender Sachstand (vgl. hierzu im Einzelnen den Bericht der Projektsteuerung vom 4.9.2013 als Anlage 3 zur Drucksache VO/0659/13 der Planungs- und Baubegleitkommission Döppersberg und als Anlage 1.1 zur Drucksache-Nr. VO/1002/13 des Rates):

Die schrittweise Umsetzung der Baumaßnahme begann mit der Rodung der Baufläche im April 2011, gefolgt von den Arbeiten am Busabstellplatz, dem Abbruch des alten Querriegels am Bahnhofs-

gebäude und dem ersten Teil des Sockelvorbaues, der Umsetzung des Bahntrafos, der Stützwand am Wuppertalinstitut, der Straße Döppersberg, dem Erdabtrag und dem Verbau am Gleis 1, der Unterfangung des historischen Bahnempfangsgebäudes, dem Abriss der Immermannrampe und dem Umbau des Wall, begleitet von den damit in Zusammenhang stehenden Maßnahmen der Versorgungsträger einschließlich der Stadtwerke WSW.

Mit der Ausschreibung des Neubaus Parkdeck & Mall ist im März 2013 erstmalig ein wesentlicher Anteil der Hochbaumaßnahmen auf den Markt gegangen. Auf Basis des vorliegenden Submissionsergebnisses sowie der aktualisierten Kostenberechnungen für den Hochbau, nach dem Planerwechsel durch den neuen Planer GKK/HIG und für die technische Gebäudeausstattung durch ILAG sowie für die Verkehrsanlagen durch die weitergehenden Planungen SPI wurden die Gesamtprojektkosten an die Preisentwicklung am Markt und die Planungsfortschritte angepasst und aktualisiert. Die Ergebnisse wurden von der Projektsteuerung (Hasselmann und Müller Planungsgesellschaft mbH) zusammengestellt.

In dem zusammenfassenden Bericht der Projektsteuerung mit Stand 4.9.2013 an die Planungs- und Baubegleitkommission Döppersberg und dem Rat wurde die aktualisierte Kostenprognose über die Durchführung des Projekts Neugestaltung Döppersberg, zweiter Bauabschnitt, im Einzelnen vorgestellt. Grundlage der aktualisierten Kostenprognose sind Erkenntnisse aus der Ausführungsplanung (neue Erkenntnisse aus vertiefter Planung, Fortführung aus dem Planungsprozess) und die Preisentwicklung am Markt (Ausschreibungsergebnisse, inflationsbedingte Baupreissteigerung). Ebenso wurden mittlerweile abschätzbare Risikopositionen konkretisiert und ergänzt. Die Kostenprognose führt zu Gesamtkosten in Höhe von 140,5 Mio € für das Projekt.

Der Rat hat in seiner Sitzung vom 18.11.2013 folgenden Beschluss (Drucksache-Nr. VO/1002/13) gefasst:

1. *Der Stadtrat stellt fest, dass sich die Bau- und Folgekosten der Weiterführung der Neugestaltung Döppersberg mit der Veränderung am Straßensystem und dem Neubau des Busbahnhofs einschließlich der Unterkonstruktion und des Busabstellplatzes sowie der neuen Bahnhofsmall gegenüber dem Ratsbeschluss vom 17.5.2010 (Drucksache VO/0001/10) um 34,9 Mio € erhöhen.*
2. *Die zur Finanzierung notwendigen Haushaltsmittel werden hierfür mit 30,0 Mio € im Haushaltsplan 2014/2015 sowie im Investitionsprogramm bis 2018 bereitgestellt. Darüber hinaus werden Haushaltsmittel von 4,9 Mio € in der Finanzplanung 2019 ff. berücksichtigt.*

In der Begründung der Ratsvorlage wird die Kostensteigerung unter Berücksichtigung der verbindlichen Beschlüsse der Ratsgremien und der bestehenden vertraglichen und förderrechtlichen Verpflichtungen im Einzelnen erläutert. Dabei wird auch auf den Sachstandsbericht für die Planungs- und Baubegleitkommission (Drucksache-Nr. VO/0659/13) Bezug genommen.

Insbesondere wird festgestellt, dass die Kostensteigerung nicht aufgrund veränderter Planungsgrundlagen, sondern auf Basis der vom Rat beschlossenen und vom Land anerkannten und geförderten Planung zustande gekommen sei. Würde also auf die Bereitstellung der infolge der Ausführungsplanung, der Ausschreibungsergebnisse, der Baukostensteigerung und der Risikoabschätzung erforderlichen zusätzlichen Mittel verzichtet, so könne auch das von den Ratsbeschlüssen ausgestaltete und so vom Land Nordrhein-Westfalen geförderte Gesamtprojekt in Gänze nicht realisiert werden. Für diesen Fall wird in der Ratsvorlage beschrieben, dass

- die dafür eingesetzten Fördermittel voraussichtlich zurück zu zahlen seien,
- vertragliche Ansprüche der Deutschen Bahn Station & Service AG gegen die Stadt Wuppertal auf Rückbau bzw. Abbruch und Ausgleichszahlungen bestünden und

- infolge der wegbrechenden Landesförderung alle Kosten für die bereits ausgeführten Leistungen allein von der Stadt zu tragen wären (an Landeszuschüssen sind laut Ratsvorlage zum Stichtag 30.9.2013 Zuschüsse in Höhe von 16,82 Mio € eingenommen worden). Gleiches gälte für die Kosten, die bislang die Deutsche Bahn AG zum Zwecke der Realisierung des Projekts vertraglich übernommen hat.

Neben den rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen der fehlenden Bereitstellung der zusätzlichen Mittel erläutert die Begründung der Ratsvorlage zudem die daraus resultierenden städtebaulichen Konsequenzen für den Eingangsbereich der Elberfelder City.

Am Ende der Ratsvorlage wird nochmals darauf hingewiesen, dass die vom Rat beschlossene und vom Land geförderte Planung sich mit den bisherigen Haushaltsmitteln nicht realisieren lasse und eine alternative Planung bedeuten würde, dass das bislang verfolgte Projekt zu beenden sei.

3. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen einen Ratsbeschluss zur Neugestaltung Döppersberg – 2. Bauabschnitt, Drucksache-Nr.:VO/1002/13 (Erhöhung der Bau- und Folgekosten, Beschlussvorlage)

Es ist zunächst zu untersuchen, ob ein etwaiges Bürgerbegehren gegen den in der Ratsvorlage (Neugestaltung Döppersberg – 2. Bauabschnitt: Erhöhung der Bau- und Folgekosten, Sicherstellung der Finanzierung, Drucksache-Nr.:VO/1002/13) vorgesehenen Ratsbeschluss vom 18.11.2013 zulässig wäre.

Zuständiges Gemeindeorgan für die Feststellung der Zulässigkeit ist nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW der Rat. Rechtlich ist der Rat ohne jeglichen Ermessens- oder gar Beurteilungsspielraum verpflichtet, die Zulässigkeit festzustellen, wenn die gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens vorliegen.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen sind in § 26 GO NRW normiert. Es gibt Voraussetzungen formeller Art (Mitteilungspflicht, Antragsform, Antragsfrist, bestimmtes Begehren, Mindestinhalt, Begründung mit Angabe der Kostenschätzung, Vertreterbenennung, gültige und ausreichende Unterschriften) und solche, die den Gegenstand des Bürgerbegehrens betreffen.¹ Hinsichtlich der Antragsfrist ist insbesondere zu beachten, dass bei Bürgerbegehren, die sich gegen Ratsbeschlüsse richten, eine gesetzliche Ausschussfrist gilt, wonach diese drei Monate nach dem Sitzungstag einzureichen sind (§ 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW). Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen eine bekanntmachungspflichtigen Ratsbeschluss (z.B. Satzungsbeschlüsse), muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein (§ 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW).

Da ein Bürgerbegehren noch nicht eingereicht ist, konzentriert sich die nachfolgende Untersuchung auf die Frage, ob ein etwaiges Bürgerbegehren *dem Grunde nach* gegen den Ratsbeschluss zulässig ist. Es sind mithin Fragestellungen zu klären, die den Gegenstand des möglichen Bürgerbegehrens betreffen.

Hinsichtlich des möglichen Gegenstandes eines Bürgerbegehrens verlangt das Gesetz, dass dieser in die Verbandskompetenz der Gemeinde fällt sowie eine Angelegenheit des Rates betrifft, die nicht in den sogenannten Negativkatalog der ausgeschlossenen Gegenstände nach § 26 Abs. 5 GO NRW fällt.

3.1 Inhaltlicher Gegenstand des zugrundeliegenden Ratsbeschlusses

Maßgeblich für die Untersuchung des zulässigen Gegenstandes eines Bürgerbegehrens, welches sich gegen einen Ratsbeschluss richtet, ist zunächst der Inhalt des angegriffenen Ratsbeschlusses. Eine entsprechende Entscheidung ist in der Stadtratssitzung am 18.11.2013 getroffen worden (Drucksache-Nr. VO/1002/13).

¹ Vgl. im Einzelnen Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 2, Kennziffer 92.06, Erl. 2.

Der Ratsbeschluss, gegen den sich das Bürgerbegehren inhaltlich richtet, besteht aus zwei Beschlussteilen. Der erste Teil hat einen feststellenden Charakter. In diesem stellt der Stadtrat fest, dass sich die Bau- und Folgekosten der Weiterführung der Neugestaltung Döppersberg gegenüber dem Ratsbeschluss vom 17.5.2010 (Drucksache-Nr. VO/0001/10) um 34,9 Mio € erhöhen. In dem zweiten Teil werden die zur Finanzierung notwendigen Haushaltsmittel für die Bau- und Folgekosten mit 30,00 Mio € im Haushaltsplan 2014/2015 sowie im Investitionsprogramm bis 2018 bereitgestellt. Darüber hinaus werden Haushaltsmittel von 4,9 Mio € in der Finanzplanung 2019 ff. berücksichtigt.

Beide Beschlussteile betreffen die Bau- und Folgekosten und sind unmittelbar aufeinander bezogen. Konstitutiv-regelnden Charakter hat der zweite Teil mit der Bereitstellung der konkreten Ausgabermächtigungen im städtischen Haushalt. Der feststellende erste Teil hat demgegenüber im Vergleich zur Mittelbereitstellung keinen selbständigen konstitutiven Charakter. Es ist vielmehr auch einer isolierten haushaltsrechtlichen Mittelbereitstellung wesensimmanent, dass im bewilligenden Falle die Mittelhöhe vom Rat vorher festgestellt und als erforderlich anerkannt worden ist (vgl. § 11 Abs. 2 GemHVO NRW).

Der lediglich feststellende Charakter der erforderlichen Bau- und Folgekosten ist unter Berücksichtigung der vorhandenen Ratsbeschlüsse auch folgerichtig und konsequent, da es neben der haushaltsrechtlichen Mittelbereitstellung keiner Sachbeschlüsse mehr bedurfte. Es ist vielmehr so, dass alle den erhöhten Mitteln zugrundeliegenden Sachbeschlüsse des Rates bereits *vorher* gefasst worden sind. Konkret sind dies insbesondere die Rahmenbeschlüsse, die bau- und verkehrsplanerischen Beschlüsse, die Durchführungsbeschlüsse für den ersten und zweiten Bauabschnitt und die Gestaltungssatzung. Auf Grundlage dieser Sachbeschlüsse ist es in der *Ausführung* der Baumaßnahmen zu Kostensteigerungen gekommen, die nunmehr *haushaltsrechtlich* finanziert werden sollen.

Der hier vorliegende Ratsbeschluss modifiziert folglich nicht die planerischen oder gestalterischen Beschlüsse zur Neugestaltung Döppersberg, sondern betrachtet im Gegenteil diese zum maßgeblichen und verbindlichen Ausgangspunkt für die Bereitstellung weiterer erforderlicher Finanzmittel. Es wird mithin inhaltlich an den früheren Ratsbeschlüssen in der Sache (Planung, Gestaltung etc.) nichts geändert, sondern es findet eine haushaltsrechtliche Reaktion auf die gestiegenen Baukosten zur Realisierung der bestehenden Ratsbeschlüsse statt. Der maßgebliche Kern des Ratsbeschlusses ist damit ausschließlich eine haushaltsrechtliche Einstellung der erhöhten Realisierungskosten im Haushaltsplan 2014/15 sowie im Investitionsprogramm bis 2018 bzw. in der Finanzplanung 2019 ff.

3.2 Inhaltlicher Gegenstand des gegen den Ratsbeschluss gerichteten Bürgerbegehrens

Mit einem etwaigen Bürgerbegehren, welches sich inhaltlich gegen den Ratsbeschluss richtet, könnten zwei unterschiedliche Zielrichtungen verbunden sein. Zum einen könnte es unmittelbar gegen das Projekt Neugestaltung Döppersberg *insgesamt* gehen, zum anderen nur um die Ablehnung der *erhöhten* Mittelbereitstellung für dieses Projekt.

Ein auf die Ablehnung des Gesamtprojekts Neugestaltung Döppersberg unmittelbar gerichtetes Bürgerbegehren dürfte allerdings unter mehreren Gesichtspunkten schwerwiegenden rechtlichen Zulässigkeitsfragen ausgesetzt sein:

Es ist hierbei zu berücksichtigen, dass die gesamten dargestellten Ratsbeschlüsse, die das Vorhaben ermöglicht und legitimiert haben, allein schon aus Gründen des Fristablaufs (§ 26 Abs. 3 GO NRW) nicht mehr bürgerbegehrensfähig sind. Ein Bürgerbegehren, welches sich gegen bestehende (und nicht fristgerecht angegriffene) Ratsbeschlüsse und vertragliche Verpflichtungen richten würde,

wäre zudem aus rechtsstaatlichen Gründen unzulässig.² Denkbar wäre es in solchen Fällen allenfalls, dem Vorhaben durch Kündigung der Projektverträge die Geschäftsgrundlage zu entziehen. Ob dies zulässig wäre, hängt jedoch sehr stark von der Vertragsstruktur und weiteren Einzelheiten ab,³ und müsste gegebenenfalls gesondert untersucht werden.

Im vorliegenden Fall dürfte es aber den Initiatoren eines etwaigen Bürgerbegehrens - nach den bislang vorliegenden Erkenntnissen - weniger um ein unmittelbar gegen das Gesamtprojekt gerichtetes Bürgerbegehren gehen, sondern eher um ein Bürgerbegehren gegen eine *Erhöhung* der zur Realisierung des Vorhabens erforderlichen Finanzmittel. In diesem Falle würde sich das Bürgerbegehren konkret gegen den Ratsbeschluss vom 18.11.2013 richten, der die Mittelerrhöhung vorsieht. Ein so verstandenes Bürgerbegehren wäre zudem nach § 26 Abs. 3 GO NRW derzeit nicht verfristet. Es stellt sich damit die Frage, ob ein solches Bürgerbegehren dem Grunde nach zulässig wäre.

3.3 Zuständigkeit des Rates hinsichtlich des Gegenstandes des Bürgerbegehrens

Da die Bürger anstelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde entscheiden (§ 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW), muss der Gegenstand des Bürgerbegehrens ein solcher sein, für den die Gemeinde die Verbandskompetenz und der Rat die Organkompetenz hat.

Für die hier vorliegende Frage der Bereitstellung von Mitteln auf Ausgabehaushaltsstellen des Haushaltsplanes, im Investitionsprogramm und in der Finanzplanung ist aufgrund ihrer Finanzhoheit die Stadt Wuppertal zuständig.

² OVG NRW, Beschluss vom 4.4.2007 – 15 B 266/07 -, ZKF 2007, 261; BayVGH, Beschluss vom 10.11.1997 – 4 CE 97.3392 -, BayVBl 1998, 209; Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Kennziffer 92.05, Erl. 7.

³ Vgl. hierzu das vom Gericht für unzulässig erklärte Bürgerbegehren zur Kündigung der Projektverträge zur Finanzierung des Projekts Stuttgart 21: VG Stuttgart, Urteil vom 17.7.2013 – 7 K 4182/11 -, juris.

Zuständiges Organ ist gemäß § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe h) GO der Rat. Diese Vorschrift erklärt den Rat unter anderem für den Erlass der Haushaltssatzung und die Festlegung von Wertgrenzen für die Veranschlagung und Abrechnung einzelner Investitionsvorhaben für ausschließlich zuständig.

3.4 Katalog der für ein Bürgerbegehren ausgeschlossenen Gegenstände

Wesentliche Sachbereiche sind kraft Gesetzes dem Bürgerbegehren von vornherein entzogen, um Missbräuche auszuschalten und zu vermeiden, dass die Gesamtverantwortung des Rates ausgehöhlt wird.⁴ Diese Sachbereiche sind in dem Negativkatalog des § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW abschließend ausgeführt.

3.4.1 Ausschlussgrund nach § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW

Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn ein Ausschlussgrund nach § 26 Abs. 5 GO NRW vorliegt.

Als ein solcher Ausschlussgrund kommt im vorliegenden Fall § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW in Betracht. Danach ist ein Bürgerbegehren unter anderem unzulässig „über die Haushaltssatzung“.

Hintergrund des Ausschlussgrundes ist, dass die Haushaltssatzung als komplexe finanzpolitische Grundsatzentscheidung der besonderen Verantwortung des Rates als Repräsentativorgan der Gemeinde erfordert.⁵ Der Rat hat hierbei nach Vorarbeit durch Kämmerer und Bürgermeister eine differenzierte Abwägung vorzunehmen, welche Mittel er den einzelnen Ausgabe- und Einnahmepositionen zuweist. Es wäre nicht sachgerecht möglich, solche Fragen zu vereinfachen

⁴ Becker in Articus/Schneider, GO NRW, § 26 Erl. 2.2.3.

⁵ Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 20.11.1998 – 1 K 11351/96 -, NVwZ 1999, 684 mit Hinweisen zur Entstehungsgeschichte der Norm; Brunner in Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 26 Erl. 3 a); Bätge, Wahlen und Abstimmungen NRW, Band 2, Kennziffer 92.05, Erl. 4.

und lediglich wie in einem Bürgerentscheid mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten.

Aufgrund des Charakters als finanzpolitisches Gesamtwerk können insbesondere nicht einzelne Einnahme- oder Ausgabepositionen dem Zugriff der Bürger eröffnet werden. Der Charakter der Haushaltssatzung als finanzpolitisches Gesamtwerk, verstanden als System miteinander zusammenhängender und aufeinander bezogener Finanzdaten, zeigt sich im gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt der Haushaltssatzung.⁶ Pflichtinhalte der Haushaltssatzung sind nach § 78 Abs. 2 Satz 1 GO unter anderem

- die Festsetzung des Haushaltsplans im Ergebnisplan unter Angabe des Gesamtbetrages der Erträge und Aufwendungen des Haushaltsjahres und
- die Angabe der vorgesehenen Kreditaufnahme für Investitionen
- unter Angabe der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen von Investitionen belasten (Verpflichtungsermächtigungen).

Der Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW greift jedenfalls dann, wenn sich ein Bürgerbegehren *unmittelbar* gegen die Haushaltssatzung als Ganzes oder gegen Teile der Haushaltssatzung richtet.⁷ Die in der Haushaltssatzung zu regelnden Festsetzungen sind in § 78 Abs. 2 GO NRW als Pflichtinhalt umschrieben. Unmittelbar gegen diese haushaltssatzungsrechtlichen Festsetzungen gerichtete Bürgerbegehren sind nach dem eindeutigen Wortlaut des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW in jedem Fall unzulässig.

Bürgerbegehren, die aufgrund eventueller eintretender finanzieller Folgen lediglich *mittelbar* haushaltsrelevant sind, werden vom Ausschlussgrund hingegen nicht erfasst. Würde man nämlich den Aus-

⁶ Bernhardt/Golombiewski/Mutschler/Stockel-Veltmann, Kommunales Finanzmanagement NRW, Erl. 5.2.1; Schmidt, Kommunalrecht, Rdnr. 901 ff.; Burgi, Kommunalrecht, S. 293.

⁷ Brunner in Kleerbaum/Palmen, GO NRW, § 26 Erl. 3 a).

schlussgrund zu weit auslegen, wären jegliche Sachentscheidungen mit finanziellen Auswirkungen einem Bürgerbegehren nicht zugänglich. Es hat sich deshalb eine enge Interpretation des Begriffs „Haushaltssatzung“ durchgesetzt, die nicht auf ein Verbot solcher Bürgerbegehren abzielt, die lediglich Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.⁸ Ausgeschlossen werden sollen nur Bürgerbegehren, die im Kern nicht die Sachentscheidung, sondern den Haushalt selbst zum Inhalt haben.

Die Abgrenzung, ob die haushaltssatzungsrechtlichen Festsetzungen „eigentlicher Kern“⁹ des Bürgerbegehrens sind (dann unzulässig) oder nur mittelbare bzw. untergeordnete Folge eines anderen (Sach-)Themas sind, hängt vom angegriffenen Gegenstand des Ratsbeschlusses und vom Gegenstand des dagegen gerichteten Bürgerbegehrens ab. Bei finanzrelevanten Ratsbeschlüssen kommt es darauf an, ob der konstitutive Regelungsinhalt des Ratsbeschlusses sich in der haushaltsrechtlichen Bereitstellung von Haushaltsmitteln erschöpft (dann Ausschlussgrund) oder eine darüber hinausgehende Entscheidung in der Sache getroffen wird (dann hinsichtlich der „überschießenden“ Sachentscheidung kein Ausschlussgrund).

Im vorliegenden Fall ist daher der Gegenstand des angegriffenen Ratsbeschlusses vom 18.11.2013 entscheidend. Im konstitutiven Regelungsteil des Beschlusses werden für die Neugestaltung Döppersberg die zur Finanzierung notwendigen Haushaltsmittel für die Bau- und Folgekosten mit 30,0 Mio € im Haushaltsplan 2014/2015 sowie im Investitionsprogramm bis 2018 bereitgestellt. Darüber hinaus werden Haushaltsmittel von 4,9 Mio € in der Finanzplanung 2019 ff. berücksichtigt. Es handelt sich bei diesen Entscheidungen um die Zurverfügungstellung von Haushaltsmitteln, die sich im Pflichtinhalt der Haushaltssatzung unmittelbar in verschiedenen

⁸ BayVGH, Beschluss vom 5.5.2008 - 4 BV 07.614 -, BayVBl 2009, 247; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 20.9.2006 - 2 LB 8/06-, NVwZ-RR 2007, 478. 480; Henneke, DVBl 2012, 1072.

⁹ So auch die Abgrenzung des MIK NRW, <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/buergerbeteiligung-wahlen/buergerbegehren-und-buergerentscheid/leitfaden/themen-des-buergerbegehrens.html>, ähnlich Becker in Articus/Schneider, GO NRW, § 26 Erl. 2.2.3 und von Lennep in Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, GO NRW, § 26 Anm. VI 3.

Festsetzungen niederschlagen, und zwar als jeweilige Festsetzung des Haushaltsplans

- im Ergebnisplan unter Angabe des Gesamtbetrages der Erträge und der *Aufwendungen des Haushaltsjahres*,
- im Finanzplan unter Angabe des Gesamtbetrages der Einnahmen und *Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit*, des Gesamtbetrages der Einnahmen und *Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit* und aus der Finanzierungstätigkeit des Haushaltsjahres,
- unter Angabe der vorgesehenen *Kreditaufnahme für Investitionen* (Kreditermächtigung) und
- unter Angabe der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von *Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen belasten* (Verpflichtungsermächtigungen).

Wie bereits erörtert, modifiziert der hier vorliegende Ratsbeschluss nicht die planerischen oder gestalterischen Beschlüsse zur Neugestaltung Döppersberg, sondern sieht diese vielmehr als verbindlichen Ausgangspunkt für die Bereitstellung weiterer Finanzmittel. Es wird mithin *inhaltlich* (wesentliche Ausgangsplanung, Planungsrecht, Gestaltung etc.) an den früheren Ratsbeschlüssen nichts geändert, sondern es findet eine *haushaltsrechtliche Reaktion* auf die gestiegenen Baukosten zur Realisierung der *bestehenden* Ratsbeschlüsse statt. Der maßgebliche Kern des Ratsbeschlusses ist damit eine haushaltsrechtliche Einstellung der erhöhten *Realisierungskosten* im Haushaltsplan 2014/15 sowie im Investitionsprogramm bis 2018 und in der Finanzplanung 2019 ff.

Ein dagegen positioniertes Bürgerbegehren würde sich damit im Kern gegen die haushaltsrechtliche Mittelbereitstellung richten. Es würde deshalb gegen den Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW (Haushaltssatzung) verstoßen.

Die maßgeblichen *Sachentscheidungen* sind für das Projekt bereits durch die Rahmen-, Planungs- und Durchführungsbeschlüsse gefasst worden. Gegen diese Beschlüsse ist aber kein Bürgerbegehren innerhalb der maßgeblichen Einreichungsfrist eingegangen. Die jetzige Mittelbereitstellung ist eine *Folge* der entsprechenden Sachbeschlüsse. Der Mittelbedarf resultiert nicht aus einer neuen Sachentscheidung des Rates (z.B. Umplanung etc.), sondern auf Kostensteigerungen (Bau- und Folgekosten) auf Grundlage bereits getroffener Sachentscheidungen.

In Übereinstimmung mit dieser hier vorgenommenen Abgrenzung hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Urteil vom 6.4.1992¹⁰ entschieden, dass Gemeinderatsbeschlüsse, „*die sich allein mit den Bau- oder den Folgekosten einer neu zu errichtenden öffentlichen Einrichtung befassen*“, nicht unmittelbar Gegenstand eines Bürgerentscheids sein können. Dies folge aus der Ausschlussregelung für Bürgerentscheide über die Haushaltssatzung. Daraus lasse sich entnehmen, dass der Gesetzgeber der Bürgerschaft auch in grundsätzlichen finanziellen Fragen keine Sachentscheidungskompetenz anstelle des Gemeinderats einräumen wolle. Folglich seien auch die aufgrund einer vorliegenden Planung vorgenommenen Kostenschätzung sowie eine Hochrechnung der Bau- und Folgekosten, die im Rahmen eines sich mit der Errichtung einer öffentlichen Einrichtung befassenden Gemeinderatsbeschlusses zur Grundlage eines Finanzierungskonzeptes gemacht werden, nicht bürgerbegehrensfähig. Ob die Einrichtung trotz gestiegener Baukosten und angesichts der städtischen Haushaltslage tatsächlich gebaut wird, sei allein der Entscheidung des Gemeinderats überlassen. Eine abweichende Betrachtung könne sich allenfalls bei „*baulichen Veränderungen mit wesentlichen Auswirkungen auf die Funktion bzw. Kapazität der Einrichtung ergeben*“.

Anknüpfend an diese Rechtsprechung hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Urteil vom 8.4.2011¹¹ entschieden, dass bei solchen Projekten nur jeder „*weichenstellende Grundsatz-*

¹⁰ 1 S 333/92, VBIBW 1992, S. 421-423.

¹¹ 1 S 303/11, VBIBW 2011, S. 388-391.

beschluss, der eine Planung einleitet oder ein Planungsstufe abschließt“ bürgerbegehrensfähig ist. Es muss danach also geprüft werden, ob der Ratsbeschluss gegen den sich das Bürgerbegehren richtet, sich im Wesentlichen als Folge/Vollzug vorangegangener Ratsbeschlüsse darstellt oder ob er einen eigenen planungserheblichen inhaltlichen Grundsatzkern enthält. Sofern der Ratsbeschluss sich als Folge/Vollzug vorangegangener Ratsbeschlüsse darstellt, hätte das Bürgerbegehren gegen die vorangegangenen Ratsbeschlüsse fristgerecht eingereicht werden müssen. Eine isolierte Steigerung von Projektkosten eines bereits inhaltlich und planerisch beschlossenen Vorhaben hat demgegenüber einen reinen fiskalischen Vollzugscharakter vorangegangener Sachbeschlüsse und ist deshalb für sich genommen nicht bürgerbegehrensfähig.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat in seiner Entscheidung zum Bürgerbegehren zur Kündigung der Projektverträge zur Finanzierung des Projekts Stuttgart 21 vom 17.7.2013¹² die obergerichtliche Rechtsprechung aufgegriffen und eine Abgrenzung vorgenommen, ob sich das Bürgerbegehren lediglich gegen die *Erhöhung* von Bau- oder Folgekosten eines bereits beschlossenen Vorhabens wendet (dann nicht bürgerbegehrensfähig) oder die *grundsätzliche* Beteiligung der Stadt an einem Infrastrukturprojekt betrifft (dann bürgerbegehrensfähig, sofern das Bürgerbegehren sich für die Kündigung der vertraglichen Verpflichtungen ausspricht und damit gegen das Gesamtprojekt als solches).

Ausgehend von diesen Abgrenzungskriterien ist im vorliegenden Fall der maßgebliche Inhalt der Ratsvorlage darauf ausgerichtet, dass der Ratsbeschluss vom 18.11.2013 sich als *Folgebeschluss* zum Ratsbeschluss vom 17.5.2010 versteht, der lediglich die *Erhöhung der Bau- und Folgekosten und deren Finanzierung* zum Gegenstand hat. Die inhaltlichen und planerischen Entscheidungen sind bereits im Ratsbeschluss vom 17.5.2010 und weiteren (aufgrund der Fristen nicht mehr bürgerbegehrensfähigen) Ratsbe-

¹² 7 K 4182/11, juris.

schlüssen (z.B. Bauleitplanung, Verkehr, Gestaltungssatzung etc.) gefasst worden.

Beim Ratsbeschluss vom 18.11.2013 geht es nicht mehr um inhaltliche, planerische oder gestalterische Entscheidungen. Dort geht es auch nicht um bauliche Veränderungen mit wesentlichen Auswirkungen auf die Funktion bzw. Kapazität der Einrichtung im Sinne der zitierten Rechtsprechung. Es geht vielmehr nur um die Feststellung der Baukostenerhöhung (infolge von Kostenerhöhungen, *Ausführungsplanungen*, Risikoversorge, Ausschreibungsergebnissen) gegenüber dem Grundsatzbeschluss vom 17.5.2010 und deren haushaltstechnische Finanzierung. Eigene planerische, gestalterische, bauliche Veränderungen wesentlicher Art werden nicht beschlossen.

Zwar hätte eine Versagung der erweiterten Mittelbereitstellung zur mittelbaren Folge, dass das gesamte (bereits beschlossene) Infrastrukturprojekt in seiner Realisierung stecken bleiben würde. Dies ist allerdings Beschlüssen über die Erhöhung notwendiger Bau- und Folgekosten wesensimmanent. Es kann daraus aber nicht geschlossen werden, dass es sich um bürgerbegehrensfähige Grundsatzbeschlüsse handele. Diese Sichtweise wäre abzulehnen, weil ein bloßer Beschluss zur Erhöhung der Mittel für ein inhaltlich und planerisch bereits beschlossenes Vorhaben gerade kein Grundsatzbeschluss im Sinne der erwähnten Rechtsprechung ist, sondern umgekehrt einen bereits gefassten Grundsatzbeschluss lediglich vollzieht. Insofern ist die Abgrenzung in der Rechtsprechung stichhaltig, ob ein inhaltlicher Grundsatzbeschluss oder nur ein Beschluss über die Erhöhung der Bau- oder Folgekosten vorliegt.

Ein Bürgerbegehren kann in solchen Fällen allenfalls dann zulässig sein (sofern auch die anderen Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen), wenn es sich *fristgerecht* gegen den vorangegangenen inhaltlichen, planerischen Grundsatzbeschluss gerichtet hätte (1. Variante) oder dem gesamten Projekt der Boden entzogen werden soll durch ein Bürgerbegehren zur Kündigung etwaiger Projektverträge (2. Variante). Ein Vorgehen gegen die bloße Baukostenerhöhung

des bereits gefassten inhaltlichen, planerischen Grundsatzbeschlusses ist demgegenüber unzulässig. Dies kann sich nur dann ändern, wenn der nachfolgende Beschluss selbst inhaltlich die „Weichen neu stellt“, also wesentliche inhaltliche oder planerische Änderungen eigenständig regelt.

Nach den vorliegenden Unterlagen kann hier nicht davon die Rede sein, dass der Ratsbeschluss vom 18.11.2013 inhaltlich die „Weichen (des Projekts Döppersberg) neu stellt“. Es ist vielmehr so, dass weder inhaltlich, bauplanungsrechtlich, gestalterisch noch hinsichtlich externer Faktoren (Verträge, Landesförderung etc.) wesentliche Änderungen beschlossen werden sollen. Der Beschlusskern reduziert sich auf die haushaltstechnische Bereitstellung notwendiger Realisierungsmittel für erforderliche Baukostenerhöhungen, die aus dem Grundsatzbeschluss vom 17.5.2010 resultieren und diesem zuzurechnen sind (siehe oben).

Auch aus der im Ratsbeschluss vom 17.5.2010 vorgenommenen Entscheidung über die Gesamtkostenhöhe und der Begrenzung des städtischen Eigenanteils bei Kostensteigerungen ergibt sich keine andere Beurteilung.

Im Ratsbeschluss vom 17.5.2010 wurde die Neugestaltung Döppersberg zu Gesamtkosten von 105,62 Mio € beschlossen. Die städtischen Mittel sind auch haushaltsrechtlich zur Verfügung gestellt worden. In der begrenzten Zurverfügungstellung einer bestimmten Summe im Haushalt liegt zugleich auch eine Deckelung der Ausgabeermächtigung. Liegt für einen Geschäftsvorgang der Verwaltung keine Ermächtigung im Haushaltsplan vor, so darf die erforderliche Aufwendung oder Auszahlung nicht geleistet werden.¹³ Der Teil des Beschlusses vom 17.5.2010, nachdem *„Kostensteigerungen oder Mindereinnahmen durch Umschichtungen im Projekt ohne Belastung des städtischen Haushalts auszugleichen sind“*, gibt deshalb nur einen haushaltsrechtlichen Grundsatz wieder, wonach die Verwaltung bei der Durchführung von Ratsbeschlüssen nicht über

¹³ Vgl. im Einzelnen Bernhardt/Golombiewski/Mutschler/Stockel-Veltmann, Kommunales Finanzmanagement NRW, Erl. 5.4.2.

die bereit gestellten städtischen Haushaltsmittel von sich aus den Haushalt belasten darf (vgl. § 79 Abs. 3 Satz 1 GO NRW).

Mit der haushaltsrechtlichen Mittelerrhöhung infolge der Kostensteigerungen (Bau- und Folgekosten) durch den Ratsbeschluss vom 18.11.2013 wird die sich aus dem Haushaltsrecht ergebende Deckelung auf den dann erhöhten Gesamtbetrag erhöht. Da sich jedoch - wie aufgezeigt - der Regelungsinhalt des Ratsbeschlusses vom 18.11.2013 auf die haushaltsrechtliche Mittelbereitstellung erschöpft und darüber hinaus keine Sachentscheidung getroffen wird, würde ein dagegen gerichtetes Bürgerbegehren gegen den Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW verstoßen. Wie aufgezeigt, sind die der Kostenerhöhung zugrunde liegenden Sachentscheidungen vorher durch nunmehr nicht mehr bürgerbegehrensfähige Beschlüsse getroffen worden.

3.4.2 Ergebnis

Ein Bürgerbegehren gegen den Mittelerrhöhungsbeschluss vom 18.11.2013 würde gegen den Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW (Haushaltssatzung) verstoßen und wäre damit unzulässig.

3.5 Unzulässigkeit eines auf ein rechtswidriges Ziel gerichtetes Bürgerbegehren

Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens sind nicht nur die Voraussetzungen des § 26 Abs. 1 bis 5 GO NRW zu prüfen. Die Zulässigkeitsprüfung erstreckt sich vielmehr auch auf die Frage, ob die Maßnahmen, die mit dem Bürgerbegehren erreicht werden sollen – die verfolgten Ziele – mit der Rechtsordnung in Einklang stehen.¹⁴ Diese umfassende materielle Prüfung hat zur Folge, dass ein auf ein rechtswidriges Ziel gerichtetes Bürgerbegehren unzulässig ist.

¹⁴ OVG NRW, Beschluss vom 4.4.2007 – 15 B 266/07 -, ZKF 2007, 261; BayVGH, Beschluss vom 10.11.1997 – 4 CE 97.3392 -, BayVBl 1998, 209; Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Kennziffer 92.05, Erl. 7.

3.5.1 Verpflichtungen der Stadt Wuppertal aufgrund von Rechtsnormen und Verträgen

Die Stadt Wuppertal ist im Rahmen des Projekts zahlreiche Verpflichtungen eingegangen (vgl. die Aufstellungen in der Darstellung der tatsächlichen Ausgangslage). Diese sind teilweise vertraglicher Natur und beruhen teilweise auf Grundlage von selbst gesetzten Rechtsnormen (z.B. Bauleitplanung, Gestaltungssatzung).

Ein Bürgerbegehren muss diese Verpflichtungen berücksichtigen, da das Bürgerbegehren und der spätere Bürgerentscheid – ebenso wie der Rat selbst - das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) beachten muss. Nach der Rechtsprechung hat eine umfassende Zulässigkeitsprüfung sicherzustellen, dass der Bürgerentscheid nicht mit erheblichen politischem Engagement der Bürger und einem hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand für die Gemeinde durchgeführt wird, obwohl von vornherein absehbar ist, dass der Bürgerentscheid, sollte er erfolgreich sein, wegen Rechtswidrigkeit keinen Bestand haben kann.¹⁵

Es darf daher keine Entscheidung durch Bürgerentscheid getroffen werden, die gegen bestehende Verträge und Satzungen verstößt. Sofern ein Bürgerbegehren sich inhaltlich gegen die bestehenden Verträge, Satzungen oder sonstigen Verpflichtungen der Stadt richtet, muss es gegebenenfalls zunächst deren Beendigung durch ein Bürgerbegehren herbeiführen. Konkret hieße das insbesondere, dass gegen vertragliche Verpflichtungen verstoßende Bürgerbegehren auf eine entsprechende Kündigung der entgegen stehenden Verträge ausgerichtet sein müssten.¹⁶

Sofern es um dem Bürgerbegehren inhaltlich entgegen stehende Satzungen geht (Bebauungsplan, Gestaltungssatzung etc.) kann deren Aufhebung nur verlangt werden, wenn das Bürgerbegehren in-

¹⁵ BayVGH, Beschluss vom 10.11.1997 – 4 CE 97.3392 -, BayVBl 1998, 209.

¹⁶ Vgl. hierzu das Bürgerbegehren zur Kündigung der Projektverträge zur Finanzierung des Projekts Stuttgart 21: VG Stuttgart, Urteil vom 17.7.2013 – 7 K 4182/11 -, juris.

nerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses eingereicht wird (§ 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW).

Im vorliegenden Fall ist zunächst davon ausgegangen worden, dass sich ein Bürgerbegehren (lediglich) gegen den Mittelerhöhungsbeschluss des Rates vom 18.11.2013 richtet. Dies würde nach dem Ergebnis der gutachterlichen Untersuchung gegen den Ausschlussgrund des § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 GO NRW - kein Bürgerbegehren gegen Festsetzungen der Haushaltssatzung - verstoßen. Würde das Bürgerbegehren unmittelbar ein darüber hinausgehendes Ziel verfolgen wie den Stopp des Gesamtprojektes, so müsste es zunächst gegen die Verpflichtungen der Stadt Wuppertal aus Rechtsnormen und Verträgen vorgehen. Dabei dürfte ein Vorgehen gegen die vor dem 18.11.2013 ergangenen Ratsbeschlüsse wegen Ablaufs der Frist nach § 26 Abs. 3 GO NRW ausscheiden. Denkbar wäre ein Bürgerbegehren, welches sich auf die Kündigung der Projektverträge richtet. Ob aber die vertraglichen Grundlagen ein solches Kündigungsrecht vorsehen und die Initiatoren eines Bürgerbegehrens ein solches Vorgehen überhaupt beabsichtigen, müsste - wie aufgezeigt - gegebenenfalls näher im Einzelnen geprüft werden.

3.5.2 Kein Verstoß gegen sonstige gesetzliche Vorgaben

Ein Bürgerbegehren ist auch dann auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet, wenn es gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der gemeindlichen Haushaltsführung nach § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW verstößt.¹⁷ Bei einem Bürgerbegehren, das die Beendigung einer bereits beschlossenen und staatlich geförderten Baumaßnahme vorsieht, ist dieser Aspekt näher zu beleuchten.

Insbesondere aus der Begründung zur Ratsvorlage wird deutlich, dass ein Verzicht auf die Bereitstellung der zusätzlichen Mittel faktisch zu einer Beendigung des Gesamtprojektes führen würde, da dann die Finanzierung *insgesamt* nicht mehr gesichert sei. Zudem wird dort beschrieben, dass die für das Vorhaben eingesetzten För-

¹⁷ Vgl. hierzu BayVGH, Beschluss vom 10.11.1997 – 4 CE 97.3392 -, BayVBl 1998, 209.

dermittel voraussichtlich zurück zu zahlen seien und die noch nicht abgerufenen Fördermittel beim Fördergeber verblieben. Alle Kosten für die bereits ausgeführten Leistungen und diejenigen für die Planung und Umsetzung des qualifizierten Projektabbruchs müsste allein die Stadt tragen. Aufgrund der bestehenden Verträge mit der Deutschen Bahn Station & Service AG hätte auch hier die Stadt die Kosten für einen qualifizierten Abbruch der Maßnahme zu übernehmen. Der Hauptbahnhof müsste dann in einen betrieblich, qualitativ und wirtschaftlich vergleichbaren Zustand vor Baubeginn zurückversetzt werden. Kosten, die bis dahin von der Deutschen Bahn AG getragen werden mussten, wären durch die Stadt auszugleichen.

Ein durch ein Bürgerbegehren verfolgtes Ziel ist dann rechtswidrig, wenn es unter Berücksichtigung des weiten gemeindlichen Gestaltungsspielraums mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist.¹⁸ Da das Gebot sparsamen Wirtschaftens in § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW verpflichtend vorgegeben ist, sind entsprechende Verstöße dagegen nicht nur zweckwidrig, sondern auch rechtswidrig. Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat diesen Grundsatz in seiner Begründung zum Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung ausdrücklich aufgegriffen und dazu ausgeführt¹⁹:

„Die kostenmäßigen Auswirkungen und der Aspekt der haushaltsrechtlich zulässigen Finanzierung einer durch ein Bürgerbegehren verlangten Maßnahme werden jedoch auch ohne einen obligatorischen Kostendeckungsvorschlag bei der Zulässigkeitsprüfung durch den Rat zu berücksichtigen sein. Ein Bürgerbegehren kann von der Gemeinde nicht verlangen, sich haushaltsrechtswidrig zu verhalten. Ein Bürgerentscheid untersteht nicht anders als ein Ratsbeschluss dem geltenden Recht. Die Grenze des gemeindlichen Handelns markiert in Nordrhein-Westfalen der in § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW verankerte haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.“

¹⁸ BayVGh, Beschluss vom 10.11.1997 – 4 CE 97.3392 -, BayVBl 1998, 209.

¹⁹ Gesetzentwurf der Landesregierung vom 8.6.2011, Drs. 15/2151, S. 14.

Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit ist eine Maßnahme aber nur dann rechtswidrig, wenn sie mit den Grundsätzen vernünftiger Wirtschaft schlechthin unvereinbar²⁰ bzw. nicht mehr vertretbar²¹ ist. Bei der Anwendung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist im Einzelfall der Gemeinde ein weitgehender Entscheidungsspielraum zuzubilligen.²²

Eine objektiv messbare Verletzung des gesetzlichen Wirtschaftlichkeitsgebots wäre hier anzunehmen, wenn bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens gegen die Mittelerhöhung, die Stadt Wuppertal für die Rückzahlung von Fördermitteln, für die Bereitstellung der Projektabbruchkosten, für die Zurückversetzung des Hauptbahnhofes und des qualifizierten Abbruchs der Maßnahme sowie für Ausgleichszahlungen einen Betrag aufbringen müsste, der *über* den der ersparten erhöhten Mittel liegt; hierbei wäre zudem zu berücksichtigen, dass städtische Bauleistungen fehlinvestiert werden.²³ Nicht außer Betracht bleiben kann in diesem Zusammenhang zudem der haushaltsrechtliche Status der Stadt Wuppertal als Gemeinde mit Haushaltssanierungsplan nach dem Stärkungspaktgesetz NRW.²⁴

Eine gegebenenfalls sachverständig ermittelte wirtschaftliche Gesamtbetrachtung unter Saldierung der ersparten Mittelerhöhung und der finanziellen Aufwendungen infolge des in der Ratsvorlage vorgestellten Gesamtabbruchs des Projektes müsste unter Bewertung aller Rückzahlungs-, Ausgleichsansprüche und sonstiger Verpflichtungen aus dem Projektabbruch unter Zugrundelegung aller Verträge, Zuwendungsbescheide etc. erfolgen. Da nach der vorliegenden gutachterlichen Untersuchung ein Bürgerbegehren gegen den Mittelerhöhungsbeschluss aber bereits wegen Verstoßes gegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW ausgeschlossen wäre, wäre die etwai-

²⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1.7.1974 – 7 A 16/72 -, AS RP SL 13, 412; Bätge in Bogner, Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren in der Gemeindevertretung, S. 259.

²¹ OVG NRW, Beschluss vom 26.10.1990 – 15 A 1099/87 -, DÖV 1991, S. 611, 612.

²² OVG NRW, Beschluss vom 26.10.1990 – 15 A 1099/87 -, DÖV 1991, S. 611, 612; Bätge in Bogner, Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren in der Gemeindevertretung, S. 259.

²³ Vgl. im Einzelnen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BayVGh, Beschluss vom 10.11.1997 – 4 CE 97.3392 -, BayVBI 1998, 209.

²⁴ Vgl. hierzu OVG NRW, Beschluss vom 4.4.2007 – 15 B 266/07 -, ZKF 2007, 261.

ge Unwirtschaftlichkeit eines Projektabbruches nur ein weiterer Ausschlussgrund.

3.6 *Ergebnis*

Als Ergebnis kann mithin festgehalten werden, dass ein Bürgerbegehren gegen den Mittelerhöhungsbeschluss vom 18.11.2013 gegen den Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW verstoßen würde und damit unzulässig ist.

Ob *darüber hinaus* das Bürgerbegehren auch unzulässig ist, weil es gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW) verstößt, müsste unter Saldierung der ersparten Mittelerhöhung und der finanziellen Aufwendungen infolge des in der Ratsvorlage vorgetragenen Gesamtabbruchs des Projektes unter Heranziehung der Verträge wirtschaftlich, vertragsrechtlich und bautechnisch im Einzelnen untersucht werden.

Ein Bürgerbegehren, welches sich gegen vertragliche Verpflichtungen oder Ratsbeschlüsse richtet, die wegen Fristablaufes nicht mehr bürgerbegehrensfähig sind, ist ausgeschlossen. In Betracht kommt allenfalls ein auf die Kündigung der Projektverträge gerichtetes Bürgerbegehren. Ob dies allerdings der vertraglichen Konstellation und der Zielrichtung der Initiatoren eines etwaigen Bürgerbegehrens entspricht, müsste im gegebenen Falle analysiert werden.

4. Zusammenfassung in Leitsätzen

Nachfolgend sollen die wesentlichen Ergebnisse der gutachterlichen Stellungnahme thesenartig zusammen gefasst werden.

- Ein Bürgerbegehren gegen den Mittelerhöhungsbeschluss vom 18.11.2013 würde gegen den Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 GO NRW (Haushaltssatzung) verstoßen und wäre damit unzulässig.
- Ob darüber hinaus das Bürgerbegehren auch unzulässig ist, weil es gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW) verstößt, müsste unter Saldierung der ersparten Mittelerhöhung und der finanziellen Aufwendungen infolge des in der Ratsvorlage vorgelegten Gesamtabbruchs des Projektes untersucht und wirtschaftlich bewertet werden.
- Ein Bürgerbegehren, welches sich gegen vertragliche Verpflichtungen oder Ratsbeschlüsse richtet, die wegen Fristablaufes nicht mehr bürgerbegehrensfähig sind, ist ausgeschlossen (§ 26 Abs. 3 GO NRW).

5. Literaturverzeichnis

- Articus/
Schneider* Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 4. Auflage 2012
- Bätge* Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 2011
- Bätge* Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Loseblatt-Kommentar, Stand: November 2013 (28. Ergänzungslieferung)
- Bätge/Becker/
Gröller/Reutzel/
Schäfer/Söhngen/
Winkel/Ziermann* Handbuch für Bürgermeister, 2011
- Bätge/
Hotstegs* Die Unterschriftenprüfung eines Bürgerbegehrens, KommunalPraxis Wahlen 2012, S. 108
- Bernhardt/
Golombiewski/
Mutschler/
Stockel-Veltmann* Kommunales Finanzmanagement NRW, 7. Auflage 2013
- Bogner* Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren in der Gemeindevertretung, 4. Auflage 2013
- Brüning/
Vogelsang* Die Kommunalaufsicht, 2. Auflage 2009
- Burgi* Kommunalrecht, 4. Auflage 2012

- Dietlein/Burgi/
Hellermann* Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage 2011
- Held/ Becker/
Decker/Kirch-
hof/Krämer/
Wansleben/
Winkel* Kommunalverfassungsrecht NRW, Loseblatt-Kommentar, Stand: 12/2012, Gemeindeordnung
- Henneke* Wutbürger in Verantwortung: Partizipation und direkte Demokratie in Kommunen und Ländern, DVBl 2012, S. 1072
- Hofmann* Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Bürgermitwirkung, Forschungsbericht, 3. Auflage 2001
- Hofmann/
Beckmann* Praktische Fälle aus dem Kommunalrecht, 10. Auflage 2013
- Hofmann/
Theisen/Bätge* Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 15. Auflage 2013
- Kleerbaum/
Palmen* Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Kommentar, 2008
- Mann/
Püttner* Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage 2007
- Rehn/Cronauge
von Lennep/*

- Knirsch* Gemeindeordnung NRW, Loseblatt-Kommentar,
Stand: 2012
- Schmidt* Kommunalrecht, 2011
- Schmidt-
Bleibtreu/
Hofmann/
Hopfauf* Grundgesetz, Kommentar, 12. Auflage 2011
- Tettinger/
Erbguth/
Mann* Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage 2012
- Thum* Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern,
Loseblatt-Kommentar, Stand: 2013