



Lenz und Johlen  
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

# Rechtsgutachterliche Stellungnahme

zur

Zulässigkeit des Bürgerbegehrens der Bürgerinitiative  
„START Freibadsanierung „Am Kamp““ vom 13.12.2021

erstellt von

Dr. Alexander Beutling und Stephan Helbig, LL.M.  
Rechtsanwälte

im Auftrag

der Gemeinde Niederkrüchten  
Laurentiusstraße 19  
41372 Niederkrüchten

---

# I. Sachverhalt

## 1.

Die Gemeinde Niederkrüchten befasst sich seit dem Jahr 2016 mit der Neuausrichtung der Bäderlandschaft. Hintergrund ist, dass die beiden 1967 errichteten Bäder, das Freibad im Ortsteil Niederkrüchten und das Hallenbad im Ortsteil Elmpt, aufgrund eines hohen Sanierungsstaus in einem maroden Zustand sind. Es wird davon ausgegangen, dass aufgrund des hohen Alters der Bäder Reparaturen der technischen Anlagen nicht sinnvoll sind. Daher wird auch für das Freibad Am Kamp eine Vollsanierung für notwendig gehalten, da dieses über keine auskömmliche hygienische Warmwasserversorgung verfügt, die Sanitäreanlagen und Umkleidebereiche marode sind und sicherheitsrelevante Mängel bestehen. Die technischen Anlagen zur Beckenwasseraufbereitung stammen größtenteils noch aus der Erstausrüstung des Bads und weisen ebenfalls hygienische Mängel auf.

Seit dem Jahr 2016 hat sich der Rat der Gemeinde Niederkrüchten mit verschiedenen Optionen zur Gestaltung der zukünftigen Bäderlandschaft befasst. Die hierzu seit 2016 angestellten Beratungen und Beschlussfassungen befassten sich im Wesentlichen mit Fragestellungen des weiteren Betriebes bzw. der Sanierung der Bestandsbäder Hallenbad Elmpt sowie Freibad Am Kamp, der Errichtung eines Kombinationsbads und eines interkommunalen Bads im Rahmen einer Zusammenarbeit mit der Nachbargemeinde Brüggen. Im Wesentlichen hat der Rat der Gemeinde Niederkrüchten dabei folgende Beschlüsse zur Zukunftsplanung der Bädersituation gefasst:

Während hinsichtlich des Hallenbads Elmpt beschlossen wurde, dieses so zu sanieren und herzurichten, dass ein Betrieb bis zur Fertigstellung eines neuen Bades sichergestellt werden kann (Beschlüsse des Rates vom 20.02.2018 und 25.09.2018), hat sich der Rat der Gemeinde Niederkrüchten gegen weitere Investitionen und gegen die Fortführung des Betriebes des Freibads Am Kamp Niederkrüchten ausgesprochen. Vor dem Hintergrund bestehender Hygiene- und sicherheitsrelevanter Mängel wurde zunächst mit Beschluss vom 20.02.2018 die Nicht-Inbetriebnahme für die Freibadsaison 2018 sowie mit Beschluss vom 19.02.2019 darüber hinaus entschieden, das Freibad Niederkrüchten bis auf weiteres nicht mehr in Betrieb zu nehmen. Die Nicht-Wiederinbetriebnahme wurde mit Beschluss vom 20.05.2019 abermals bestätigt.

In seiner Sitzung vom 11.12.2019 hat der Rat der Gemeinde Niederkrüchten den Antrag abgelehnt, das Freibad Am Kamp Niederkrüchten unmittelbar zu sanieren. Eine Entscheidung über die Sanierung des Freibads soll nach dem Beschluss des Rates in Abhängigkeit der Entscheidung über die Errichtung eines interkommunalen Hallenbads getroffen werden.

Nachdem seit dem Jahre 2016 Beratungen und Beschlüsse über die Errichtung eines interkommunalen Bades gemeinsam mit der Gemeinde Brügglen durchgeführt und gefasst wurden, hat der Haupt- und Finanzausschuss der Gemeinde Niederkrüchten in seiner Sitzung vom 02.03.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 92-2020/2025) für die Ratssitzung am 16.03.2021 die Empfehlung ausgesprochen, dem Beschlussvorschlag der Errichtung eines interkommunalen Hallenbads auf der Grundlage der von dem Büro Neugebauer vorgestellten Planung mit der Gemeinde Brügglen – vorzugsweise am Standort „Brimges-Gelände“ – zuzustimmen und hierfür mit der Gemeinde Brügglen die entsprechenden vertraglichen Grundlagen hinsichtlich Planung, Bau und Betrieb zu vereinbaren. Des Weiteren empfahl der Haupt- und Finanzausschuss dem Rat, auf eine Sanierung des Freibads Niederkrüchten am bisherigen Standort (am Kamp) zu verzichten. Die Entscheidung über die Beschlussempfehlung des Haupt- und Finanzausschusses wurde in der Sitzung des Rates vom 16.03.2021 kurzfristig durch Mehrheitsbeschluss von der Tagesordnung abgesetzt, da der Eigentümer der für die Errichtung des interkommunalen Bades vorgesehenen Flächen deren Überlassung kurzfristig zurückgezogen hatte.

Nachdem die offenen Fragen im Hinblick auf die Überlassung des sogenannten Brimges-Geländes mit dem Eigentümer abgestimmt werden konnten, hat der Rat der Gemeinde Niederkrüchten in seiner Sitzung vom 09.11.2021 folgendes beschlossen:

*„Am Standort „Brimges-Gelände“ in Niederkrüchten soll mit der Gemeinde Brügglen ein interkommunales Hallenbad auf der Grundlage der vom dem Architekturbüro Neugebauer konkretisierten Planung errichtet werden. Entsprechende vertragliche Grundlagen hinsichtlich Planung, Bau und Betrieb sind mit der Gemeinde Brügglen zu vereinbaren“ (274-2020/2025),*

*„Auf eine Sanierung des Freibads Niederkrüchten am bisherigen Standort (am Kamp) wird verzichtet“ (277-2020/2025, 1. Ergänzung).*

## 2.

Zum Freibad Am Kamp hat sich die Bürgerinitiative „*START Freibadsanierung „Am Kamp“*“ gebildet und ein Bürgerbegehren auf den Weg gebracht. Am 15.06.2021 informierten die Vertretungsberechtigten die Verwaltung über die beabsichtigte Durchführung eines Bürgerbegehrens zu der Frage „*Soll das Freibad „Am Kamp“ saniert werden (Technik und Becken)?*“. Nach Beteiligung eines Fachplaners teilte die Verwaltung den Vertretungsberechtigten unter Datum vom 12.10.2021 die Kostenschätzung mit. Nach Zugang der Mitteilung wurde am 26.10.2021 mit der Vertretungsberechtigten ein Beratungsgespräch zu dem beabsichtigten Bürgerbegehren durchgeführt. Mit Schreiben vom 26.11.2021 wurden die Initiatoren über die Rechtsauffassung der Gemeinde hinsichtlich der von ihr für das Begehren gewählten Begründung hingewiesen.

Am 13.12.2021 haben die Vertretungsberechtigten den Antrag sowie die dazugehörigen Unterschriften zu ihrem Bürgerbegehren eingereicht.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist wie folgt formuliert:

*„Soll das Freibad „Am Kamp“ saniert werden (Technik und Becken)?“*

Diese Fragestellung wurde wie folgt begründet:

- *„Das Freibad „Am Kamp“ war seit 50 Jahren prägend für Niederkrüchten, deshalb sollte es auch an diesem Ort verbleiben.*
- *Durch Unterstützung der Vereine können die Personalkosten erheblich gesenkt werden. Diese machen den Löwenanteil der kritisierten laufenden Kosten aus. Die reinen Betriebskosten eines sanierten Freibades liegen laut dem Planer Neugebauer bei lediglich 57.289 EUR brutto pro Jahr.*
- *Durch die Sanierung wird das Bad wieder attraktiver und zusätzliche Besucher anziehen.*
- *Das Freibad Niederkrüchten „Am Kamp“ ist an das Netz des öffentlichen Nahverkehrs bestens angeschlossen, ausreichende Parkplätze sind vorhanden, liegt an einem Knotenpunkt des Radwegenetzes und ist von Schülern der Realschule und der Grundschule Niederkrüchten fußläufig erreichbar. Es entstehen so keine zusätzlichen Kosten, die bei der Kostenschätzung für die Errichtung des interkommunalen Hallenbades nur zum Teil berücksichtigt wurden.*
- *Der Betrieb des sanierten Freibades entlastet im Sommer die Verkehrs- und Verweilsituation an den Naturseen und mindert die Störung der Naturschutzflächen.*
- *Mit der Sanierung des Freibades wird ein sozialer Treffpunkt für die Einwohner jeden Alters der Gemeinde wieder errichtet und trägt damit zum Verständnis untereinander bei.*
- *Die Sanierung holt die ausgebliebenen und blockierten Investitionen der letzten 50 Jahre nach.*
- *Im Tourismuskonzept von 2011 wurde dem Freibad größeres touristisches Potential bescheinigt, wenn es qualitativ aufgewertet würde.*
- *Ein großes Hallenbad beinhaltet hingegen erhebliche Risiken. "Besucher eines Freizeit- oder Spaßbades sind überwiegend Tagesausflügler, die keine zusätzlichen Angebote in der Gemeinde nutzen, also keine zusätzlichen wirtschaftlichen Effekte auslösen." (Tourismuskonzept zur Gestaltung, Entwicklung und Förderung des Tourismus in der Gemeinde Niederkrüchten, Seite 105ff)*
- *Durch die Wiedererrichtung des Freibades erhält die Gemeinde Niederkrüchten ein Alleinstellungsmerkmal im Westkreis zurück und verbessert die Attraktivität des Ortes.“*

Ferner enthält das von der Bürgerinitiative entworfene Formular für die Sammlung der Unterschriften neben der Fragestellung und der Begründung die Wiedergabe der Kostenschätzung der Verwaltung:

*„Die für die Sanierung von Technik und Becken des Freibades am bisherigen Standort durch die Gemeinde Niederkrüchten aufzuwendenden Investitionskosten werden von einem Fachplaner auf mindestens 4.357.038,00 EUR netto geschätzt.*

*Hierbei entfallen auf:*

- die Beckensanierung, Ausstattung sowie Technik mind. 3.194.000,00 EUR netto*
- den Teilabriss und Ertüchtigung des Gebäudes für die neu einzubringende Technik mind. 438.000,00 EUR netto*
- Baunebenkosten sowie 5 v. H. Risikozuschlag mind. 725.038,00 EUR netto*

*Kosten für die Wiederherstellung der im Rahmen der Sanierung des Technikgebäudes rückzubauenden Sanitäreanlage und Umkleidemöglichkeiten sind in der Kostenschätzung nicht berücksichtigt. Auch beinhaltet die Kostenschätzung keine finanziellen Mittel für eine evtl. notwendige gestalterische Anpassung des Außengeländes in Bezug auf Barrierefreiheit.“*

Hierzu wird durch die Initiatoren folgendes angemerkt:

- „Die Unterbringung einer neuen Filtertechnik ist kostengünstig oberirdisch möglich.*
- Im November 2017 wurde die technische Sanierung des Freibades (Edelstahlbecken und Wassertechnik) auf 2,2 Mio EUR geschätzt. Nach dieser Einschätzung passte die neue Technik noch in das Bestandsgebäude.*
- Im Februar 2021 wurde die vollumfängliche Freibadsanierung mit Umgestaltung des Außengeländes mit 4,26 Mio EUR angegeben.*
- Für die Position „Investitionen Bäder“ wurde im Haushalt 2021 bereits 2 Mio. EUR eingeplant. Der Barmittelbestand der Gemeinde Niederkrüchten betrug im September 2021 etwa 8,7 Mio. EUR.“*

Es werden weiterhin drei Vertretungsberechtigte mit vollem Namen und Anschrift angegeben.

### **3.**

***Gegenstand der vorliegenden rechtsgutachterlichen Stellungnahme ist die Frage, ob der Rat der Gemeinde Niederkrüchten zu diesem Zulassungsantrag eine positive Feststellungsentscheidung zu treffen hat.***

## II.

### Rechtliche Würdigung

Der Rat der Gemeinde Niederkrüchten hat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens positiv zu entscheiden, wenn der Antrag die Voraussetzungen des § 26 Abs. 2, Abs. 3, Abs.4 GO NRW erfüllt. Die zentralen und hier entscheidungserheblichen Bestimmungen aus dieser Vorschrift lauten:

*„Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten. Es muss bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Vertretungsberechtigte). ... Wenn die Kostenschätzung nach Satz 5 vorliegt, können die Vertretungsberechtigten nach Satz 2 beantragen zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren mit Ausnahme der Voraussetzungen des Absatzes 4 zulässig ist. Der Antrag ist in der gemäß § 25 Abs. 4 vorgeschriebenen Form einschließlich der zur Entscheidung zu bringenden Frage, der Begründung sowie der anzugebenden Kostenschätzung vorzulegen und von den Vertretungsberechtigten sowie mindestens 25 Bürgern zu unterzeichnen. ....“ (§ 26 Abs. 2 GO NRW)*

*„Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden*

*- bis 10000 Einwohner von 10%*

*- bis 20000 Einwohner von 9%*

*[...]*

*der Bürger unterzeichnet sein.“ (§ 26 Abs. 4 Satz 1 GO NRW)*

Da dem Antrag der Vertretungsberechtigten bereits unterzeichnete Unterschriftenzettel beigefügt wurden, ist der Antrag der Vertretungsberechtigten als abschließender Zulässigkeitsantrag zu bewerten. Das Gesetz räumt Initiatoren von Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 2 S. 7 GO NRW im Vorfeld der aufwändigen Sammlung von Unterstützerunterschriften als Alternative eine eingeschränkte Zulässigkeitsprüfung ein, welche auch als „Vorprüfung“ bezeichnet wird. Im Gegensatz zum „vollen“ Antrag entfällt bei der Vorprüfung die Notwendigkeit der Beibringung einer Unterschriftenliste mit dem (hohen) Quorum nach § 26 Abs.4 GO NRW; es genügt der Nachweis der geringeren Anzahl von 25 Unterstützern. Im Übrigen wird die Zulässigkeit des Begehrens auf entsprechenden Antrag bereits vorab festgestellt. Von dieser Alternative ist vorliegend kein Gebrauch gemacht worden.

Das vorliegende Bürgerbegehren „*START Freibadsanierung „Am Kamp“*“ ist zulässig, wenn es die formalen Anforderungen erfüllt (1.-4.) und seine Begründung in sachlicher Hinsicht den Anforderungen genügt, die Gesetz und Rechtsprechung an diese stellen (5.).

### **1. Allgemeine Voraussetzungen**

Hinsichtlich der formellen Voraussetzungen ist zunächst festzustellen, dass die Schriftform gewahrt wurde. Der Antrag beinhaltet auch eine zu entscheidende Frage sowie eine Begründung.

Die erforderliche Kostenschätzung ist dem Antrag beigelegt.

Das Bürgerbegehren weist die Benennung der erforderlichen Anzahl von Vertretungsberechtigten auf.

### **2. Notwendige Anzahl Unterstützer**

Das nach § 26 Abs. 4 Satz 1 GO NRW erforderliche Quorum wurde erreicht.

Die Gemeinde Niederkrüchten gehört zu den Kommunen „bis zu 20.000 Einwohnern“, so dass ein formal zulässiges Bürgerbegehren von mindestens 9 % der Bürger (also der gem. § 21 Abs. 2 GO NRW Wahlberechtigten) unterzeichnet werden muss. Die hiernach notwendige Anzahl von mind. 1.129 gültigen Unterschriften wurde seitens der Verwaltung festgestellt, so dass von einer weitergehenden Prüfung und Zählung der weiter eingereichten Unterschriften abgesehen werden konnte.

### **3. Fragestellung und zulässiger Gegenstand des Bürgerbegehrens**

Die Fragestellung erfüllt die inhaltlichen Anforderungen an die Abstimmungsfrage und betrifft einen zulässigen Gegenstand.

Nach § 26 Abs. 7 Satz 1 GO NRW kann bei einem Bürgerentscheid über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die im Rahmen des Bürgerbegehrens gestellte Abstimmungsfrage lautet: „*Soll das Freibad „Am Kamp“ saniert werden (Technik und Becken)?*“.

Diese Frage kann mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden, so dass die o.g. gesetzliche Vorgabe erfüllt ist.

Das Bürgerbegehren betrifft auch einen zulässigen Gegenstand.

Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW können Bürger beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

Der Antragsgegenstand muss demnach örtlich und sachlich in den Zuständigkeitsbereich des Rates fallen. Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ist der Rat für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig (= für sämtliche Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft), sofern nichts Abweichendes in der GO geregelt ist. Eine dem Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 5 GO NRW entzogene Materie (Befassungsverbot) liegt nicht vor.

#### **4. Frist zur Einreichung des Bürgerbegehrens**

Die nach § 26 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 GO NRW gesetzlich normierte Frist zur Einreichung des Bürgerbegehrens müsste beachtet sein. Nach dieser Vorschrift müssen Bürgerbegehren, die sich gegen einen Beschluss des Rates richten, innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen einen Beschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag.

Ob sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss richtet (sog. kassatorischen Bürgerbegehren), oder neue gemeindliche Aktivitäten anstoßen soll (sog. initiiertes Begehren), richtet sich allein nach objektiven Maßstäben. Das Oberverwaltungsgericht NRW führt hierzu in seiner ständigen Rechtsprechung aus:

*„Das [...] fristgebundene [...] kassatorische Bürgerbegehren unterscheidet sich von dem [...] initiierten Bürgerbegehren dadurch, dass es notwendigerweise die Beseitigung eines Ratsbeschlusses erfordert, der eine positive sachliche Regelung, also eine über die bloße Ablehnung eines Antrags hinausgehende Regelung enthält. Das ergibt sich aus dem Sinn der Fristgebundenheit. Der Gesetzgeber wollte mit der Fristgebundenheit im Interesse der Stabilität und Verlässlichkeit gemeindlicher Willensbildung verhindern, dass ein sachliches Regelungsprogramm des Rates beliebig lange durch ein Bürgerbegehren in Frage gestellt werden kann, und damit bewirken, dass es nach den im Gesetz genannten Fristen als sichere Planungsgrundlage dienen kann. [...] Während also initiierte Bürgerbegehren, die den Regelungen von Ratsbeschlüssen nicht widersprechen, gleichsam ein noch unbestelltes Feld bearbeiten und damit ausschließlich gemeindliche Aktivitäten anstoßen, greifen kassatorische Bürgerbegehren in die auf einem Feld vom Rat getroffenen Regelungen ein, sei es, dass sie sich in dem Aufheben der getroffenen Regelungen erschöpfen, sei es, dass sie die durch Ratsbeschluss getroffenen Regelungen durch andere ersetzen.*

*Für den [...] kassatorischen Charakter eines Bürgerbegehrens kommt es nicht darauf an, ob in ihm Elemente enthalten sind, die bislang nicht Gegenstand von Ratsbeschlüssen waren. Maßgebend ist nach dem oben beschriebenen Sinn und Zweck der Fristgebundenheit kassatorischer Bürgerbegehren allein, ob das*



*Bürgerbegehren bei einer verständigen Würdigung ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will [...]. Unerheblich ist daher insbesondere, ob nach dem Text des Bürgerbegehrens Ratsbeschlüsse ausdrücklich aufgehoben werden sollen.“*

*vgl. st. Rspr. OVG NRW, Urteil vom 28.01.2003 - 15 A 203/02.*

Das am 13.12.2021 eingereichte Bürgerbegehren der Initiative „START Freibadsanierung „Am Kamp““ mit der Fragestellung „Soll das Freibad am Kamp saniert werden (Technik und Becken)?“ greift nach objektiver Betrachtung in ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm ein. Denn das Bürgerbegehren läuft der Sache nach darauf hinaus, den Beschluss des Rates der Gemeinde Niederkrüchten vom 09.11.2021, „Auf eine Sanierung des Freibads Niederkrüchten am bisherigen Standort (am Kamp) wird verzichtet“ (277-2020/2025, 1. Ergänzung) aufzuheben bzw. abzuändern.

Da der Beschluss des Rates, auf eine Sanierung des Freibads zu verzichten, keiner Bekanntmachung bedarf, wurde das Bürgerbegehren am 13.12.2021 nach § 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW fristgemäß eingereicht.

## **5. Begründung des Bürgerbegehrens**

Sind somit die vorgenannten formalen Voraussetzungen als erfüllt anzusehen, stellt sich in sachlicher Hinsicht die Frage, ob die Begründung des Begehrens den Anforderungen genügt, die Gesetz und Rechtsprechung an diese stellen.

Gemäß § 26 Absatz 2 Satz 1 GO NRW zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Die Begründung des Bürgerbegehrens dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Die Unterschriftsberechtigten sollen den Inhalt des Bürgerbegehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können.

*vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 17. Ed. 1.9.2021, GO NRW § 26 Rn. 21.*

Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Soweit die Begründung im Übrigen auch dazu dient, für das Bürgerbegehren zu werben, kann sie auch Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen zum Ausdruck bringen, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind. Auch mag die Begründung eines Bürgerbegehrens im Einzelfall Überzeichnungen enthalten dürfen, die zu bewerten und zu gewichten Sache des Unterzeichners bleibt, der sich selbst ein Urteil darüber zu bilden hat, ob er den mit dem Bürgerbegehren vorgetragenen Argumenten folgen will oder nicht. Diese aus dem Zweck des Bürgerbegehrens folgenden Grenzen der Überprüfbarkeit sind jedoch dann überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben werden, die für die Begründung tragend sind.

*vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30. Mai 2014 - 15 B 522/14 -, juris, Rn. 7.*

Entsprechendes gilt auch dann, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens für die Entscheidung wesentliche Tatsachen unerwähnt bleiben. Das Gebot der richtigen Tatsachendarstellung wird insoweit ergänzt durch das Gebot der vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen.

*vgl. VG Köln, Urteil vom 25. Mai 2011 - 4 K 6904/10 -, juris Rn. 28; vgl. ferner Bay. VGH, Beschluss vom 25. Juni 2012 - 4 CE 12.1224 -, juris Rn. 31; Hess. VGH, Beschluss vom 21. Januar 2020 - 8 B 2370/19 -, juris Rn. 41.*

Dabei müssen bei einem Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung und die Kostenschätzung thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen (Grundsatz der Kongruenz).

*vgl. st. Rspr. OVG NRW Beschluss vom 01.04.2009 - 15 B 429/09.*

Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, gebietet es die Funktion der Begründung daher, dass jedenfalls andeutungsweise auch die Motive erwähnt werden, von denen sich der Rat bei seiner Entscheidung hat leiten lassen.

*VG Arnsberg, Urteil vom 16. Mai 2003 – 12 K 2590/02 –, Rn. 22 - 23, juris; Hess. VGH, Beschluss vom 21. Januar 2020 - 8 B 2370/19 -, juris Rn. 41.*

## **a. Anforderungen an Begründung als kassatorisches Bürgerbegehren**

Gemessen an den vorgenannten Maßstäben ist zu prüfen, ob die vorliegende Begründung des Bürgerbegehrens „START Freibadsanierung „Am Kamp“, welches kassatorischen Charakter hat, den Anforderungen, die nach der Rechtsprechung an die Begründung eines kassatorischen Bürgerbegehrens gestellt werden, gerecht wird.

### **aa. Unzureichende Begründung**

Der Rat der Gemeinde Niederkrüchten hat mit Beschluss vom 09.11.2021 (277-2020/2025, 1. Ergänzung) entschieden, auf eine Sanierung des Freibads Niederkrüchten am bisherigen Standort zu verzichten. Der Beschluss, auf eine Sanierung des Freibads am bisherigen Standort zu verzichten, steht im Kontext mit den Gesamtkonzepten „Planung der Bäderlandschaft“, in dessen Zusammenhang die Errichtung eines interkommunalen Bades in Form eines Hallenbades samt Außenbecken und Außenflächen an einem anderen Standort steht. Der Beschluss steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entscheidung des Rates, die Verwirklichung eines interkommunalen Bades gemeinsam mit der Nachbargemeinde Brüggen zu verfolgen (Beschluss des Rates vom 09.11.2021, 274-2020/2025).

Das vorgenannte Regelungsprogramm über die „Planung der Bäderlandschaft“ und die in diesem Zusammenhang getroffenen Beschlüsse des Rates der Gemeinde Niederkrüchten bleiben in der Begründung der Initiatoren unerwähnt.

Um dem Gebot der vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen gerecht zu werden und die Unterzeichner eines Bürgerbegehrens in die Lage zu versetzen, eine abgewogene und verantwortungsbewusste Entscheidung zu treffen, hätte die Begründung des Bürgerbegehrens zumindest ansatzweise Ausführungen hinsichtlich des Regelungsprogramms des Rates in Bezug auf die Planung der Bäderlandschaft in der Gemeinde Niederkrüchten beinhalten müssen. Denn das Begründungserfordernis hat insbesondere auch den Sinn, dass ein potentieller Unterzeichner selbst dann noch verantwortungsvoll über die Abgabe seiner Stimme entscheiden kann, wenn er über den Hintergrund der im Begehren gestellten Sachfrage allein anhand der auf der Unterschriftenliste dokumentierten Begründung informiert wird.

Die vorliegend durch die Initiatoren zur Frage gestellte Entscheidung über die Sanierung des Freibads Am Kamp in Niederkrüchten kann durch einen objektiven, über die Hintergründe uninformierten Dritten, anhand des von den Initiatoren gewählten Inhalts der Begründung des eingereichten Bürgerbegehrens nicht objektiv bewertet und beantwortet werden. Denn die zu treffende Entscheidung über die Sanierung des Freibads steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den weiteren Beratungen und Beschlussfassungen des Rates hinsichtlich der Bäderlandschaft in Niederkrüchten. Auf dem Formular für die Sammlung von Unterstützerunterschriften des Begehrens wird nicht auf das durch den Rat der Gemeinde Niederkrüchten beschlossene Regelungsprogramm Bezug genommen. Zwar ist nach der Rechtsprechung nicht Voraussetzung, dass der Beschluss, gegen den vorgegangen werden soll, ausdrücklich genannt wird. Aus dem Zusammenhang der Begründung muss jedoch hervorgehen, welches Regelungsprogramm der Rat getroffen hat, in welches eingegriffen werden soll, und wie die Motive des Rates im Zusammenhang mit der Beschlussfassung stehen.

Die hier in Rede stehende Begründung wird diesen Anforderungen, die die Rechtsprechung an die Begründung eines in das Regelungsprogramm des Rates eingreifenden Begehrens stellt, nicht gerecht.

#### **bb. Keine geänderten Voraussetzungen durch Mitteilung über die Durchführung des Bürgerbegehrens**

An den vorgenannten Anforderungen hat sich die Begründung des Bürgerbegehrens auch zu messen. Denn das Bürgerbegehren wurde durch die Vertretungsberechtigten erst am **13.12.2021**, mehr als einen Monat, nachdem der Beschluss des Rates Niederkrüchten, das Freibad am Kamp nicht zu sanieren, am **09.11.2021** gefasst wurde, bei der Verwaltung mit seinen Unterstützerunterschriften eingereicht.

Durch die vor der Entscheidung des Rates erfolgte Mitteilung der Initiatoren vom 15.06.2021, ein Bürgerbegehren über die Fragestellung der Sanierung des Freibads durchführen zu wollen, war der Rat der Gemeinde Niederkrüchten kommunalrechtlich nicht daran gehindert, über die Fragestellung Beschlussfassungen zu treffen. Auch sind für die an ein (kassatorisches) Bürgerbegehren spezifisch geknüpften Formalvoraussetzungen nicht der Zeitpunkt der Mitteilung der beabsichtigten Durchführung maßgeblich, sondern die Einreichung des Bürgerbegehrens mit dem Antrag der Vertretungsberechtigten über die Einleitung des (Vor-) Prüfungsverfahrens der Zulässigkeit.

## **(1) Keine Sperrwirkung durch Mitteilung über die Durchführung eines Bürgerbegehrens**

Nach § 26 Abs. 6 Satz 7 GO NRW darf, sobald die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens abschließend festgestellt ist, bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).

Nur im Einzelfall ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass Gemeindeorgane unter dem als äußerste Grenze zu verstehenden Gesichtspunkt der Organtreue vor Eintritt der Sperrwirkung des § 26 Abs. 6 Satz 7 GO NRW dazu verpflichtet sein können, keine vollendeten Tatsachen zu schaffen und deshalb von Entscheidungen abzusehen, die dem Bürgerbegehren die Grundlage entziehen würden. Diese Treuepflicht ist aber nicht schon dann verletzt, wenn die Entscheidung eines Gemeindeorgans im Vorfeld der Sperrwirkung dem Bürgerbegehren zuwiderläuft. Vielmehr ist anerkannt, dass bereits eingeleitete gemeindliche Konzepte weiter verfolgt werden dürfen. Das Prinzip der Organtreue ist nur dann verletzt, wenn das Verhalten des Gemeindeorgans bei objektiver Betrachtung nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist, sondern einzig und allein den Zweck verfolgt, dem Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen und damit eine Willensbildung auf direkt-demokratischem Wege zu verhindern.

*vgl. OVG NRW, Beschluss vom 6. Dezember 2007 - 15 B 1744/07 -,*

Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Rates am 9.11.2021 lag der Gemeinde Niederkrüchten allein die Mitteilung über die **beabsichtigte** Durchführung eines Bürgerbegehrens seitens der Initiative vor.

Die Phase von der Mitteilung bis zur Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Verwaltung ist nicht durch die Sperrwirkung geschützt - ebenso wenig, von den obigen Ausnahmen abgesehen, der Zeitraum bis zur Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit. Ansonsten stünde es den Bürgern frei, die Verwaltung der Gemeinde durch eine Vielzahl offensichtlich aussichtsloser bzw. unzulässiger Bürgerbegehren nahezu lahmzulegen.

*vgl. Büttner in Klerbaum/Palmen, Gemeindeordnung, Stand: März 2013, § 26, Anm. VII 4.*

Der Rat der Gemeinde Niederkrüchten war insoweit gemeinderechtlich nicht daran gehindert, sein bereits mit Beschlussvorlage zur Ratssitzung vom 16.03.2021 eingeleitetes Regelungskonzept weiter zu verfolgen und über die Sanierung des Freibads in Niederkrüchten zu entscheiden.

## **(2) Formalvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Einreichung maßgeblich**

Für das am 13.12.2021 bei der Verwaltung eingereichte Bürgerbegehren sind die spezifischen Formalvoraussetzungen des Zeitpunktes der Einreichung maßgeblich. Dass die Initiatoren die Verwaltung über die beabsichtigte Durchführung eines Bürgerbegehrens bereits vor der Entscheidung des Rates mitgeteilt haben, führt zu keinem anderen Maßstab an die spezifischen Formalvoraussetzungen, die ein Bürgerbegehren bei dessen Einreichen zu erfüllen hat.

Soweit in der Rechtsprechung zwar anerkannt ist, dass die Initiatoren von Bürgerbegehren auf nachträgliche, durch den Rat getroffene Entscheidungen hin ihr Begehren nicht neu beginnen müssen und nur die Anforderungen zu erfüllen haben, die sich bei der Formulierung ihres Begehrens ergeben,

*vgl. OVG NRW, Beschluss vom 11.12.2007 - 15 B 2004/07 -; VG Düsseldorf, Beschluss vom 12. Dezember 2007 – 1 L 2054/07 –.*

so betrifft diese Rechtsprechung Fälle die an Bürgerbegehren zu stellenden Anforderungen, in denen der Rat eine das Begehren betreffende Entscheidung getroffen hat, nachdem das Bürgerbegehren durch die Vertretungsberechtigten eingereicht und der Antrag auf Prüfung der Zulässigkeit gestellt wurde. Ab dem Zeitpunkt, in dem die Vertretungsberechtigten nicht mehr dazu berechtigt sind, Gründe nachzuschieben oder sonstige Mängel zu heilen, sind sie erst nicht mehr dazu verpflichtet, auf nachträgliche, dem Rat zustehende Befassungen einzugehen.

*vgl. OVG NRW, Beschluss vom 11.12.2007 - 15 B 2004/07 -; VG Düsseldorf, Beschluss vom 12. Dezember 2007 – 1 L 2054/07 –.*

Für diesen Zeitpunkt ist das Einreichen des Bürgerbegehrens, also der Antrag der Vertretungsberechtigten auf (Vor-) Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 2 Satz 1, Satz 7 GO NRW maßgeblich.

Die Vertretungsberechtigten haben das Bürgerbegehren vorliegend mehr als einen Monat nach der maßgeblichen Beschlussfassung des Rates vom 09.11.2021, so erst am 13.12.2021 eingereicht. Insoweit sind für das Bürgerbegehren die spezifischen Formalvoraussetzungen maßgeblich, die sich nach der die Thematik des Bürgerbegehrens maßgeblichen Beschlusslage des Rates ergeben.

### **(3) Kein Einreichen des Begehrens als Vorprüfungsantrag über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens**

Die Initiatoren des Begehrens hätten ihr Begehren bereits seit dem Zeitpunkt der Bereitstellung der Kostenschätzung durch die Verwaltung, mithin seit Zugang des Schreibens vom

12.10.2021, im Rahmen einer Vorprüfung der Zulässigkeit, einreichen können. Obwohl mithin schon vor der Beschlussfassung des Rates vom 09.11.2021 das Bürgerbegehren durch die Initiative hätte eingereicht werden können, wurde von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht.

Das Gesetz räumt Initiatoren von Bürgerbegehren nach § 26 Abs. 2 Satz 7 GO NRW im Vorfeld der aufwändigen Sammlung von Unterstützerunterschriften eine eingeschränkte Zulässigkeitsprüfung ein, welche auch als „Vorprüfung“ bezeichnet wird. Im Gegensatz zum „vollen“ Antrag entfällt bei der Vorprüfung die Notwendigkeit der Beibringung einer Unterschriftenliste mit dem (hohen) Quorum nach § 26 Abs. 4 GO NRW; es genügt der Nachweis der geringeren Anzahl von 25 Unterstützern. Im Übrigen wird die Zulässigkeit des Begehrens auf entsprechenden Antrag bereits vorab festgestellt.

Um Zweifel an der Zulässigkeit eines Begehrens, seine Thematik und die gewählte Form frühzeitig auszuräumen, hat der Gesetzgeber diese Möglichkeit einer verbindlichen Vorprüfung geschaffen. Mit dieser Regelung soll bezweckt werden, dass der mit dem Begehren verbundene Aufwand nicht nachher wegen nicht eingehaltener Formalien bei der Antragstellung fruchtlos war. Die Regelung stellt insoweit eine Erleichterung für die Initiative und ihre Vertreter dar.

*vgl. Wansleben in PdK NW B-1, GO NRW § 26 1.2.*

#### **(4) Beschlussabsicht des Gemeinderates bekannt**

Die vorgenannten Erwägungen gelten vorliegend insbesondere unter Beachtung, dass die Initiative mit ihrem Begehren einerseits kein „*noch unbestelltes Feld bearbeiten und damit ausschließlich gemeindliche Aktivitäten anstoßen*“ will, sondern auf einem Feld der vom Rat bereits im Vorfeld der Mitteilung über die beabsichtigte Durchführung des Bürgerbegehrens getroffenen Regelungen einzugreifen vermag. So war den Initiatoren schon bei der Sammlung der Unterstützerunterschriften mit der von ihr gewählten Begründung das Regelungsprogramm des Rates und die beabsichtigte Befassung des Rates im Hinblick auf die Sanierung des Freibads sowie die hierauf lautenden Beschlussvorschläge bekannt.

Die Beschlussvorlage über das durch den Rat der Gemeinde Niederkrüchten in seiner Sitzung vom 09.11.2021 getroffene Regelungsprogramm war seit dem 19.10.2021 öffentlich zugänglich. Die Verwaltung der Gemeinde Niederkrüchten hat die Initiatoren des Bürgerbegehrens „*START Freibadsanierung „Am Kamp*““ hierauf in dem mit der Initiative durchgeführten Besprechungstermin hingewiesen. Zudem wurden die Initiatoren mit Schreiben vom 26.11.2021 über die Rechtsauffassung der Gemeinde, dass die gewählte Begründung unzulänglich sein dürfte, hingewiesen.

#### **b. Allgemeine Anforderungen an Begründung**

Ungeachtet der vorgenannten Erwägungen wird die vorgelegte Begründung des Bürgerbegehrens „*START Freibadsanierung „Am Kamp*““ auch im Übrigen nicht den

allgemeinen Anforderungen gerecht, die nach der Rechtsprechung an eine Begründung zu stellen sind. Die Begründung erweist sich in ihrer Tatsachendarstellung als unzureichend und missverständlich.

Die Begründung des Bürgerbegehrens dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Die Unterschriftsberechtigten sollen den Inhalt des Bürgerbegehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können.

*vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 17. Ed. 1.9.2021, GO NRW § 26 Rn. 21.*

Auch wenn die Begründung des Bürgerbegehrens für das Ziel der Initiatoren werben darf, also durchaus in gewissem Maße tendenziös sein und insbesondere auch Wertungen, Schlussfolgerungen, Erwartungen und Meinungen enthalten kann, so müssen doch die angegebenen entscheidungsrelevanten Tatsachen der Wahrheit entsprechen und vollständig sein. Das Gebot der richtigen Tatsachendarstellung wird insoweit ergänzt durch das Gebot der vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen.

*vgl. VG Köln, Urteil vom 25. Mai 2011 - 4 K 6904/10 -, juris Rn. 28; vgl. ferner Bay. VGH, Beschluss vom 25. Juni 2012 - 4 CE 12.1224 -, juris Rn. 31; Hess. VGH, Beschluss vom 21. Januar 2020 - 8 B 2370/19 -, juris Rn. 41.*

Die hier in Rede stehende Begründung wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Sie ist aus Sicht des objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten, billig und gerecht denkenden Empfängers nicht eindeutig und schränkt seine Willensbildung in entscheidungserheblicher Weise ein.

#### **aa. Keine Bezugnahme auf Gesamtregelungsprogramm zur Bäderfrage**

Die Begründung des Bürgerbegehrens „*START Freibadsanierung „Am Kamp“*“ lässt wesentliche, für die Entscheidung maßgebliche Tatsachen, unerwähnt. So steht die von der Initiative zur Entscheidung gestellte Frage über die Sanierung des „Freibads Am Kamp“ im Zusammenhang mit dem seit 2016 getroffenen Beratungs-, Beschluss- und Regelungsprogramms des Rates der Gemeinde Niederkrüchten über die Bäderlandschaft in Niederkrüchten. Insoweit handelt es sich bei dem Begehren der Initiative nicht um ein originär initiiertes Bürgerbegehren, welches ein „noch unbestelltes Feld bearbeitet und damit ausschließlich gemeindliche Aktivitäten anstoßen“ will, sondern vielmehr um ein Begehren, welches an ein vom Rat getroffenes Regelungsprogramm anknüpft bzw. mit diesem in unmittelbarem Zusammenhang steht.

So hat der Rat bereits mit Beschlüssen in seiner Sitzung vom 11.12.2019 die Sanierung des Freibads in Abhängigkeit der Entscheidung über die Errichtung eines interkommunalen Hallenbads gesetzt. Der Zusammenhang der zukünftigen Ausrichtung der Bäderfrage in der

Gemeinde Niederkrüchten wurde zunächst durch den Beschlussvorschlag des Haupt- und Finanzausschuss vom 02.03.2021 für die Ratssitzung am 16.03.2021 und dann im Ergebnis durch die Beschlüsse des Rates vom 09.11.2021 bestätigt.

Diesen zuvor dargestellten Zusammenhang der Entscheidung über eine Sanierung des „Freibades Am Kamp“ im Kontext der Bäderfrage in Niederkrüchten lässt die Begründung des Begehrens unerwähnt. Eine objektive Entscheidungsgrundlage über die Sanierung des Freibads in Niederkrüchten bedarf zumindest einer ansatzweisen Darstellung des Sachverhalts im Kontext des vom Rat seit 2016 beratenen und beschlossenen Regelungsprogramms. Dass diese Zusammenhänge unmittelbar auch für die Entscheidung über die Sanierung des Freibads maßgeblich sind und in unmittelbarem Kontext stehen, verdeutlicht die Begründung des Bürgerbegehrens selbst, als die Initiative in ihrer Kommentierung der Kostenschätzung der Verwaltung im Zusammenhang mit ihrem Begehren auf die Haushaltsposition „*Investitionen Bäder*“ Bezug nimmt. Eben diese Mittel sind im Haushalt 2021 auch für den Neubau eines Hallenbads als Kombilösung oder der Errichtung eines interkommunalen Bads eingeplant.

#### **bb. Kommentierung der Kostenschätzung**

Auch die Kommentierung der Kostenschätzung der Verwaltung durch die Initiatoren erweist sich als missverständlich und ist aus Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten, billig und gerecht denkenden Empfängers nicht eindeutig.

Eine Initiative ist grundsätzlich dazu berechtigt, die Kostenschätzung der Verwaltung zu kommentieren. Eine Anmerkung an sich führt nicht zu einer formalen Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Die Initiatoren eines Bürgerbegehrens sind berechtigt, die gemeindliche Kostenschätzung kritisch zu hinterfragen und zu bewerten.

*vgl. Brunner in: Klerbaum/Palmen, GO NRW, Kommentar, 3. Aufl. 2017, § 26 Anmerkung III. 7. e)*

Teilen sie die Einschätzung der Verwaltung zu den Kosten nicht, haben die Vertretungsberechtigten die Möglichkeit, in der Begründung des Bürgerbegehrens eine abweichende Auffassung darzustellen. Dabei ist die Kommentierung an denselben Maßstäben zu messen wie die Begründung eines Bürgerbegehrens.

*vgl. OVG NRW, Urteil vom 7. Oktober 2020 - 15 A 2927/18 -, juris, Rn. 79.*

Die Initiative merkt zur Kostenschätzung der Verwaltung u.a. an:

*„Für die Position „Investitionen Bäder“ wurden im Haushalt 2021 bereits 2 Mio. EUR eingeplant. Der Barmittelbestand der Gemeinde Niederkrüchten betrug im September 2021 etwa 8,7 Mio. EUR.“*

Die von den Initiatoren getroffene Tatsachendarstellung trifft zwar zu; sie ist in ihrer Darstellung jedoch für die Entscheidung eines objektiven Dritten unvollständig und stellt eine wesentliche Entscheidungsgrundlage nicht vollständig dar. So sind in der Haushaltsplanung der



Gemeinde Niederkrüchten für die Position 'Investitionen Bäder' im Haushalt 2021 2 Mio. EUR eingeplant. Die dort veranschlagten Mittel sind jedoch ausweislich der Begründung der Haushaltsposition für die **Erneuerung des Freibads mit gleichzeitigem Neubau eines Hallenbads als Kombilösung** oder der **Errichtung eines interkommunalen Bades mit der Gemeinde Brüggen** vorgesehen - und nicht originär für die Sanierung des Freibads in Niederkrüchten.

Bei dem Barmittelbestand von 8,7 Mio. EUR zum Stichtag September 2021 handelt es sich lediglich um eine Bilanzposition zu einem bestimmten Zeitpunkt auf der Aktivseite. Der Barmittelbestand steht als Bilanzposition jedoch nicht im kommunalen Haushalt zur freien Verfügung, sondern ergab sich zum Stichtag, weil verschiedene im Haushalt der Gemeinde Niederkrüchten veranschlagte Maßnahmen nicht zum geplanten Zeitpunkt ausgeführt werden konnten. Sie werden jedoch zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt und die Mittel entsprechend benötigt. Die Mittel sind somit nicht eingespart und können auch nicht zur Finanzierung anderer Projekte verwandt werden.

Die Kommentierung der Kostenschätzung der Verwaltung durch die Initiatoren erweist sich hiernach für die Entscheidung eines objektiven Dritten als unvollständig und stellt eine wesentliche Entscheidungsgrundlage, hier die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln, nicht vollständig dar. Die Finanzierung der Sanierung und etwaige hierzu zur Verfügung stehende Haushaltsmittel stellen für einen objektiven Dritten eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dar. Diese Willensbildung wird durch die in wesentlichen Punkten unvollständige Darstellung in entscheidungserheblicher Weise eingeschränkt.

### **cc. Darstellung der Haushaltsbelastung**

Eine unvollständige, missverständliche und im Ergebnis den Anforderungen der Rechtsprechung nicht gerecht werdende Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen haben die Initiatoren auch bei der von ihnen gewählten Bezugnahme der Haushaltsbelastung getroffen. Denn soweit die Initiatoren in ihrer Begründung zu den „laufenden Kosten“ ausführen,

*„Durch Unterstützung der Vereine können die Personalkosten erheblich gesenkt werden. Diese machen den Löwenanteil der kritisierten laufenden Kosten aus. Die reinen Betriebskosten eines sanierten Freibades liegen laut dem Planer Neugebauer bei lediglich 57.289 EUR brutto pro Jahr.“*

machen diese die in Bezug genommene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ihrer Begründung zu eigen. Ausweislich der Wirtschaftlichkeitsberechnung wurden jährliche Belastungen des Haushalts der Gemeinde Niederkrüchten in Höhe von 470.289,00 Euro ermittelt. Die Belastung des Haushalts der Gemeinde Niederkrüchten beträgt danach ein Vielfaches, als die von den Initiatoren alleinig benannten „reinen Betriebskosten“.

Die Begründung der Initiatoren erweist sich hiernach als für die Entscheidung eines objektiven Dritten unvollständig und stellt eine wesentliche Entscheidungsgrundlage, hier die tatsächliche

Belastung des gemeindlichen Haushalts, nicht vollständig dar. Die tatsächliche Belastung des Haushalts und die für den Betrieb und Unterhaltung einer kommunalen Einrichtung zu veranschlagenden Haushaltsmittel stellen eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dar. Diese Willensbildung wird durch die in wesentlichen Punkten unvollständige Darstellung in entscheidungserheblicher Weise eingeschränkt.

**c.**

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Begründung nicht den gesetzlichen Anforderungen des § 26 Abs. 2 GO NRW erfüllt.

### III.

#### Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Bürgerbegehren der Initiative „START Freibadsanierung „Am Kamp““ ist nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen i.S.d. § 26 Abs. 2 GO NRW unzulässig.

Die Unzulässigkeit folgt aus einer defizitären Begründung, die den Anforderungen des § 26 Abs. 2 GO NRW nicht genügt. Das Bürgerbegehren, das am 13.12.2021 eingereicht wurde, greift in die vom Rat der Gemeinde Niederkrüchten am 09.11.2021 getroffene Entscheidung, „*Auf eine Sanierung des Freibads Niederkrüchten am bisherigen Standort (Am Kamp) wird verzichtet*“ (277-2020/2025, 1. Ergänzung), ein. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, sind in seiner Begründung die wesentlichen Motive und Zusammenhänge, die der Entscheidung des Rates zu Grunde liegen, zumindest andeutungsweise darzustellen. Die Begründung des Bürgerbegehrens nimmt auf die der Entscheidung des Rates der Gemeinde Niederkrüchten zu Grunde liegende Motive keinen Bezug und lässt auch das Regelungsprogramm des Rates, die Planung der Bäderlandschaft in Niederkrüchten, in dessen Zusammenhang die Entscheidung steht, unerwähnt.

Für das Bürgerbegehren sind die spezifischen Formalvoraussetzungen maßgeblich, die am Zeitpunkt des Einreichens des Bürgerbegehrens maßgeblich sind. Dieses richtet sich nach dem Antrag der Vertretungsberechtigten auf (Vor-) Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 2 Satz 1, Satz 7 GO NRW, der vorliegend am 13.12.2021, mithin nach dem Beschluss des Rates vom 09.11.2021, gestellt wurde. Die Mittelung der Vertretungsberechtigten, die Durchführung eines Bürgerbegehrens zu beabsichtigen, ist nicht maßgeblich.

Weiterhin entspricht auch die Begründung des Bürgerbegehrens hinsichtlich der Darstellung weiterer Tatsachen nicht den gesetzlichen Anforderungen. Diese ist in für die Entscheidung wesentlichen Tatsachen unvollständig.

Der Rat hat nach § 26 Abs. 6 GO NRW durch Beschluss festzustellen, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist. Die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ist eine belastende Maßnahme gegenüber den Antragstellern und als solche als Verwaltungsakt gegenüber den benannten Vertretern der Initiative zu qualifizieren.

Der Rat ist hinsichtlich der Feststellung der Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit auf eine ausschließliche Rechtmäßigkeitskontrolle ohne Beurteilungs- und Ermessenspielraum beschränkt. Die Beschlussfassung hat von politischen Zweckmäßigkeitserwägungen frei zu bleiben (vgl. *Rehn/ Cronauge, Gemeindeordnung NRW, § 26 Erl. VII. 1*).

Köln, den 04.02.2022



Dr. Alexander Beutling

Rechtsanwalt



Stephan Helbig, LL.M

Rechtsanwalt

Prof. Dr. Heribert Johlen<sup>PV</sup>  
Dr. Klaus Schmiemann<sup>PV</sup>  
Dr. Franz-Josef Pauli<sup>P</sup>  
Dr. Rainer Voß<sup>PVA</sup>  
Dr. Michael Oerder<sup>PV</sup>  
Dr. Thomas Lüttgau<sup>PV</sup>  
Thomas Elsner<sup>PB</sup>  
Rainer Schmitz<sup>PV</sup>  
Dr. Alexander Beutling<sup>PVA</sup>  
Dr. Markus Johlen<sup>PV</sup>  
Eberhard Keunecke<sup>PB</sup>  
Dr. Inga Schwertner<sup>PV</sup>  
Dr. Philipp Libert<sup>PF</sup>  
Dr. Christian Giesecke, LL.M. (McGill)<sup>PVL</sup>  
Dr. Felix Pauli<sup>PV</sup>  
Dr. Tanja Parthe<sup>PV</sup>  
Martin Hahn<sup>PG</sup>  
Dr. Kai Petra Dreesen, LL.M. Eur.<sup>PVE</sup>  
Nick Kockler<sup>PV</sup>  
Béla Gehrken<sup>PVD</sup>  
Dr. Gerrit Krupp  
Markus Nettekoven  
Nima Rast  
Dr. Elmar Loer, EMBA<sup>XG</sup>  
Dr. Jan D. Sommer  
Dr. Mahdad Mir Djawadi  
Thorsten Scheuren, LL.M.  
Mats Hagemann  
Stephan Helbig, LL.M.  
Benedikt Plesker  
Dr. Viviane McCready, LL.B.  
Dr. Sebastian Wies, LL.B.  
Falk Romberg  
Malte Reichel  
Maya Soethout  
Nelly Molitor



P Partner i. S. d. PartGG  
V Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
B Fachanwalt für Bau- u. Architektenrecht  
G Fachanwalt für Vergaberecht  
A AnwaltMediator DAA/FU Hagen  
L Master of Laws (McGill University, Montreal, Kanada)  
F Maîtrise en droit (Université Paris X)  
E Master of European Studies  
D Dipl.-Verwaltungsbetriebswirt (FH)  
X Executive Master of Business Administration

Gustav-Heinemann-Ufer 88 50968 Köln  
Postfach 510940 50945 Köln

Telefon: +49 221 97 30 02-0  
Telefax: +49 221 97 30 02-22

web: [www.lenz-johlen.de](http://www.lenz-johlen.de)