

Az.: 4 B 45/14
1 L 53/14

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

- Antragsteller -
- Beschwerdeführer -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Landkreis Mittelsachsen
vertreten durch den Landrat
Frauensteiner Straße 43, 09599 Freiberg

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

beigeladen:

1. Herr

2. Herr

3. Herr

wegen

Bürgerbegehrens; Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Düvelshaupt

am 9. April 2014

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 10. März 2014 - 1 L 53/14 - wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 15.000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die zulässige Beschwerde des Antragstellers ist nicht begründet. Die von ihm gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO fristgerecht dargelegten Gründe geben keine Veranlassung für eine Änderung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO).

- 2 1. Am 12. April 2013 sind der Gemeindeverwaltung M..... Unterschriftslisten eines Bürgerbegehrens in M..... vorgelegt worden. Mit dem Bürgerbegehren wird ein Bürgerentscheid gefordert zu der Frage „Sind Sie für die Abwahl von Herrn F..... als Bürgermeister der Gemeinde M.....?“ Die Begründung besteht aus dem Satz „Der Bürgermeister von M....., Herr F....., setzt den Bürgerentscheid vom 30.11.2011 zur Eingliederung von M..... nach H..... nicht um.“ Mit Bescheid vom 1. Juli 2013 hat die Stadt B..... als erfüllende Gemeinde für die Verwaltungsgemeinschaft B..... - M..... - T....., handelnd für die Gemeinde M....., gegenüber den Beigeladenen als den Vertretern des Bürgerbegehrens, den Bescheid erlassen, dass das Bürgerbegehren mit Beschluss des Gemeinderates der Gemeinde M..... vom 19. Juni 2013 „für unzulässig erklärt worden“ sei. Auf den Widerspruch der Beigeladenen hin hat der Antragsgegner mit Widerspruchsbescheid vom 28. November 2013 den Bescheid der Stadt B..... vom 1. Juli 2013 aufgehoben (Ziffer 1) und festgestellt, dass das Bürgerbegehren zulässig ist (Ziffer 2). In Ziffer 3 hat er die Kosten des Widerspruchsverfahrens der

Gemeinde M..... auferlegt und in Ziffer 4 die Kosten für die Zuziehung eines Rechtsanwalts für notwendig erklärt und in Ziffer 5 festgestellt, dass für den Widerspruchsbescheid keine Kosten erhoben werden. Nachdem der Antragsteller und die Gemeinde M..... am 20. Dezember 2013 Klage gegen den Widerspruchsbescheid erhoben haben, hat der Antragsgegner mit Bescheid vom 16 Januar 2014 die sofortige Vollziehung des Widerspruchsbescheids angeordnet.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers mit Beschluss vom 10. März 2014 abgelehnt. Soweit sich der Antragsteller auch gegen den Sofortvollzug der Ziffern 3 bis 5 des Widerspruchsbescheides habe wenden wollen, wäre der Antrag unzulässig, da nicht ersichtlich sei, inwieweit er dadurch in seinen Rechten verletzt sein könne. Im Übrigen sei der Antrag zulässig, aber unbegründet.
- 4 Der Antragsteller sei antragsbefugt, da die Möglichkeit einer Rechtsverletzung schon durch die Einleitung eines Abwahlverfahrens bestünde. Der Bürgermeister müsse die Einhaltung der verfahrensrechtlichen Sicherungen geltend machen können. Dem Begründungserfordernis des Sofortvollzugs sei Genüge getan. Der in den Ziffern 1 und 2 für sofort vollziehbar erklärte Widerspruchsbescheid erweise sich im vorliegenden summarischen Verfahren als voraussichtlich rechtmäßig. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht dazu u. a. aus:
- 5 Die im Bürgerbegehren gestellte Frage sei eine mit ja oder nein zu entscheidende Fragestellung. Dem stehe auch nicht der unter den Unterschriften angebrachte Hinweis „Bürgerbegehren M..... 2013/Misstrauensvotum gegen Bürgermeister F....“ entgegen. Es sei nicht davon auszugehen, dass dies zu Irritationen geführt habe. Die Frage, um die es in dem Bürgerbegehren ersichtlich gehe und die die Unterzeichner unterschrieben hätten, sei jedenfalls eindeutig formuliert und die Unterzeichner hätten erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben.
- 6 Ein Begründungsfehler sei nicht mit der erforderlichen Gewissheit feststellbar. Für die Rechtmäßigkeit der Begründung komme es nicht darauf an, ob sie aus der Sicht des Amtsinhabers zutreffend sei oder nicht. Die Begründung des Abwahlbegehrens sei zwar missverständlich und rechtlich ungenau. Ihr sei jedoch nicht zu entnehmen, dass

die Initiatoren des Bürgerbegehrens bewusst Stimmung gegen den Antragsteller machen wollten. Das kommunalpolitische Umfeld eines solchen Verfahrens sei zu berücksichtigen. Die Begründung sei so zu verstehen, dass die Initiatoren des Abwahlbegehrens offenbar mit dem Einsatz bzw. Engagement des Bürgermeisters bei der Umsetzung des Bürgerentscheids zur Eingliederung von M..... nach H..... unzufrieden seien. Dem Antragsteller bleibe es unbenommen, den Bürgern seine Auffassung zu erläutern und etwaige Missverständnisse oder falsche Eindrücke auszuräumen.

- 7 Da sich nicht feststellen lasse, dass der Widerspruchsbescheid voraussichtlich rechtswidrig sei, falle die Interessenabwägung zu Lasten des Antragstellers aus, zumal durch die Zulassung des Bürgerbegehrens als erste Stufe des Abwahlverfahrens noch kein unwiederbringlicher Rechtsverlust zu befürchten sei. Als Bürgermeister scheide der Antragsteller erst mit Ablauf des Tages aus dem Amt, an dem der Gemeindewahlausschuss die Abwahl feststelle, wogegen dem Antragsteller Rechtsschutz zustünde.
- 8 2. Im Rahmen der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Widerspruchsbescheides des Antragsgegners vom 28. November 2013 das Interesse des Antragstellers überwiegt, bis zum Abschluss des Rechtsschutzverfahrens weiterhin entsprechend des Beschlusses des Gemeinderats der Gemeinde M..... vom 19. Juni 2013 von der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auszugehen. Zu Recht ist das Verwaltungsgericht zu der Auffassung gekommen, dass sich der Widerspruchsbescheid des Antragsgegners nach Maßgabe der summarischen Prüfung voraussichtlich als rechtmäßig erweisen wird. Die mit der Beschwerde vom Antragsteller gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts vorgebrachten Einwände geben keine Veranlassung für eine Änderung der Entscheidung.
- 9 a) Zur Begründung seiner Beschwerde trägt der Antragsteller zunächst vor, das Bürgerbegehren sei missverständlich formuliert. Unter Wiederholung seines erstinstanzlichen Vorbringens und seines Vorbringens zu den allgemeinen Anforderungen an die Fragestellung führt er aus, dass die Frage zwar für sich

genommen nicht missverständlich formuliert sei. Die Unterschriftenliste müsse aber insgesamt widerspruchsfrei sein. Anders als das Verwaltungsgericht meine, sei dies nicht ausschließlich bezogen auf die Formulierung der Fragestellung zu klären. Hier sei das Thema des Bürgerbegehrens nicht eindeutig und zweifelsfrei formuliert. Aufgrund des unter den Unterschriften zentriert und in größter Schriftgröße aufgenommenen Hinweises „Bürgerbegehren M..... 2013/Misstrauensvotum gegen Bürgermeister F....“ könne nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne oder zahlreiche Bürger ihre Unterschrift nicht für die Durchführung eines Bürgerentscheides zur Abwahl des Bürgermeisters, sondern zu einem Misstrauensvotum abgegeben hätten. Der untenstehende Hinweis auf das Misstrauensvotum fokussiere den Blick, da diese Information einfach aufzunehmen sei. Woher das Verwaltungsgericht die Erkenntnis habe, dass sich keiner der Bürger bzw. keine nennenswerte Anzahl geirrt hätten, bleibe offen. Das erstinstanzliche Gericht stütze sich auf reine Spekulationen bzw. Vermutungen.

10 Dieser Einwand greift nicht durch.

11 Der Bürgermeister, der von den Bürgern der Gemeinde gewählt wird (§ 48 Abs. 1 SächsGemO), kann (nur) von den Bürgern der Gemeinde vorzeitig abgewählt werden (§ 51 Abs. 7 Satz 1 SächsGemO). Dies erfolgt nach den Bestimmungen über den Bürgerentscheid (§ 51 Abs. 7 Satz 3 SächsGemO). Nach § 57 Abs. 8 Satz 1 SächsGemO bedarf es zur Einleitung dieses Abwahlverfahrens eines Bürgerbegehrens. Das Bürgerbegehren muss nach § 51 Abs. 8 Satz 3 i. V. m. § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO eine mit ja oder nein zu entscheidende Fragestellung enthalten. Die Fragestellung muss so bestimmt sein, dass die Bürger erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben. Der Gegenstand der Entscheidung muss sich eindeutig aus dem Text des Bürgerbegehrens heraus in sich widerspruchsfrei, inhaltlich nachvollziehbar und verständlich ergeben. Er darf insbesondere nicht mehrdeutig sein. Die Eindeutigkeit und Klarheit einer in einem Bürgerbegehren zur Abstimmung gestellten Frage sind notwendige Voraussetzungen dafür, dass der demokratische Wille von Bürgern und Einwohnern unverfälscht in freier Selbstverantwortung gebildet und durch die Stimmabgabe zum Ausdruck kommen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeindebürger regelmäßig keine besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse haben, weshalb an die Formulierung

eines Bürgerbegehrens keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden dürfen. Entscheidend ist, dass aufgrund des objektiven Erklärungsinhaltes, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck kommt, das sachliche Ziel des Begehrens für den Unterzeichner klar erkennbar ist (SächsOVG, Beschl. v. 8. Juni 2000 - 3 B 500/99 -, SächsVBl. 2000, 265, juris Rn. 8; Beschl. v. 28. Juli 1998 - 3 S 111/98 -, SächsVBl. 1998, 272; Rehak, in: Quecke/Schmid/Menke, SächsGemO, § 25 Rn. 11 ff., m. w. N). Dabei kann es notwendig sein und ist es auch zulässig, den Inhalt einer Frage - wie bei Willenserklärungen und Gesetzen auch - durch Auslegung zu ermitteln. Bei der Auslegung wird - solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist - eine „wohlwollende Tendenz“ für gerechtfertigt gehalten, weil das Rechtsinstitut für die Bürger handhabbar sein soll (BayVGh, Urt. v. 21. März 2012 - 4 B 11.221 -, DVBl. 2012, 698, juris Rn. 21).

- 12 Von einer solchen Erkennbarkeit ist hier auszugehen. Die Formulierung der Frage „Sind Sie für die Abwahl von Herrn F..... als Bürgermeister der Gemeinde M.....?“ bringt deutlich zum Ausdruck, dass durch das Begehren die Abwahl des Bürgermeisters angestrebt wird. Klarer wäre zwar die Frage gewesen „Wählen Sie den Bürgermeister ab?“. Die gewählte Fragestellung korrespondiert aber mit dem Gesetzestext. So ist in § 52 Abs. 7 Satz 2 SächsGemO geregelt, dass der Bürgermeister abgewählt ist, „wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt (...)“. Die Verwendung der gesetzlichen Formulierung kann der Zulässigkeit der Fragestellung nicht entgegenstehen. Die Verwendung des Begriffs „Misstrauensvotum“ unterhalb der Unterschriften macht das unterschriebene Anliegen nicht mehrdeutig oder missverständlich. Der Gemeindebürger, der ein Bürgerbegehren unterzeichnet, hat regelmäßig keine besonderen verwaltungsrechtlichen oder staatsrechtlichen Kenntnisse darüber, welche konkrete Bedeutung ein Misstrauensvotum auf kommunaler Ebene hat und ob es dieses Institut auf kommunaler Ebene gibt. Er wird in dem Begriff „Misstrauensvotum“ vielmehr nach dem allgemeinen Sprachgebrauch die Kundgabe des nicht mehr vorhandenen Vertrauens sehen. Sollte der Unterzeichner davon ausgehen, dass die Abwahl des Bürgermeisters noch nicht durch den mit dem Bürgerbegehren beantragten Bürgerentscheid direkt erfolgt, sondern mit dem Bürgerentscheid lediglich einem Organ der Gemeinde der Auftrag zur Abwahl des Bürgermeisters - nach Art eines imperativen Mandats - erteilt wird, so wird dadurch das sachliche Ziel des Begehrens

nicht unklar. Auch in diesem Fall wird der Unterzeichner in dem Bewusstsein, dass der Bürgerentscheid ein Instrument unmittelbarer Demokratie ist, die Vorstellung haben, dass der beantragten Entscheidung durch einen Bürgerentscheid nicht nur eine unverbindliche Wirkung zukommt, sondern der Funktion eines Bürgerentscheids entsprechend bindend entschieden wird.

- 13 b) Der Antragsteller kann auch nicht mit Erfolg geltend machen, die Begründung des Bürgerbegehrens sei unzulässig.
- 14 Mit seinem Vortrag zu den Hintergründen und dem Ablauf der Eingliederungsverhandlungen sowie ihres rechtlichen Rahmens genügt er dem Darlegungsgebot des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO nicht. Hiernach muss die Begründung der Beschwerde darlegen, aus welchen Gründen die Entscheidung abzuändern sein soll und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. An Letzterem fehlt es, weil sich dieser Vortrag mit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nicht auseinandersetzt. Der Antragsteller bezieht sich in seinem Beschwerdevorbringen auf das Ergebnis des Verwaltungsgerichts, das ausgeführt hat, es lasse sich nicht mit der erforderlichen Gewissheit feststellen, dass hier ein Begründungsfehler vorliege, der zur Rechtswidrigkeit des Bürgerbegehrens führe. In der bloßen Bezugnahme auf diese Ausführungen des Verwaltungsgerichts liegt keine Auseinandersetzung mit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Dies gilt hier umso mehr, als das Verwaltungsgericht sich mit dem ähnlich gelagerten erstinstanzlichen Vorbringen befasst hat und dieses in seiner Entscheidung in den kommunalpolitischen Kontext gestellt hat (S. 9 f. des Beschlusses).
- 15 Der Antragsteller führt in diesem Zusammenhang auch aus, dass das Verwaltungsgericht zwar die Begründung des Abwahlbegehrens für missverständlich und rechtlich ungenau halte, dann aber davon ausgehe, die Bürger als Adressaten der Begründung würden sie dahingehend verstehen, dass die Initiatoren des Abwahlbegehrens offenbar mit dem Einsatz bzw. dem Engagement des Bürgermeisters hinsichtlich der Umsetzung des Bürgerentscheids zur Eingliederung von M..... nach H..... so unzufrieden seien, dass sie deshalb die Abwahl des Bürgermeisters einleiten wollten. Seiner Auffassung nach hätten die Initiatoren des Bürgerbegehrens aber gerade nicht zum Ausdruck gebracht, dass nur sie mit dem

Engagement und dem Einsatz unzufrieden seien und dies ihre persönliche Meinung sei. Selbst wenn der Antragsteller mit diesem Vorbringen dem Darlegungserfordernis gerecht wird, ist der Vortrag nicht geeignet, eine Änderung der Entscheidung herbeizuführen. Die Begründung eines Bürgerbegehrens stellt naturgemäß eine Meinungsäußerung der Initiatoren dar. Erst durch die Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens bringen andere Bürger der Gemeinde zum Ausdruck, dass sie die Meinung der Initiatoren teilen. Die Begründung des Bürgerbegehrens enthält keine Anhaltspunkte dafür, dass die Initiatoren ihre Auffassung auch Dritten zuschreiben. Zudem trägt der Antragsteller nicht vor, woraus er die Schlussfolgerung zieht, dass die Initiatoren gerade nicht zum Ausdruck gebracht hätten, dass nur sie mit dem Engagement und dem Einsatz unzufrieden seien.

- 16 c) Zu Unrecht meint der Antragsteller, das Verwaltungsgericht habe rechtsfehlerhaft ein überwiegendes Sofortvollzugsinteresse angenommen und keine ordnungsgemäße Abwägung der Interessen vorgenommen. Der Antragsteller hat dazu vorgetragen, weder die Verfahrensdauer des Hauptsacheverfahrens noch die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Gemeindeverwaltung könne das besondere Sofortvollzugsinteresse begründen. Gleiches gelte für die Ansicht des Antragsgegners, dass eindeutige Zweifel am Vertrauen in den Bürgermeister bestünden. Die Ansicht des Antragsgegners, es gebe eine Vielzahl von Beschwerden gegen den Antragsteller und dessen Amtsführung, sei eine unfaire Beeinflussung des Wahlverfahrens und eine unrichtige Tatsachenäußerung. Inhalt und Urheber der Beschwerden habe der Antragsgegner nicht offengelegt.
- 17 Dem Begründungserfordernis aus § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist entgegen dem Beschwerdevorbringen in dem Bescheid vom 28. November 2013 Genüge getan worden. Notwendig, aber auch ausreichend, ist eine auf die Umstände des konkreten Falles bezogene nicht formelhafte Darlegung, weshalb dem Interesse an der sofortigen Vollziehung gegenüber dem Aufschubinteresse des Betroffenen der Vorrang eingeräumt wird (SächsOVG, Beschl. v. 2. Februar 2012 - F 7 B 278/11 -, juris Rn. 4). Dem genügt die Begründung der Sofortvollzugsanordnung. In ihr stellt der Antragsgegner vor allem auf den Willen des Gemeindevolkes und außerdem auf den ohne Sofortvollzug bestehenden Schwebezustand des Abwahlverfahrens ab. Dabei berücksichtigt er den Umstand, dass im Jahre 2015 die nächste reguläre

Bürgermeisterwahl stattfindet und eine zeitnahe Durchführung des Abwahlverfahrens klären könnte, ob der Bürgermeister noch Vertrauen und Rückhalt in der Bevölkerung genießt. Das ist nicht zu beanstanden. Ob der Hinweis auf Beschwerden über den Bürgermeister und dessen Amtsführung ein tragfähiges Argument für das überwiegende öffentliche Interesse ist und der Hinweis darauf das Wahlverfahren in unfairen Art und Weise beeinflusst - wie der Antragsteller vorbringt -, kann daher dahinstehen. Hinter dem stark zu gewichtenden öffentlichen Interesse, den Wählerwillen zu respektieren und ihm Geltung zu verschaffen, tritt das Interesse des Bürgermeisters, vorerst keinen Bürgerentscheid durchzuführen, zurück. Sein Status ändert sich nach § 51 Abs. 7 Satz 4 SächsGemO erst durch die - rechtsschutzfähige - Feststellung der Abwahl durch den Gemeindewahlausschuss.

- 18 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.
- 19 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat folgt hierzu der Einschätzung des Verwaltungsgerichts, die auf Ziffer 22.6 und Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (<http://www.bverwg.de/medien/pdf/streitwertkatalog.pdf>) Bezug genommen hat und der gegenüber die Beteiligten keine Einwendungen erhoben haben.
- 20 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Kober

Düvelshaupt

Ausgefertigt:

Bautzen, den 09.04.2014

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht

Ufer

Urundsbeamtin der Geschäftsstelle