

Az.: 4 B 63/23
5 L 108/23



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

- 1.
- 2.
- 3.

- Antragsteller -
- Beschwerdegegner -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Große Kreisstadt Werdau
vertreten durch den Oberbürgermeister
Markt 10-18, 08412 Werdau

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdeführerin -

wegen

Bürgerbegehrens, Antrag nach § 123 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch die Präsidentin des Obergerverwaltungsgerichts Dahlke-Piel, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Mittag und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Döpelheuer

am 16. Mai 2023

beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 6. April 2023 - 5 L 108/23 - geändert. Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen die Antragsteller.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe

- 1 Die zulässige Beschwerde ist aus den von der Antragsgegnerin vorgetragenen Gründen, auf deren Prüfung der Senat grundsätzlich beschränkt ist (§ 146 Abs. 5 Satz 6 VwGO), begründet.
- 2 Für das Begehren der Antragsteller fehlt es an einem Anordnungsanspruch. Zwar dürfte § 25 Abs. 4 Satz 4 SächsGemO beim Vorliegen eines zulässigen Bürgerbegehrens einen Anspruch auf Durchführung des entsprechenden Bürgerentscheids begründen. Dieser wird indes bei einem kassatorischen Bürgerentscheid wie hier nicht flankiert durch einen Anspruch darauf, dass die Gemeinde bis zum Zeitpunkt des Bürgerentscheids den Vollzug des fraglichen Ratsbeschlusses unterlässt, wenn dadurch vollendete Tatsachen geschaffen würden.
- 3 Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen: Der Wortlaut des § 25 SächsGemO enthält keine gesonderte Regelung dazu, wie mit der Umsetzung von Gemeinderatsbeschlüssen zu verfahren ist, solange die 3-Monatsfrist für das Einreichen eines kassatorischen
- 4 Bürgerbegehrens (§ 25 Abs. 3 Satz 3 SächsGemO) noch läuft oder wenn ein Bürgerbegehren zwar angezeigt oder eingereicht, aber noch nicht zugelassen ist. Auch für die weiteren Verfahrensabschnitte nach der Zulassung (Vorbereitung und Durchführung des Bürgerentscheids binnen drei Monaten gem. § 25 Abs. 4 Satz 4 SächsGemO) fehlt es an einer gesetzlichen Regelung zum Aufschub des Vollzuges. Vielmehr gilt jeweils ohne Einschränkung § 52 Abs. 1 2. Halbsatz SächsGemO, wonach der Bürgermeister die Beschlüsse des Gemeinderats vollzieht. Diese Regelungslücke ist einer Ausfüllung durch richterliche Rechtsfortbildung nicht zugänglich. Sie ist nicht planwidrig, vielmehr ist das Schweigen des Gesetzgebers beredt.

Dafür spricht schon eine systematische Auslegung von § 25 SächsGemO, der in Absatz 4 Satz 5 einzig für den Fall des nichtkassatorischen Bürgerbegehrens eine Kollisionsnorm für das Handeln des Gemeinderats trifft und diesem eine widersprechende Beschlussfassung verbietet, wenn die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens festgestellt worden ist. Der Gesetzgeber hat sich an dieser Stelle mit dem Verhältnis zwischen einem bereits zugelassenen Bürgerbegehren und etwaigen widersprechenden Ratsbeschlüssen befasst und allein die beschriebene Regelung getroffen. Es ist davon auszugehen, dass dies bewusst lückenhaft geschehen ist. Die Sächsische Gemeindeordnung ist im Jahre 1993 derjenigen nachgebildet, die seinerzeit in Baden-Württemberg galt. Zu dieser Regelung gab es schon seit Mitte der siebziger Jahre Gesetzesinitiativen, die ein Vollzugsverbot regeln wollten und die ohne Erfolg blieben. Seit 1983 wurde in Verwaltungsvorschriften zur Gemeindeordnung BW den Gemeinden zwar von der Verwirklichung gefasster Beschlüsse bis zur Durchführung eines Bürgerentscheids abgeraten, die fehlende gesetzliche Pflicht zur Aussetzung aber gleichzeitig betont (Hager, NVwZ 1994, 766, 767 m. w. N.). Noch im Jahre 2010 hat der VGH Baden-Württemberg entschieden, dass ein Bürgerbegehren nach § 21 GemO BW selbst bei rechtskräftiger Feststellung seiner Zulässigkeit keine aufschiebende, die Gemeinde an der Fortführung ihres Projekts hindernde Wirkung hat (Beschl. v. 27. April 2010 - 1 S 2810/09 -, juris Rn. 13). In der Entscheidung heißt es weiter, Bestrebungen, in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg eine entsprechende Schutz- bzw. Sperrwirkung wie in anderen Bundesländern – vgl. etwa 26 Abs. 6 Satz 5 GemO NRW – vorzusehen, hätten auch in der geänderten Fassung des Gesetzes vom 28.07.2005 (GBl. S. 578 ff.) keinen Niederschlag gefunden. Erst im Jahre 2015 wurde in § 21 Abs. 4 Satz 4 GemO BW eine Regelung getroffen, wonach (nur) nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens die Gemeindeorgane bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen dürfen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens hätten rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden.

- 5 Der sächsische Gesetzgeber hat sich gleichwohl weder bei der ursprünglichen Fassung des Gesetzes noch bei späteren Novellierungen auch des § 25 – zuletzt im Jahr 2013 - und bis heute nicht zu einer Regelung eines Vollzugsverbots entschlossen.
- 6 Nach alledem ist davon auszugehen, dass die Regelungslücke in der Sächsischen Gemeindeordnung nicht planwidrig ist; sie kann daher im Wege richterlicher Rechtsfortbildung nicht geschlossen werden. Gegenteiliges ergibt sich entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht aus der Entscheidung des Senats vom 29. September

2008 (4 B 209/08, juris), die allein einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auf vorläufige Zulassung eines Bürgerbegehrens zum Gegenstand hatte, den der Senat überdies mit der gesetzlichen Regelung des § 25 SächsGemO für unvereinbar hielt. Ähnliches gilt für den Streitgegenstand der bereits erwähnten Entscheidung des VGH Baden-Württemberg. In dieser Entscheidung hat das Gericht darüber hinaus in einem obiter dictum zum wiederholten Mal seine Auffassung bekräftigt, dass eine Gemeinde rechtlich nicht gehindert ist, in Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse dem Bürgerbegehren entgegenstehende Maßnahmen zu ergreifen. Denn ein Bürgerbegehren habe nach § 21 GemO BW selbst bei rechtskräftiger Feststellung seiner Zulässigkeit keine aufschiebende, die Gemeinde an der Fortführung ihres Projekts hindernde Wirkung. Auch in der Entscheidung des VGH Baden-Württemberg vom 8. April 2011 (1 S 303/11, juris) geht es um die vorläufige Zulassung eines Bürgerbegehrens und gerade nicht darum, die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens herzustellen. Dies wurde auch in dieser Entscheidung gerade verneint. Schließlich kann sich die Entscheidung des Verwaltungsgerichts auch nicht auf die Entscheidung des Bayerischen VGH vom 6. November 2000 (4 ZE 00.3018, juris) stützen, die sich ebenfalls lediglich mit der vorläufigen Zulassung eines Bürgerbegehrens befasst.

- 7 Ein Vollzugsverbot vor der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens kommt darüber hinaus auch deshalb nicht in Betracht, weil es dann an klaren Kriterien dazu fehlt, welcher Grad an Erfolgsaussichten dafür erforderlich sein soll. Ob das Quorum erreicht ist, steht letztlich erst nach Ablauf der Frist fest, darauf abzustellen, welcher Prozentsatz an Unterschriften bereits erreicht ist, entbehrt einer normativen Grundlage. Konsequenterweise müsste man – worauf die Antragsgegnerin zu Recht hinweist – wohl davon ausgehen, dass dieses Verbot bereits dann besteht, wenn ein Bürgerbegehren angezeigt worden ist.
- 8 Der Senat kann nach alledem offen lassen, ob der zur Abstimmung gestellte Entscheidungsvorschlag i. S. v. § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO hinreichend bestimmt ist. Der Gegenstand des Bürgerbegehrens muss sich aus dem Text der Frage heraus widerspruchsfrei, inhaltlich nachvollziehbar und verständlich ergeben. Der Entscheidungsvorschlag ist der Auslegung fähig, bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist jedoch die Grenze der Auslegung erreicht und eine hinreichende Bestimmtheit zu verneinen (Rehak, in: Queck/Schmid, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, § 25 Rn. 11a ff.).

- 9 Gegen eine hinreichende Bestimmtheit könnten die folgenden Gesichtspunkte sprechen. Das Bürgerbegehren versteht sich einerseits als kassatorisch. Mit ihm soll ausweislich seiner Begründung der Stadtratsbeschluss vom 26. Januar 2023 aufgehoben werden. In der Bezeichnung des Bürgerbegehrens heißt es „Kein Komplettabriss des W..... Hauptbahnhofs“; die Fragestellung lautet knapp: „Sind Sie dafür, den Komplettabriss des W..... Hauptbahnhofs zu verhindern?“ Die weiteren Komponenten des Stadtratsbeschlusses, die auf eine Neugestaltung des Platzes zielen, nämlich der Neubau der Verkehrsanlage, die Neuerrichtung von Zugangsüberdachung, Warteraum und öffentlicher Toilettenanlage sowie der Bau einer Fahrradabstellanlage, werden nur beiläufig in der Begründung erwähnt, Bestandteil des eigentlichen Entscheidungsvorschlags sind sie nicht. Für einen objektiv verständigen Adressaten könnte damit unklar bleiben, dass mit der Verhinderung des Komplettabrisses diese Maßnahmen ebenfalls hinfällig werden, weil sie den Abriss des Bahnhofsgebäudes voraussetzen.
- 10 Ähnliches gilt für die Frage, ob das Bürgerbegehren seinerseits über die Verhinderung des Abrisses hinaus eine Komponente enthält, die auf eine positive Gestaltung gerichtet ist. Die Beschreibung „... Bausubstanz für die Kreativwirtschaft und Infrastruktur bei Schonung von Material-, Energie und Finanzressourcen“ ist wenig aussagekräftig und bleibt im Ungefähren. Sie könnte – ebenfalls missverständlich – suggerieren, eine sinnvolle Nachnutzung sei möglich, ohne dass dies durch eine wenigstens im Ansatz konkretisierte Vorstellung unterlegt wird.
- 11 Die Kostenentscheidung für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die die Beteiligten nichts vorgebracht haben.
- 12 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dahlke-Piel

Dr. Mittag

Döpelheuer