

# **Kurzgutachten**

**zu den Befugnissen der Vertreter  
eines Bürgerbegehrens**

erstattet der  
Stadt Bielefeld

von Prof. Dr. jur. Harald Hofmann,

Lehrbeauftragter der FHÖV/HSPV-NRW (Abteilung Köln)

Köln, 14. 6. 2020

**Gliederung:**

	Seite
I. Tatsächliche Ausgangslage .....	3
II. Aufgabenstellung .....	3
III. Rechtliche Ausgangslage .....	3
IV. Untersuchung der Vertreterbefugnisse ....	4
1. „Richtige Vertragspartner ?“ .....	4
2. „Berechtigung zu öff.-rechtl. Vertrag ?“	9
3. „Erledigung des Bürgerbegehrens ?“ ...	11
V. Gesamtergebnis .....	12

## **I. Tatsächliche Ausgangslage**

Der Stadt Bielefeld liegt ein eingereichtes Bürgerbegehren „Radentscheid-Bielefeld“ vor. Dies ist nach rechtlicher Überprüfung unzulässig, da es den Anforderungen des § 26 Gemeindeordnung NRW nicht entspricht.

## **II. Aufgabenstellung**

Zu prüfen ist, ob die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens berechtigt sind, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Stadt Bielefeld hinsichtlich des weiteren Umgangs mit dem Bürgerbegehren abzuschließen. Die Frage zielt insbesondere darauf, ob die Vertretungsberechtigten insoweit die richtigen Vertragspartner sind, und ob ein entsprechender Vertrag wirksam ist, mit der Folge, dass sich das Bürgerbegehren mit dem Abschluss des Vertrages erledigt.

## **III. Rechtliche Ausgangslage**

Rechtsgrundlagen der hier vorzunehmenden Prüfung sind das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Landes Nordrhein-Westfalen

[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=2&gl\\_d\\_nr=2&ugl\\_nr=2010&bes\\_id=4844&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=vwvfg#det0](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gl_d_nr=2&ugl_nr=2010&bes_id=4844&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=vwvfg#det0)

und die Gemeindeordnung (GO) des Landes Nordrhein-Westfalen

[https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl\\_text\\_anzeigen?v\\_id=2320021205103438063](https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063)

in der aktuellen Fassung.

#### **IV. Untersuchung der Vertreterbefugnisse**

Bei der Würdigung der Rechtslage zu der genannten Aufgabenstellung ist von § 26 Absatz 2, Satz 2 Gemeindeordnung NRW auszugehen:

*... „(2) [Satz 1] Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten.*

*[Satz 2] Es muss bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Vertretungsberechtigte). ...“*

Zu prüfen sind die drei in der Aufgabenstellung (siehe oben Gliederungspunkt II.) enthaltenen Fragen:

##### **1. Frage („Ob die Vertretungsberechtigten die richtigen Vertragspartner sind“)**

Die Rechtsstellung und die Befugnisse der Vertretungsberechtigten werden in der Gemeindeordnung NRW nicht ausdrücklich definiert. Sie entsprechen funktional der Stellung des Vertrauensmanns bei einem Volksbegehren, der ähnlich einem Prozessstandschafter / Verfahrensstandschafter die Rechte der Gesamtheit der Unterzeichner im eigenen Namen geltend macht.

*Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1997-2BvP 1/94 - Seite 13 f. des amtlichen Umdrucks; Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 19.12.97, DVBl. 98,785; ähnlich*

*Becker, in: Articus /Schneider, Gemeindeordnung für das Land NRW, § 26 2.3.4. und Hofmann in Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 18. Auflage, 2019, Seiten 161 / 162*

Im Verwaltungsverfahrensgesetz NRW ist die Stellung von Vertretern in Verwaltungsverfahren angesprochen, insbesondere bei „gleichförmigen Eingaben“ und „bei gleichem Interesse“ (§ 16 - § 19). Es fragt sich, ob im vorliegenden Bürgerbegehrenszusammenhang der § 17 des Verwaltungsverfahrensgesetzes NRW anwendbar ist:

*„§ 17 Vertreter bei gleichförmigen Eingaben*

*(1) Bei Anträgen und Eingaben, die in einem Verwaltungsverfahren von mehr als 50 Personen auf Unterschriftslisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter gleichlautender Texte eingereicht worden sind (gleichförmige Eingaben), gilt für das Verfahren derjenige Unterzeichner als Vertreter der übrigen Unterzeichner, der darin mit seinem Namen und seiner Anschrift als Vertreter bezeichnet ist, soweit er nicht von ihnen als Bevollmächtigter bestellt worden ist.“ ...*

Eine unmittelbare Anwendung des § 17 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW scheidet aus, da es sich beim Bürgerbegehren nicht um eine Mehrzahl selbstständiger Einzelanträge gleichförmiger Art handelt (wie im Verwaltungsverfahrensgesetz NRW vorgesehen), sondern da erst die gemeinsamen Unterschriften vieler Unterstützer einen (einigen) Begehrens-„Antrag“ entstehen lassen. Die Regelungslücke kann im vorliegenden Bürgerbegehrenszusammenhang - wegen gleicher Interessenlage und entsprechenden Normzwecks - zum Teil durch analoge Anwendung der Vertreterregelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu diesen Massenverfahren geschlossen werden.

*Wansleben in Held / Becker u.a., Gemeindeordnung NRW, Kommentar, § 26 Anm. 4 i.V.m. § 25 Anm. 4.2. und Hofmann in Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 18. Auflage, 2019, Seiten 161 / 162; a. A. Paal in Rehn / Cronauge / v. Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung für das Land NRW, Kommentar, § 26, RdNr. 27*

Die Vertreter der Unterzeichner des Bürgerbegehrens unterliegen keinem imperativen Mandat (Rechtsgedanke aus „Gemeinsame Vorschriften für Vertreter bei gleichförmigen Eingaben und bei gleichem Interesse“ § 19 Abs. 1 Satz 3 VwVfG):

*§ 19 Abs. 1,*

*[Satz 1] Der Vertreter hat die Interessen der Vertretenen sorgfältig wahrzunehmen.*

*[Satz 2] Er kann alle das Verwaltungsverfahren betreffenden Verfahrenshandlungen vornehmen.*

*[Satz 3] An Weisungen ist er nicht gebunden.*

Sie können also gegebenenfalls den Antrag zurücknehmen, etwa wenn durch Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse der Antrag im Sinne der Unterzeichner obsolet oder gar kontraproduktiv geworden ist oder wenn etwa trotz Unzulässigkeit eines Begehrens eine Kompromisslösung erreichbar ist.

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat sich in zahlreichen Entscheidungen (von 1997 bis 2019) mit der Funktion der in § 26 Absatz 2, Satz 2 Gemeindeordnung NRW genannten „Vertretungsberechtigten“ befasst. Allen Entscheidungen gemeinsam ist die Festlegung, es

*„ ... ist der Begriff des Vertreters jedoch nicht rechtstechnisch, sondern materiell in dem Sinne zu verstehen, daß er die Interessen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens vertritt.“* (so bereits Oberverwaltungsge-

richt Münster, Urteil vom 09.12.1997 - 15 A 974/97, Seite 26).

Daraus folgert das Oberverwaltungsgericht Münster in ständiger Rechtsprechung,

*„ ... daß alle Verfahrensrechte auf Seiten der Unterzeichner des Bürgerbegehrens bei den Vertretern konzentriert sind. Zwar legt der Begriff des Vertreters in § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NW nahe, daß eine solche Person Rechte nicht im eigenen Namen wahrnimmt (vgl. § 164 Abs. 1 BGB). Angesichts der Beschränkungen der Verfahrensrechte gemäß § 26 Abs. 6 Satz 2 GO NW auf die Vertreter im Sinne des § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NW unter Ausschluß der Unterzeichner ist der Begriff des Vertreters jedoch nicht rechtstechnisch, sondern materiell in dem Sinne zu verstehen, daß er die Interessen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens vertritt.“* So Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 09.12.1997 - 15 A 974/97, Seite 25/26.

Entsprechend Oberverwaltungsgericht Münster 2004:

*„Daraus folgt, dass die Vertreter des Bürgerbegehrens, bei denen alle Verfahrensrechte hinsichtlich des Bürgerbegehrens konzentriert sind und die ähnlich einem Verfahrensstandschafter im eigenen Namen die Interessen der das Bürgerbegehren unterzeichnenden Bürger wahrnehmen“*

*Oberverwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 19.03.2004 - 15 B 522/04, RdNr. 7*

und Oberverwaltungsgericht Münster 2017:

*„Bei den benannten Vertretern des Bürgerbegehrens sind alle Verfahrensrechte hinsichtlich des Bürgerbegehrens konzentriert. Sie nehmen ähnlich einem Verfahrensstandschafter im eigenen Namen die Interessen der das Bürgerbegehren unterzeichnenden Bürger wahr und*

*fungieren einheitlich als Ansprechpartner der Gemeinde. ... Die förmliche Vertreterbenennung nach § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW gestaltet solchermäßen das (Außen-) Rechtsverhältnis der Vertreter des Bürgerbegehrens zur Gemeinde verbindlich bis zum Abschluss des Verfahrens über das Bürgerbegehren ..."* Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 13. 6. 2017 - 15 A 1561/15, RdNr.n 55 und 56

und zuletzt Oberverwaltungsgericht Münster 2019:

*„ .... alle Verfahrensrechte hinsichtlich des Bürgerbegehrens konzentriert. Sie nehmen .... im eigenen Namen die Interessen der das Bürgerbegehren unterzeichnenden Bürger wahr und fungieren überdies einheitlich als Ansprechpartner der Gemeinde.“* Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 27. 6. 2019 - 15 A 2503/18, RdNr. 69

Hieraus ergibt sich, dass

- nach der überwiegenden Meinung im kommunalrechtswissenschaftlichen Schrifttum
- und der ständigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster (welches für gerichtliche Bürgerbegehrens- und Bürgerentscheidungs-Streitigkeiten in NRW die oberste Instanz ist)

die 1. Frage der Aufgabenstellung („ob die Vertretungsberechtigten insoweit die richtigen Vertragspartner sind“) mit **Ja** zu beantworten ist.



**2. Frage („Ob die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens berechtigt sind, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Stadt Bielefeld hinsichtlich des weiteren Umgangs mit dem Bürgerbegehren abzuschließen“)**

Nach den oben untersuchten Befugnissen der Vertretungsberechtigten nehmen diese ähnlich einem Verfahrensstandschafter im eigenen Namen die Interessen und sämtliche Befugnisse der das Bürgerbegehren unterzeichnenden Bürgerinnen und Bürger wahr und fungieren einheitlich als Ansprechpartner der Gemeinde.

Hierzu gehört,

- dass sie die „Mitteilung“ im Sinne von § 26 Abs. 2 Satz 3 Gemeindeordnung an die Verwaltung machen, dass ein Bürgerbegehren beabsichtigt sei;
- sie sind Ansprechpartner, wenn die Verwaltung im Sinne von § 26 Abs. 2 Satz 4 Gemeindeordnung bei der „Einleitung des Bürgerbegehrens behilflich“ ist;
- sie sind Adressat der „Kostenschätzung der Verwaltung“ im Sinne von § 26 Abs. 2 Satz 5 Gemeindeordnung;
- ihnen soll nach § 26 Abs. 6 Satz 6 Gemeindeordnung „Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Sitzung des Rates zu erläutern“;
- nur sie sind nach § 26 Abs. 6 Satz 3 Gemeindeordnung befugt, „gegen eine ablehnende Entscheidung des Rates ... einen Rechtsbehelf einzulegen“;
- und gegebenenfalls Vereinbarungen und Absprachen mit der betroffenen Gemeinde zu treffen.

Zu letzterem gehört nach überwiegender Meinung in der rechtswissenschaftlichen Literatur und nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster auch, Vereinbarungen im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zu treffen.

*So u.a. Bätge, Wahlen und Abstimmungen, Kommentar, 92.02 zu § 26 Abs.2 GO, 2. Absatz, 2ter Spiegelstrich. Entsprechend: Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 25. 9. 2001 - 15 A 2445/97 RdNr. 43*

*[In dieser Entscheidung wird vom Oberverwaltungsgericht der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerade gefordert - der aber hier wegen Fehlens der erforderlichen Schriftform - nicht zustande gekommen war: „ ... ergibt sich nicht aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Beklagten, denn ein solcher wurde formgültig nicht geschlossen. Es kann dahin stehen, ob ein vertraglicher Rechtsbindungswille auf Seiten der Beklagten überhaupt bestanden hat oder ob sie sich nicht vielmehr an den Kompromiss aus dem Recht des Bürgerbegehrens (§ 26 GO NRW) heraus oder nur politisch gebunden fühlte. Jedenfalls mangelt es an einem schriftlichen Vertragsabschluss, wie er gemäß § 57 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) erforderlich gewesen wäre“ (vgl. zum Schriftformerfordernis bei öffentlich-rechtlichen Verträgen: Hofmann / Gerke / Hildebrandt, Allgemeines Verwaltungsrecht 11. Auflage, RdNr. 1153 und 1174)]*

In der Praxis der Kommunalverwaltungen finden sich zahlreiche Beispiele solcher Vereinbarungen und Absprachen der Bürgerbegehrens-Vertreter mit den Räten bzw. der Verwaltung der Kommunen.

*Einige Fundstellen zu solchen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen finden sich in der Aufzählung der „Kompromiss- und Entsprechungsfälle“ bei Hofmann / Theisen / Bätge, Kommunalrecht in NRW, 18. Auflage, Seite 185 - 187, vgl. dort Buchstabe k) und m)*

Hieraus ergibt sich, dass die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens berechtigt sind, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag wirksam mit der Stadt Bielefeld hinsichtlich des weiteren Umgangs mit dem Bürgerbegehren abzuschließen.

### **3. Frage („Ob sich das Bürgerbegehren mit dem Abschluss des Vertrages erledigt“)**

Aus einem formgültig abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag kann eine Erledigung des Bürgerbegehrens folgen, wenn eine entsprechende Erledigungsklausel in den von den Vertretern des Bürgerbegehrens und der Stadt unterzeichneten Vertrag aufgenommen worden ist.

Dies ist überwiegende Meinung in der kommunalrechtswissenschaftlichen Literatur,

*So u.a. Bätge, Wahlen und Abstimmungen, Kommentar, 92.02 zu § 26 Abs.2 GO, 2. Absatz, 2ter Spiegelstrich. A. A. Paal in Rehn / Cronauge / v. Lennep / Knirsch, Gemeindeordnung für das Land NRW, Kommentar, § 26, RdNr. 77*

ist auch teilweise zu finden in einer Prozessvergleichs-Praxis einzelner Verwaltungsgerichte

*z.B. VG Münster, Beschluss vom 12. 2. 2004, Umdruck Seite 2/3;  
vgl. Stadt Emmerich, Zustimmung des Rates vom 9. 3. 2010 zum vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf geschlossenen Prozessvergleich*

und mehrfach vertreten in der kommunalen Praxisfällen.

*z.B. Stadt Solingen (öffentlich-rechtliche Vereinbarung vom 15. 5. 2014 zwischen dem*

*Oberbürgermeister der Stadt Solingen und den Vertretern der Bürgerinitiative „Wir in Solingen“ zum Theater-Umfeld):*

<https://www.wir-in-solingen.org/downloads/vereinbarung15.5.2014.pdf>

## V. Gesamtergebnis

Somit beantworten sich die Fragen der Aufgabenstellung (s.o. Gliederungspunkt II.) wie folgt:

**1.** Frage (*„Ob die Vertretungsberechtigten insoweit die richtigen Vertragspartner sind“*)

**Ja**, nach der ständigen Rechtsprechung des Obergerichtes Münster und der herrschenden Meinung im kommunalrechtlichen Schrifttum sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens die richtigen Vertragspartner (s. oben Seite 8).

**2.** Frage (*„Ob die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens berechtigt sind, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Stadt Bielefeld hinsichtlich des weiteren Umgangs mit dem Bürgerbegehren abzuschließen“*)

**Ja**, die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens sind berechtigt, wirksam einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Stadt Bielefeld hinsichtlich des weiteren Umgangs mit dem Bürgerbegehren abzuschließen (s. oben Seite 11).

**3.** Frage (*„Ob sich das Bürgerbegehren mit dem Abschluss des Vertrages erledigt“*)

**Ja**, wenn eine entsprechende Erledigungsklausel in den von den Vertretern des Bürgerbegehrens unterzeichneten Vertrag aufgenommen ist (Seite 11/12).

[Empfehlenswert ist, zusätzlich einen entsprechenden **Klageverzicht** der Vertreter hinsichtlich des Anspruchs auf Zulässigkeitsentscheidung durch den Rat **in den Vertrag** aufzunehmen.]

Köln, den 14. 6. 2020

gez. Prof. Dr. Harald Hofmann