

Wolter Hoppenberg | Hafengeweg 14 | 48155 Münster

Münster, 07.09.2021

Per E-Mail: [sabine.terboven@marl.de](mailto:sabine.terboven@marl.de)

**Dr. Marc Dinkhoff**

Rechtsanwalt

Stadt Marl  
Stadtoberrechtsrätin/Frau Sabine Terboven  
Carl-Duisberg-Straße 165  
45772 Marl

MC/BT/D86/626-21

Sekretariat: Stefanie Bothur

Telefon: +49 251 9179988-455

Telefax: +49 251 9179988-3032

[dinkhoff@wolter-hoppenberg.de](mailto:dinkhoff@wolter-hoppenberg.de)

**Unser Zeichen: 1409/21 MD40**

(bitte immer angeben)

## Stadt Marl - Bürgerbegehren Regionalplanung Vorprüfungsantrag nach § 26 Abs. 2 Satz 7 GO NRW

Sehr geehrte Frau Terboven,

den am 23.08.2021 bei der Stadt Marl eingegangenen „Antrag zur vorzeitigen Prüfung über die grundsätzliche Zulässigkeit des anhängenden Bürgerbegehrens (§ 26 Abs. 2 GO NRW)“ haben wir geprüft.

Im Ergebnis ist der Antrag ordnungsgemäß gestellt und zulässig. Gleichwohl hat der Rat die Unzulässigkeit des (angekündigten) Bürgerbegehrens festzustellen, da es in der zur Vorprüfung vorliegenden Fassung eine irreführende Begründung enthält.

Zwar kann die Begründung bis zur Durchführung des eigentlichen Bürgerbegehrens geändert werden, doch soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die Durchführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides an der Regionalplanung nichts ändern wird und von daher „ins Leere zu laufen droht“.

### I. Sachverhalt

Der Stadt Marl wurde am 23.08.2021 ein Antrag auf Vorprüfung eines Bürgerbegehrens zur Aufhebung des Ratsbeschlusses des Rates der Stadt Marl vom 26.01.2021 gestellt.

Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB • AG Essen PR 2914 • USt-IdNr. DE 125233481

<b>Hauptstandort Hamm</b>	Münsterstraße 1-3	59065 Hamm	Tel.: +49 2381 92122-0	Fax: +49 2381 92122-7000
<b>Standort Berlin</b>	Bernburger Str. 32	10963 Berlin	Tel.: +49 30 26390059-0	Fax: +49 30 26390059-655
<b>Standort Münster</b>	Hafengeweg 14	48155 Münster	Tel.: +49 251 9179988-0	Fax: +49 251 9179988-855
<b>Standort Osnabrück</b>	Möserstraße 2-3	49074 Osnabrück	Tel.: +49 541 506967-0	Fax: +49 541 506967-699

**Sparkasse Hamm**  
IBAN: DE84410500950000135525  
BIC: WELADED1HAM

**Sparkasse Münsterland Ost**  
IBAN: DE88400501500034175067  
BIC: WELADED1MST

**Commerzbank AG Hamm**  
IBAN: DE43410400180507495000  
BIC: COBADEFF410

Der Rat der Stadt Marl hat am 16.02.2017 die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 224 für den Bereich „Ehemaliges Jahnstadion und Waldschule“ beschlossen. Ziel der Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist die Entwicklung eines neuen Wohnquartiers unter weitgehender Erhaltung des umgebenden Baumbestandes auf den Flächen des Jahnstadions und des Umfelds der Waldschule.

Eine Änderung des Regionalplans für den Bereich des Jahnstadions ist notwendig, da der derzeit rechtskräftige Regionalplan (ehemals Gebietsentwicklungsplan) den Bereich Jahnstadion und umgebende Flächen als allgemeinen Freiraum- und Agrarbereich darstellt. Um den Flächennutzungsplan dahingehend ändern zu können, dass dieser statt wie bisher eine Grünflächen- eine Wohnbauflächendarstellung aufweist, muss der Bereich im Regionalplan zunächst als Allgemeiner Siedlungsbereich (ASB) dargestellt werden.

Die Stadt Marl hat mit Schreiben vom 11.09.2018 bei der Regionalplanungsbehörde des Regionalverbands Ruhr (RVR) die Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt Emscher-Lippe, angeregt. Diese beinhaltete die Erweiterung eines Allgemeinen Siedlungsbereichs (ASB) – Bereich Jahnstadion – im Rahmen eines Flächentauschs im Bereich Stübberfeld (Rücknahme ASB).

Die Verbandsversammlung des RVR hat in ihrer Sitzung am 15.06.2020 den Erarbeitungsbeschluss (Aufstellungsbeschluss) zur 15. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt Emscher-Lippe, gefasst.

Im Zuge des Erarbeitungsbeschlusses wurde der Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange im Zeitraum vom 19.10.2020 bis 19.11.2020 die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Mit Schreiben vom 18.11.2020 wurde seitens der Stadt Marl eine Fristverlängerung angefragt.

Die 15. Änderung des Regionalplans wird seitens des RVR noch vor Verabschiedung des in Aufstellung befindlichen Regionalplans Ruhr angestrebt, um die Wohnbauflächenentwicklung im Bereich Jahnstadion zeitnah (schnellstmöglich) zu ermöglichen. Die 15. Änderung

des Regionalplans ist notwendig, um die erforderliche 98. Flächennutzungsplanänderung durchzuführen. Diese wiederum ist notwendig, um den Bebauungsplan 224 zu beschließen.

Am 26.01.2021 fand die 2. Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses gem. § 60 Abs. 2 GO NRW statt. Der Haupt- und Finanzausschuss beschloss:

*„Der Rat der Stadt Marl stimmt der 15. Änderung des Regionalplans (Erweiterung eines Allgemeinen Siedlungsbereichs im Rahmen eines Flächentauschs) für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt Emscher Lippe, mit den Bereichen Jahnstation und Stübbenfeld zu.“*

Mit Schreiben vom 03.03.2021, eingegangen bei der Stadt Marl am selben Tag, meldeten die Bürger Peter Schmidt, Rudolf Pohlmann und Paul Wagner ein Bürgerbegehren gegen den Ratsbeschluss vom 26.01.2021 an. Mit Schreiben vom 16.03.2021 wurde ihnen mitgeteilt, dass die Verwaltung eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten ermitteln wird.

Mit Schreiben vom 11.06.2021, am 12.06.2021 den Verantwortlichen des Begehrens zugestellt, erging eine erste Kostenschätzung. Diese wurde von den Verantwortlichen des Begehrens unmittelbar als fehlerhaft gerügt. Am 22.06.2021 fand zwischen Herrn Pohlmann und Herrn Schmidt als Verantwortliche für das Begehren und Frau Terboven sowie Herrn Schaffrath von der Stadtverwaltung Marl ein Gespräch statt, woraufhin seitens der Stadt am 23.06.2021 mitgeteilt wurde, dass die Kosten erneut zu prüfen seien und daher die übersandte Kostenschätzung als gegenstandslos angesehen werde.

Mit Schreiben vom 10.08.2021, den Verantwortlichen des Begehrens am 12.08.2021 und 13.08.2021 zugestellt, erging eine erneute Kostenschätzung.

## II. Rechtliche Würdigung

Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens richtet sich nach § 26 GO NRW. Nach den durch Änderungsgesetz vom 18.12.2018 neu eingeführten Bestimmungen des § 26 Abs. 2 Satz 7–11 GO NRW besteht die Option einer vorgezogenen Zulässigkeitsprüfung. Damit ergibt sich die fakultative Möglichkeit, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (abgesehen von der Wirksamkeit der Unterschriften) vorab, also vor der Unterschriftensammlung, vom Rat verbindlich feststellen zu lassen.

*Vgl. LT-Drs. 17/2994, 79; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 16a.*

Vorliegend wurde ein solcher Antrag auf Durchführung des Vorprüfungsverfahrens gestellt.

### 1. Zulässiger Vorprüfungsantrag

Das Gesetz formuliert die nachfolgenden Anforderungen an die Zulässigkeit des Vorprüfungsantrags.

#### a) Zeitgerechter, eindeutiger Antrag

In zeitlicher Hinsicht kann der Vorprüfungsantrag nach § 26 Abs. 2 Satz 7 GO NRW erst gestellt werden, wenn die Kostenschätzung der Verwaltung vorliegt. Vorher ist ein entsprechender Antrag unzulässig. Eine zeitliche Begrenzung der Möglichkeit der Beantragung einer Vorabprüfung sieht das Gesetz dagegen nicht vor.

*BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 16c.*

Vorliegend wurden zwei Kostenschätzungen erstellt und am 12.06.2021 und 12.08.2021 zugestellt. Am 23.08.2021 wurde der Antrag auf Vorprüfung gestellt. Diese Voraussetzung

ist somit unabhängig davon, welche Kostenschätzung für maßgeblich zu erachten ist, erfüllt.

Der Antrag muss darüber hinaus das Begehren der Vertretungsberechtigten auf Durchführung einer Vorprüfung eindeutig erkennen lassen. Allein die Anzeige an die Gemeinde, ein Bürgerbegehren durchführen zu wollen, leitet das Vorprüfungsverfahren noch nicht ein. Auch diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt.

#### b) Einleitungsquorum

Schon für den Vorprüfungsantrag sieht das Gesetz ein Einleitungsquorum vor. Erforderlich ist, dass der Antrag von den Vertretungsberechtigten sowie von 25 weiteren Bürgern unterzeichnet ist.

*Vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 16c.*

Der Antrag ist neben den Vertretungsberechtigten von 31 weiteren Personen unterschrieben worden. Ob es sich dabei um Bürger der Stadt Marl handelt, kann in dieser Stellungnahme nicht geprüft werden.

#### c) Inhalt des Vorprüfungsantrags

Zudem formuliert § 26 Abs. 2 Satz 8 GO NRW nähere Anforderungen an den notwendigen Inhalt des Vorprüfungsantrags. Der Antrag muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung sowie die von der Verwaltung gefertigte Kostenschätzung enthalten. Zudem muss der Antrag nach § 26 Abs. 2 Satz 8 GO NRW in der nach § 25 Abs. 4 GO NRW vorgeschriebenen Form erfolgen, also Unterschriftenlisten enthalten. Zwar fordert § 26 Abs. 2 Satz 8 GO NRW eine Benennung der Vertretungsberechtigten nicht ausdrücklich; gleichwohl müssen diese jedenfalls auf den Unterschriftenlisten benannt sein. Auch wenn

das Gesetz es nicht ausdrücklich vorsieht, wird man hieraus auch das Erfordernis der schriftlichen Einleitung des Vorprüfungsantrags ableiten können.

*Vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 16c.*

Vorliegend enthält der schriftliche Antrag die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung sowie die Kostenschätzung der Verwaltung. Auch die Vertretungsberechtigten werden genannt.

Problematisch erscheint allein der Text der Unterschriftenliste. Die für den Vorprüfungsantrag erforderlichen Unterschriftenlisten entsprechen bereits den Unterschriftenlisten des eigentlichen Bürgerbegehrens.

Nicht eindeutig gesetzlich geregelt ist, ob es ausreicht, dass die Unterstützungsunterschriften für den Vorprüfungsantrag auf den für das Bürgerbegehren vorgesehenen Unterschriftenlisten enthalten sind, oder ob es einer separaten, ausdrücklich auf die Einleitung des Vorprüfungsverfahrens bezogenen Sammlung von Unterstützungsunterschriften bedarf. Der Gesetzgeber wollte ausweislich der Gesetzesbegründung das Mindestmaß an Unterstützung „für den Antrag“ und damit wohl speziell für die Einleitung des Vorprüfungsverfahrens dokumentieren.

*Vgl. LT-Drs. 17/2994, 82, u. a. mit ausdrücklicher Bezugnahme auf den Verwaltungsaufwand des Vorprüfungsverfahrens.*

Dieser Umstand sowie die Entscheidung des §§ 26 Abs. 4 Satz 4 GO NRW, wonach die vorprüfungsbezogenen Unterschriften in das Unterstützungsquorum für das Bürgerbegehren einzurechnen sind, legen den Schluss nahe, dass der Nachweis des Quorums aus § 26 Abs. 2 Satz 8 GO NRW über eine gesonderte, ausdrücklich auf die Einleitung des Vorprüfungsverfahrens bezogene Unterschriftensammlung zu erbringen ist.

*BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 16c.2 ; a. A. aber wohl Görisch/Wiesner NWVBl. 2020, 221 (223), die von der Möglichkeit ausgehen, dass der Vorprüfungsantrag und das Bürgerbegehren auf identischen Unterschriftenlisten eingebracht werden.*

Andererseits wollte der Gesetzgeber mit Einführung des Vorprüfungsantrags Erleichterungen für die Vertreter eines Bürgerbegehrens schaffen, was für eine nicht zu strenge Formvorgabe spricht. Das VG Düsseldorf hat in einem von uns auf kommunaler Seite begleiteten verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu diesem Aspekt eben jenen Standpunkt vertreten und hätte – wenn die Klage mangels Erfolgsaussichten nicht zurückgenommen worden wäre – hieraus keine Unzulässigkeit des Vorprüfungsantrages abgeleitet.

Danach dürfte der Text der Unterschriftenliste nicht zu einer Unzulässigkeit des Vorprüfungsantrages führen. Jedenfalls aber stünde den Vertretungsberechtigten auch die Möglichkeit zu, eine formal korrekte Liste / Text der Unterschriftenliste nachzureichen.

## 2. Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Weiter ist zu prüfen, ob das Bürgerbegehren – abgesehen von der Anzahl und Wirksamkeit der Unterschriften, die noch zu sammeln sind – zulässig ist.

### a) Frist, § 26 Abs. 3 GO NRW

§ 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW sieht für Bürgerbegehren, die sich gegen einen Beschluss des Rates richten (sog. kassatorische Bürgerbegehren), eine sechswöchige Einreichungsfrist nach Bekanntmachung vor. Soweit ein Ratsbeschluss keiner Bekanntmachung bedarf, verlängert sich die Frist nach Abs. 3 Satz 2 auf drei Monate nach dem Sitzungstag.

Ziel der Fristbindung kassatorischer Bürgerbegehren ist es, im Interesse der Stabilität und Verlässlichkeit gemeindlicher Willensbildung zu verhindern, dass Sachentscheidungen des Gemeinderates beliebig lange durch Bürgerbegehren in Frage gestellt werden können.

*Vgl. OVG Münster NVwZ-RR 2003, 584; NWVBl. 2010, 357 (358); BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 28.*

Ratsbeschlüsse sollen nach Ablauf der im Gesetz genannten Fristen als sichere Planungsgrundlage für die Gemeinde dienen können.

*Vgl. OVG Münster NVwZ-RR 2003, 584; NWVBl. 2010, 357 (358); BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 28.*

Die Fristbindung nach § 26 Abs. 3 GO NRW greift nur ein, bei gegen einen Beschluss des Gemeinderates gerichteten kassatorischen Bürgerbegehren. Hiervon sind sog. initiiierende Bürgerbegehren zu unterscheiden, die den Regelungen von Ratsbeschlüssen nicht widersprechen, gleichsam ein „noch unbestelltes Feld“ bearbeiten und neue gemeindliche Aktivitäten initiieren.

*Vgl. OVG Münster NVwZ-RR 2003, 584; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 14. Ed. 1.12.2020, GO NRW § 26 Rn. 28-33.2.*

Ein kassatorischer Charakter ist zu bejahen, wenn das Bürgerbegehren materiell die Aufhebung, Änderung oder Ersetzung eines Ratsbeschlusses verlangt.

*Vgl. OVG Münster NVwZ-RR 2003, 584; zuletzt OVG Münster BeckRS 2018, 5280; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 14. Ed. 1.12.2020, GO NRW § 26 Rn. 28-33.2.*

Vorliegend richtet sich das Begehren explizit auf die Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 26.01.2021, sodass es sich um ein fristgebundenes kassatorisches Begehren handelt.

Dieser Ratsbeschluss bedurfte nicht der öffentlichen Bekanntmachung. Damit betrug die Frist für die Einreichung des Begehrens drei Monate. Diese Frist ist auch nicht wegen § 9 BürgerentscheidDVO verlängert. § 9 BürgerentscheidDVO wurde eingefügt durch die Dritte

Verordnung zur Änderung der BürgerentscheidDVO vom 30.06.2020, in Kraft getreten am 24.07.2020. Nach dieser Norm kann auf Antrag der Vertretungsberechtigten der Rat die Frist zur Einreichung eines Bürgerbegehrens einmalig verlängern, wenn nach § 11 des Infektionsschutz- und Befugnisgesetzes vom 14.04.2020 eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite festgestellt ist oder die Unterschriftensammlung in Person durch eine Katastrophe oder vergleichbare Umstände höherer Gewalt verhindert oder unzumutbar erschwert wird. Ein solcher Antrag wurde von den Verantwortlichen nicht gestellt.

Die Fristberechnung erfolgt gemäß § 31 VwVfG NRW und §§ 187 ff. BGB. Demnach lief die ursprüngliche Frist zur Einreichung des Bürgerbegehrens gem. §§ 31 VwVfG NRW, 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB bis zum 26.04.2021.

Gem. § 26 Abs. 3 Satz 3 GO NRW ist nach der Mitteilung über die beabsichtigte Durchführung eines Bürgerbegehrens der Ablauf der Frist jedoch gehemmt bis zur Mitteilung der Verwaltung nach § 26 Abs. 2 Satz 5 GO NRW. Nach § 26 Abs. 2 Satz 5 GO NRW hat die Verwaltung den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mitzuteilen.

Vorliegend ist entscheidend, auf welche Kostenschätzung der Verwaltung abzustellen ist.

- Wäre die erste Kostenschätzung maßgeblich, wäre der Fristablauf vom 03.03.-12.06.2021 gehemmt. Die ursprüngliche Frist würde sich damit gem. §§ 26 Abs. 4 Satz 3 GO NRW, 31 VwVfG NRW, 187 Abs. 1, 188 Abs. 2, 193 BGB bis zum 06.08.2021 verlängern. Zum Zeitpunkt der Einreichung des Vorprüfungsantrags am 23.08.2021 wäre die Frist damit schon abgelaufen.
- Wäre die zweite Kostenschätzung maßgeblich, liefe die Hemmung des Fristablaufs vom 03.03.-12.08.2021, sodass sich die Frist gem. §§ 26 Abs. 3 Satz 3 GO NRW, 31 VwVfG NRW, 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB auf den 05.10.2021 verlängern würde.

Für die Frage, auf welche Kostenschätzung der Verwaltung abzustellen ist, kommt es darauf an, wie sich die Fehlerhaftigkeit der ersten Kostenschätzung auswirkt. Ist eine Kostenschätzung in wesentlicher Hinsicht unvollständig, ist sie mit der Konsequenz unplausibel, dass sie neu zu ergehen hat.

*Vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 15; OVG Münster Beschluss vom 14.03.2016 – 15 B 242/16, BeckRS 2016, 47471 Rn. 14).*

Es ist gesetzlich nicht geregelt, ob damit auch der Ablauf der Frist bis zur Erstellung und Mitteilung einer vollständigen Kostenschätzung weiter gehemmt ist. Es erscheint jedoch unbillig, dass im Falle einer fehlerhaften Kostenschätzung, die von den Verantwortlichen des Bürgerbegehrens nicht angegriffen wird, die Frist nicht abläuft. In diesem Fall wäre ein Ratsbeschluss auf unbestimmte Zeit weiter angreifbar, was gerade nicht dem Sinn und Zweck des Fristerfordernisses entspricht. Dies gilt umso mehr, da die Vertreter des Bürgerbegehrens die Möglichkeit haben der Verwaltung im Wege der einstweiligen Anordnung aufgeben zu lassen eine neue Kostenschätzung mitzuteilen.

*Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 14.03.2016 - 15 B 242/16.*

Damit obliegt es den Verantwortlichen des Begehrens die Fehlerhaftigkeit der Kostenschätzung auch geltend zu machen.

Im umgekehrten Fall widerspricht es der Intention des § 26 Abs. 3 Satz 3 GO NRW, wenn die Frist auch bei fehlerhafter Kostenschätzung trotz Rüge der Bürger weiterliefe. Eine solche Rüge ist in § 26 GO NRW zwar nicht vorgesehen, doch besteht ein Rechtsschutzinteresse dahingehend eine fehlerfreie Kostenschätzung zu erhalten.

*Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 14.03.2016 - 15 B 242/16.*

Dementsprechend muss spätestens, wenn die Fehlerhaftigkeit der Kostenschätzung gerügt worden ist und es damit der Verwaltung obliegt diese zu korrigieren, der Fristablauf erneut gehemmt sein. Andernfalls wäre der Verwaltung die Möglichkeit gegeben die Bearbeitung hinauszuzögern und so einen Fristablauf herbeizuführen. Um diese Bearbeitungszeit der Verwaltung nicht den Bürgern anzulasten, regelt § 26 Abs. 3 Satz 3 GO NRW die Hemmung des Fristablaufs.

Im vorliegenden Fall haben sich die Verantwortlichen des Bürgerbegehrens unmittelbar mit der Stadtverwaltung in Verbindung gesetzt und die Kostenschätzung als falsch beanstandet, sodass es im Ergebnis nicht auf die erste Kostenschätzung ankommen kann und die fristgerechte Einreichung des Bürgerbegehrens noch bis zum 05.10.2021 möglich ist.

*Hinweis: Dieses Fristende gilt allein im Rahmen der Vorprüfung; durch den Vorprüfungsantrag vom 23.08.2021 ist eine weitere Hemmung eingetreten, die Frist zur Einreichung des Bürgerbegehrens beginnt erst nach der Entscheidung des Rates über den Vorprüfungsantrag wieder zu laufen, § 26 Abs. 3 GO NRW.*

b) Zulässiger Entscheidungsgegenstand

Das Begehren muss gemäß § 26 Abs. 1 GO NRW den Entscheid über eine Angelegenheit der Gemeinde anstelle des Rates bzw. eines Ausschusses bezwecken, wobei § 26 Abs. 5 GO NRW einige Regelungsgegenstände der Entscheidung durch ein Bürgerbegehren entzieht.

aa) Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW

Nach § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW ist ein Bürgerbegehren nicht zulässig über Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens i. S. d. §§ 72 ff. VwVfG NRW, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung i. S. d. §§ 63 ff. VwVfG NRW oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind.

*BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 52.*

Sowohl das Planfeststellungsverfahren als auch das förmliche Verwaltungsverfahren müssen gem. § 72 Abs. 1 bzw. § 63 Abs. 1 VwVfG NRW durch Rechtsvorschrift angeordnet werden und zielen auf den Erlass eines Verwaltungsaktes.

*Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann, 9. Aufl. 2018 Rn. 27, VwVfG § 72 Rn. 27, § 63 Rn. 5.*

Eine solche Anordnung ist für die Änderung eines Regionalplans nicht vorgesehen. Auch eine entsprechende Anwendung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW auf den vorliegenden Fall kommt vor dem Hintergrund dieser Regelung nicht in Betracht.

bb) Regelungsgedanke des § 26 Abs. 6 Satz 1 Nr. 4 GO NRW

Hintergrund des Ausschlusses ist der Umstand, dass den genannten Verfahren ein komplexer Abwägungsprozess zwischen öffentlichen und privaten Belangen zugrunde liegt und die einschlägigen Verfahrensregelungen bereits ein formalisiertes Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Mitwirkung der Bürger vorsehen. Die betreffenden Angelegenheiten eignen sich folglich nicht für ein notwendigerweise auf eine Ja- oder Nein-Entscheidung angelegtes Bürgerbegehren, in dem systembedingt eine sorgfältige Abwägung unter Einbeziehung aller relevanten Gesichtspunkte nicht stattfinden kann, sondern nur plakativ einzelne vorhabenbezogene Gesichtspunkte herausgegriffen werden können.

*Vgl. OVG Münster NVwZ-RR 2003, 449 (450); NVwZ-RR 2007, 803 f.; BeckRS 2009, 31971; 2020, 15884 Rn. 8; 2020 27713 Rn. 80; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26, § 26 Rn. 52.*

Auf Ebene des in der Stadt Marl getroffenen Beschlusses (Zustimmung zur Änderung des Regionalplans) findet gerade kein solcher Abwägungsprozess statt. Zuständig für die Änderung des Regionalplans und damit das Aufstellungsverfahren ist gem. § 4 Abs. 1 LPIG NRW

der RVR als Regionalplanungsbehörde und die Verbandsversammlung Ruhr gem. § 6 Abs. 2 LPIG NRW als regionaler Planungsträger.

Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ROG sind in den Ländern ein landesweiter Raumordnungsplan sowie Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder, sog. Regionalpläne, aufzustellen. In NRW bilden die Regierungsbezirke die Regionalplanungsregionen, allerdings reduziert um das Gebiet des Regionalverbands Ruhr, welches die sechste Planungsregion darstellt.

*Kment, Raumordnungsgesetz, ROG § 13 Rn. 41, 42, beck-online.*

Der Regionalverband Ruhr hat die Regionalplanung zum 21.10.2009 übernommen. Die bisherigen Regionalpläne der Bezirksregierungen Arnsberg, Münster und Düsseldorf gelten bis zur Aufstellung bzw. bis zum Inkrafttreten eines neuen einheitlichen Regionalplans für das Ruhrgebiet weiter fort.

Die Aufstellung der Regionalpläne richtet sich nach § 19 LPIG NRW. Nach § 19 Abs 5 LPIG NRW können Änderungen eines Regionalplans in einem vereinfachten Verfahren durchgeführt werden, soweit nicht die Grundzüge der Planung berührt sind. § 33 Abs. 1 Nr. 11 LPIG DVO NRW sieht vor, dass Gemeinden bei der Erarbeitung eines Regionalplans zu beteiligen sind, wenn sich ihr Bezirk ganz oder teilweise auf das Planungsgebiet erstreckt. Nach § 33 Abs. 3 LPIG DVO NRW kann der Kreis der Beteiligten bei Änderungen eines Regionalplans auf die in ihren Belangen berührten Stellen beschränkt werden. Eine explizite Zustimmung der Stadt Marl zur Änderung des Regionalplans ist damit jedenfalls nicht erforderlich.

Im Rahmen der Beteiligung der Stadt Marl in dem Planungsverfahren, hier in Form der vorgenommenen Zustimmung, findet eine Öffentlichkeitsbeteiligung und damit Abwägung nicht statt. Ein solcher Prozess findet nur im Hinblick auf die Entscheidung des Planungsträger statt, sodass dessen Entscheidung nicht ohne weiteres auf eine Ja-Nein-Frage heruntergebrochen werden könnte, ohne dass Aspekte unberücksichtigt blieben, deren

Einbeziehung wichtig ist. Dies gilt aber nicht für die Beteiligung der Stadt Marl, zumal es der expliziten Zustimmung der Stadt für die Änderung wie ausgeführt ohnehin nicht bedurfte.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW sich auf „Angelegenheiten, die im Rahmen“ dieser Verfahren zu entscheiden sind, bezieht. Daraus lässt sich zwar ableiten, dass nicht nur die am Ende des jeweiligen Verfahrens stehende Entscheidung von einem Bürgerbegehren ausgeschlossen sein soll, sondern alle Sachentscheidungen, die auf ein planfeststellungs- oder zulassungsbedürftiges Vorhaben gerichtet sind.

*OVG Münster NVwZ-RR 2003, 448 (449 f.); NVwZ-RR 2007, 803 f.; BeckRS 2007, 28459 Rn. 4; 2020, 15884 Rn. 6 und Rn. 10; 2020, 27713 Rn. 80; vgl. auch Durinke, Bürgerentscheide in der Bauleitplanung, 2011, 216; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 53.*

Dazu müsste es sich bei dem Ratsbeschluss aber um eine solche Sachentscheidung handeln. In der Sache ist die Stadt Marl aber gerade nicht entscheidungsbefugt. Ihre Zustimmung ist in der Sache auch nicht auf die Herbeiführung der Entscheidung gerichtet. Zwar bildet die Beteiligung der Stadt einen Teil des Verfahrens ab, jedoch soll über die Erfassung aller „Angelegenheiten“ nur sichergestellt werden, dass ein planfeststellungs- oder zulassungsbedürftiges Vorgaben nicht auf Umwegen Ziel eines Bürgerentscheids wird. Dies wäre unter anderem dann der Fall, wenn die konkrete Fragestellung auf einen unveränderten Erhalt des Status Quo zielen und damit zwar für sich genommen einer besonderen Zulassungsentcheidung gar nicht bedürfen würde, jedoch der Sache nach ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben und damit eine nach § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW ausgeschlossene Angelegenheit betreffen würde.

*Vgl. OVG Münster BeckRS 2020, 15884 Rn. 11; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 53.*

Umfasst sind damit die Fälle, die auf eine Entscheidung zielen, die zwar nicht primär, aber im Ergebnis ein ausgeschlossenes Verfahren betreffen, weil sie – wie in Bezug auf den Erhalt eines Status Quo – das Ergebnis dennoch vorwegnehmen oder zu ihrer Umsetzung ein solches Verfahren notwendig ist.

*Vgl. zu letzterem Fall OVG Münster Urteil vom 05.02.2002 – 15 A 1965/99, BeckRS 9998, 31898, beck-online.*

Bei der Beteiligung der Stadt Marl handelt es sich gerade um eine Eingabe in den Abwägungsprozess des Planungsträgers und damit nicht selbst um eine Entscheidung in dieser Angelegenheit. Sie ist dem Abwägungsprozess nicht nachgeschaltet oder nimmt dessen Erwägungen vorweg, sondern ist selbst ein Teilbereich der berücksichtigt werden muss. Das macht die Zustimmung aber gerade nicht zu einer Sachentscheidung im Hinblick auf das eigentliche Änderungsverfahren. Dies gilt umso mehr, da die fehlende Zustimmung nicht den Misserfolg eines solchen Vorhabens zur Folge hätte.

cc) Keine planwidrige Regelungslücke wegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW

Dieses Verständnis wird auch durch den Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW gestützt. Demnach sind von Bürgerbegehren ausdrücklich die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen ausgeschlossen. Erfasst sind damit nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 2 BauGB Bebauungspläne und Flächennutzungspläne. Diese Regelung ergibt vor dem Hintergrund Sinn, dass erst auf dieser Ebene der Planung die Stadt selbst Entscheidungsträgerin und damit verantwortlich für den Abwägungs- und Beteiligungsprozess ist.

Denn auch dieser Ausschlussgrund soll dem Umstand Rechnung tragen, dass eine Bauleitplanentscheidung der planerischen Abwägung bedarf, die sich nicht für ein notwendigerweise auf eine Ja- oder Nein-Entscheidung angelegtes Bürgerbegehren, in dem

systembedingt eine sorgfältige Abwägung unter Einbeziehung aller relevanten Gesichtspunkte nicht stattfinden kann, eignet.

*Vgl. OVG Münster BeckRS 2018, 5863 Rn. 6; 2018, 15786 Rn. 10; 2019, 30655 Rn. 8; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 54.*

Wenn also diese Abwägung nicht berührt ist, besteht kein Grund dazu das Bürgerbegehren auszuschließen. Hierfür hat auch der Gesetzgeber keinen Grund gesehen und die Beteiligungsprozesse bei der Aufstellung und Fassung von Regionalplänen nicht in den Ausschlussbestand des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW aufgenommen. Auch dieser Umstand spricht daher dagegen § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW nun auf diese Beteiligungsprozesse entsprechend anzuwenden.

dd) Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 GO NRW

Daraus ergibt sich auch, dass das Begehren nicht wegen § 26 Abs. Satz 1 Nr. 5 GO NRW unzulässig ist. Nachzudenken ist höchstens über eine mittelbare Beeinflussung der Bauleitplanung, die aber aus den oben schon genannten Gründen nicht vorliegen kann.

Das OVG Münster hat den bauleitplanungsbezogenen Ausschlussgrund in der Vergangenheit tendenziell eher eng ausgelegt und ist davon ausgegangen, dass Bürgerentscheide bei bloß mittelbarer Berührung der Bauleitplanung nur dann unzulässig seien, wenn das Begehren der Sache nach offensichtlich auf eine Bauleitplanung gerichtet sei und sich nur in das formelle Gewand einer anderen Frage kleide.

*Vgl. OVG Münster BeckRS 2007, 28459; 2009, 32213; 2019, 30655, BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 56.*

In neuerer Zeit deutet manches auf eine Nachjustierung des bisherigen Ansatzes durch das OVG Münster hin.

*BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 56.*

Wo aber die Grenze zwischen einem dem Bürgerbegehren zugänglichen Gegenstand jenseits der Bauleitplanung und einer in diesem Sinn in das Gewand einer anderen Maßnahme gekleideten unzulässigen bauleitplanerischen Entscheidung verläuft, ist eine Frage des Einzelfalls.

*Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.04.2018 - 15 A 1322/17 -, juris Rn. 15 ff.; OVG Münster Beschluss vom 19.11.2019 – 15 B 1338/19, BeckRS 2019, 30655 Rn. 9, beck-online.*

In den zitierten Fällen betraf das Bürgerbegehren Fälle, in denen sich das erfolgreiche Bürgerbegehren nicht direkt auf den Bebauungsplan auswirken würde, allerdings mittelbar aufgrund planerischer Erwägungen und Notwendigkeiten dessen Änderung nach sich zöge.

Die ist bei dem vorliegenden Begehren gerade nicht der Fall. Die Zustimmung des Rates könnte aufgehoben werden, ohne dass sich ein Einfluss auf die Erarbeitung des Regionalplans oder gar die Aufstellung der Bauleitpläne ergeben würde.

#### c) Hinreichend bestimmte Frage

Die im Rahmen eines Bürgerbegehrens gestellte Frage muss gemäß § 26 Abs. 7 Satz 1 GO NRW mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden können. Zudem erfordert die aus dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG resultierende Rechtssicherheit und -klarheit die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens, vgl. § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW. Sie darf insbesondere nicht mehrdeutig sein.

*Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21.06.2013, Az. 15 B 697/13, juris Rn. 4 ff., 13; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 19 f.*

Vorliegend lautet die Fragestellung des Bürgerbegehrens:

**Soll der nachfolgend dargestellte Ratsbeschluss vom 26. Januar 2021 aufgehoben und rückgängig gemacht werden?**

**„Der Rat der Stadt Marl stimmt der 15. Änderung des Regionalplans (Erweiterung eines Allgemeinen Siedlungsbereichs im Rahmen eines Flächentausch) für den Regionalbezirk Münster, Teilabschnitt Emscher-Lippe, mit den Bereichen Jahnstation und Stübbenfeld zu.“**

aa) Beantwortung mit „Ja“ oder „Nein“

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens lässt sich mit „Ja“ oder „Nein“ beantworten. Diese Voraussetzung ist also erfüllt.

bb) Hinreichende Bestimmtheit

Die Rechtsprechung hat Bestimmtheitsanforderungen an die Formulierung der Frage entwickelt, die die Erkennbarkeit der Zielsetzung des Bürgerbegehrens sicherstellen sollen. Anhand einer vom objektiven Empfängerhorizont ausgehenden Auslegung der Frage muss zweifelsfrei geklärt werden können, über welchen konkreten Gegenstand und über welche Fragestellung die Unterzeichner die Durchführung des Bürgerbegehrens verlangen.

*OVG Münster KommJur 2014, 60; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 19.*

Die Fragestellung muss ein Mindestmaß an Konkretheit aufweisen und in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein.

*OVG Münster KommJur 2014, 60; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 19.*

Vorliegend wird hinreichend deutlich, was die Zielsetzung des Bürgerbegehrens ist. Der genaue Ratsbeschluss sowie dessen Inhalt sind benannt und auch, dass eine Aufhebung genau dieses Beschlusses angestrebt wird, ist widerspruchsfrei erkennbar.

d) Begründung

Des Weiteren ist die Frage gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW umfassend zu begründen. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichnenden über den Sachverhalt aufzuklären und ihnen die Argumente der Initiatoren zu vermitteln. Sie dient maßgeblich dazu Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen.

*Vgl. OVG Münster NVwZ-RR 2002, 766 (767); BeckRS 2009, 32864; 2014, 52055; vgl. neuerdings auch OVG Münster BeckRS 2020, 27713 Rn. 74 allein unter Hervorhebung der Aufklärungsfunktion; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 21.*

Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dieser verfälschenden Darstellung eine Täuschungsabsicht zu Grunde liegt; denn maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen.

*Vgl. OVG Münster Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00, BeckRS 2002, 22546 Rn. 20, beck-online; OVG Münster Beschluss vom 30.05.2014 – 15 B 522/14, BeckRS 2014, 52055, beck-online; BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 22.3.*

Die Unterzeichnenden sollen sich ein eigenes Urteil zu der aufgeworfenen Frage bilden können. Entsprechend müssen die entscheidungserheblichen Tatsachen realitätsgetreu wiedergegeben werden. Das schließt Wertungen und Prognosen der Initiatoren, die nicht beweisbar sind, jedoch nicht aus.

*Vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 23.*

Die Begründung vermag die ihr zukommende Aufklärungsfunktion nur zu erfüllen, wenn die entscheidungserheblichen Tatsachen richtig wiedergegeben werden. Hieraus folgt das Gebot, dass die Begründung nicht nur vorhanden, sondern die darin dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, auch zutreffend wiedergegeben sein müssen. Zudem ist erforderlich, dass die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen vollständig dargestellt werden.

*Vgl. OVG Münster NVwZ-RR 2004, 519; OVG Münster BeckRS 2020, 27713 Rn. 74, 75.*

Eine in wesentlichen Punkten falsche, irreführende oder unvollständige Begründung führt damit zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

*Vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 22.*

Als irreführend ist eine Begründung etwa dann anzusehen, wenn sie den Eindruck erweckt, allein mit dem Bürgerbegehren/-entscheid könnte ein Ziel verwirklicht werden, dessen Realisierung in Wahrheit allenfalls unter Überwindung erheblicher Hindernisse möglich wäre. Hier besteht die Gefahr, dass das Bürgerbegehren gerade wegen der fälschlich suggerierten Machbarkeit auf Resonanz stößt.

*BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 16. Ed. 1.6.2021, GO NRW § 26 Rn. 22.1.*

Zur Begründung benennt das vorliegend angekündigte Bürgerbegehren – zusammengefasst – die folgenden Punkte:

- **Es gab keinen Ratsbeschluss, eine Regionalplanänderung anzuregen. Vor der Anregung im Jahr 2018 hätte der Rat der Stadt Marl über dieses Anliegen beraten und per Beschluss zustimmen müssen.**
- **Der Aufstellungsbeschluss des vorhabenbezogenen Bebauungsplans sah die Voraussetzungen eines notwendigen Flächentausches auf Regionalplanebene nicht vor.**
- **Der Grün- und Sportbereich am Jahnstadion soll (nach unserer Auffassung) als innerstädtischer Grün- und Naherholungsbereich erhalten bleiben.**

Anlass der Regionalplanänderung ist die Absicht der Stadt Marl, die Voraussetzung für eine Wohnbebauung im Bereich des ehemaligen Jahnstadions und der Waldschule zu schaffen. Der Rat der Stadt Marl hat am 16.02.2017 die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 224 für den Bereich „Ehemaliges Jahnstadion und Waldschule“ beschlossen. In dem dazugehörigen Beschlussvorschlag (Sitzungsvorlage 2017/0070) wurde nach ersten Abstimmungen mit dem RVR davon ausgegangen, dass eine Anpassung des Regionalplans nicht erforderlich ist. Allerdings hat der Regionalverband in seiner Antwort auf die landesplanerische Anfrage der Stadt Marl zur Änderung des Flächennutzungsplans (im Parallelverfahren zum Bebauungsplan Nr. 224) im Februar 2018 mitgeteilt, dass die Änderung des Flächennutzungsplans für das unmittelbare Jahnstadion nur nach vorheriger Änderung des Regionalplans (früher: Gebietsentwicklungsplans) möglich ist. Jedoch hat der RVR die planerische Intention der Stadt Marl, das ehemalige Jahnstadion als Beitrag zur vorrangigen Innenentwicklung einer Wohnnutzung zuzuführen, grundsätzlich begrüßt.

*Vgl. Beschlussvorlage der Stadt Marl vom 25.04.2018, Sitzungsvorlage 2018/0134.*

Ebenfalls in der Sitzung vom 16.02.2017 war die Aufstellung dieser Änderung des Flächennutzungsplans beschlossen worden. Von diesen Beschlüssen dürfte auch die Anregung der Regionalplanänderung durch die Stadt Marl gedeckt sein, um diese Vorhaben umzusetzen.

Insofern sind die Angaben des Begehrens jedenfalls unvollständig im Hinblick auf die vor der Anregung erfolgten Ereignisse.

Darüber hinaus kommt es auch im Ergebnis allein auf die Erarbeitung der Änderung durch den RVR an. Wie bereits ausgeführt ist eine Zustimmung der Stadt Marl zu einer solchen Änderung nicht Voraussetzung. Vor diesem Hintergrund ist die in der Begründung des Bürgerbegehrens enthaltene Aussage, das Jahnstadion soll (nach unserer Auffassung) als innerstädtischer Grün- und Naherholungsbereich erhalten bleiben, irreführend. Denn hierüber wird dem potentiellen Unterzeichner und Unterstützer des Bürgerbegehrens suggeriert, dass das Bürgerbegehren (also auch seine Unterstützung und Unterschrift) – bei Erfolg des anschließenden Bürgerentscheids – dazu beitrage, dass eine solche Erhaltung über diesen Weg überhaupt möglich ist. Damit erweckt das Bürgerbegehren den Eindruck, mit dem Bürgerentscheid könnte jedenfalls ein Teil der städtischen Planung, die eine Bebauung der Fläche des Jahnstadions vorsieht, rückgängig gemacht werden. Tatsächlich würde die durch Aufhebung des Ratsbeschlusses fehlende Zustimmung der Stadt Marl nichts an dem gefassten Erarbeitungsbeschluss der Änderung des Regionalplans und ohnehin nichts an der weiteren Planung des Bebauungsplans ändern. Auch würde durch die Rückgängigmachung des Ratsbeschlusses nicht etwa eine verweigerte Zustimmung der Stadt Marl zum Ausdruck kommen, da eine explizite Zustimmung zur Änderung des Regionalplans schon gar nicht notwendig ist.

Unter diesem Gesichtspunkt ist das (angekündigte) Bürgerbegehren daher wegen irreführender Begründung unzulässig.

e) Vertretungsberechtigte

Nach § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW muss das Bürgerbegehren bis zu drei Vertretungsberechtigte benennen. Dies ist vorliegend der Fall.

#### f) Kostenschätzung

Das Bürgerbegehren muss des Weiteren die Kostenschätzung der Verwaltung enthalten, § 26 Abs. 2 Satz 6 GO NRW. Die Initiatoren müssen die Kostenschätzung unverändert und vollständig übernehmen. Etwaige Zweifel der Initiatoren an der Richtigkeit der Kostenschätzung sind entweder vor Erstellung und Auslegung der Unterschriftenlisten mit der Verwaltung zu klären, sodass diese ggf. noch Änderungen vornehmen kann. Alternativ haben die Initiatoren die Möglichkeit, in ihrer Begründung auf vermeintliche Unstimmigkeiten hinzuweisen. Vorliegend wurde die Kostenschätzung unverändert und vollständig übernommen.

### III. Zusammenfassung und Fazit

1. Der Antrag auf Vorprüfung dürfte als ordnungsgemäß gestellt anzusehen sein.

Jedoch ist nicht eindeutig gesetzlich geregelt und in der Literatur umstritten, ob es – wie vorliegend – ausreicht, dass die Unterstützungsunterschriften für den Vorprüfungsantrag auf den für das Bürgerbegehren vorgesehenen Unterschriftenlisten enthalten sind, oder ob es einer separaten, ausdrücklich auf die Einleitung des Vorprüfungsverfahrens bezogenen Sammlung von Unterstützungsunterschriften bedarf. Sofern hier ein Fehler vorliegt, könnte dieser jedoch durch einen erneuten Antrag geheilt werden. Dies gilt allerdings nur, sofern das Begehren nicht aus anderen Gründen unzulässig ist (dazu gleich).

2. Die übrigen Voraussetzungen eines ordnungsgemäßen Antrags auf Vorprüfung wurden erfüllt.

3. Das (angekündigte) Bürgerbegehren hat einen zulässigen Entscheidungsgegenstand, da die vorgenommene Zustimmung der Stadt Marl zur Regionalplanung selbst keine Abwägungsentscheidung betrifft und damit durch eine Ja-Nein-Frage zu beantworten ist. Abwägungsentscheidungen trifft die Stadt Marl (nur) auf Ebene der Bauleitpläne. Anders als diese ist der Regionalplan aber nicht von dem Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Satz 1

Nr. 5 GO NRW erfasst, was genauso wie der Sinn und Zweck der Ausschlussgründe gegen eine entsprechende Anwendung des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW spricht.

4. Die Fragestellung des Begehrens ist hinreichend klar und bestimmt.
5. Das (angekündigte) Bürgerbegehren enthält eine irreführende Begründung und ist aus diesem Grunde unzulässig.

Die Begründung eines Bürgerbegehrens muss die entscheidungserheblichen Tatsachen vollständig und wahrheitsgemäß wiedergeben. Insbesondere darf die Begründung nicht irreführend im Hinblick darauf sein, was mit dem Bürgerentscheid erreicht werden könnte. Vorliegend suggeriert die Begründung, dass die Erhaltung des Jahnstadions erreicht oder jedenfalls hierzu beigetragen werden könnte. Dies ist jedoch schon deswegen nicht der Fall, da eine Zustimmung des Rates zur Änderung des Regionalplans, und damit der Voraussetzung für die 98. Änderung des Flächennutzungsplans sowie Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 224, nicht notwendig ist. Dementsprechend würde eine fehlende Zustimmung nichts daran ändern, dass die 15. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt Emscher Lippe, in Kraft treten kann. Zudem bestehen Zweifel an der Richtigkeit der in der Begründung gemachten Angaben, da die Stadt Marl zur Anregung der Regionalplanänderung aufgrund der Aufstellungsbeschlüsse des Bebauungsplans sowie der Änderung des Flächennutzungsplans befugt gewesen sein dürfte.

Die Begründung könnte im eigentlichen Bürgerbegehren jedoch noch korrigiert werden.

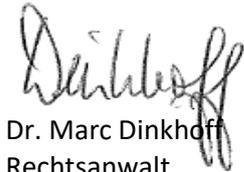
6. Im Ergebnis sollte der Rat der Stadt Marl entscheiden, dass der Antrag auf Vorprüfung zwar ordnungsgemäß gestellt und zulässig ist, gleichwohl die Unzulässigkeit des (angekündigten) Bürgerbegehrens festzustellen ist, da es in der zur Vorprüfung vorliegenden Fassung eine irreführende Begründung enthält.

Der etwaige Fehler in der Unterschriftenliste sowie die nach unserer Auffassung irreführende Begründung könnten im Rahmen des durchzuführenden Bürgerbegehrens geheilt werden.

Die Frist zur Einreichung des Bürgerbegehrens wurde durch den Antrag auf Vorprüfung abermals gehemmt. Die Frist zur Einreichung des Bürgerbegehrens läuft rund 6 Wochen nach der Entscheidung des Rates der Stadt Marl über die Vorprüfung ab.

Die Vertretungsberechtigten haben selbst zu entscheiden, ob sie in diesem Zeitraum eine ordnungsgemäße Begründung erstellen und eine hinreichende Zahl an Unterschriften sammeln können. Dabei sollte den Vertretungsberechtigten jedoch bewusst sein, dass ihr eigentlich verfolgtes Ziel – das Jahnstadion durch eine Beibehaltung der alten Regionalplanung zu erhalten – durch das Bürgerbegehren und den entsprechenden Bürgerentscheid nicht erreicht werden kann, da die angegriffene Zustimmung der Stadt Marl für die mittlerweile sogar schon beschlossene Änderung des Regionalplans durch den RVR überhaupt nicht erforderlich ist und war.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Marc Dinkhoff  
Rechtsanwalt