

**Einreichung eines Bürgerbegehrens mit der Zielrichtung „Erhalt der Grundschule Greppin als staatliche Bildungseinrichtung“ am 24.11.2010 - Prüfung der Zulässigkeit**

**I. Sachverhaltsschilderung**

Nach Vorberatung u. a. im Ortschaftsrat Greppin und im Haupt- und Finanzausschuss des Stadtrates der Stadt Bitterfeld-Wolfen und positiver Beschlussempfehlung durch diese Gremien fasste der Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen am 13.10.2010 den Beschluss Nr. 249-2010 „Sicherung des Schulstandortes im Ortsteil Greppin“ mit folgendem Wortlaut:

„Der Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen beschließt, den Schulstandort im Ortsteil Greppin langfristig zu sichern, indem das Schulgebäude der derzeitigen Grundschule Greppin bei Bildung einer freien Grundschule dieser zur Nutzung zur Verfügung gestellt wird.  
Sollte dies der Fall sein, wird die Verwaltung ausdrücklich beauftragt, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um seitens des Landes eine Ausnahmegenehmigung zu erhalten, dass die neue Schule aufbauend und die bisherige auslaufend gemeinsam im gleichen Schulgebäude betrieben werden können, damit möglichst wenig Schüler von einem Schulwechsel betroffen sind.“

Der Beschluss Nr. 249-2010 liegt hier als Anlage 1 bei.

Ziel des Beschlusses ist es, den Bestand des Schulstandortes Greppin, der nach der aktuellen Schulentwicklungsplanung spätestens 2014 in Frage steht, durch Zurverfügungstellung des Schulgebäudes an einen freien Träger zu sichern. Die dem zugrundeliegenden Überlegungen sind dem Beschlussantrag Nr. 249-2010 zu entnehmen, der hier als Anlage 2 beiliegt.

Am 15.10.2010 berichtete die „Mitteldeutsche Zeitung“ wie folgt ausführlich über die Beschlussfassung durch den Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen: Der Stadtrat habe beschlossen, in das Haus der Grundschule Greppin werde die evangelische Grundschule, die in Bitterfeld-Wolfen gegründet werden soll, einziehen, damit der bereits jetzt auf wackeligen Beinen stehende Schulstandort gesichert würde. Für eine Übergangszeit von vier Jahren sollten beide Schulformen nebeneinander im Schulgebäude in Greppin bestehen, die staatliche Grundschule auslaufend, die evangelische wachsend. Ab 2014 werde allen Prognosen zufolge die Anzahl der Grundschüler im Ortsteil Greppin so niedrig sein, dass die staatliche Schule nicht mehr zu halten sei. Dass die Kinder aus dem Altlandkreis, deren Eltern sie in einer freien Schule unterrichten lassen wollten, in Köthen, Dessau oder Wittenberg lernen, solle ab 2011/12 anders werden. Bis Mitte Dezember müsse der zuständige Trägerverein seinen Antrag bei der genehmigenden Behörde, dem Landesverwaltungsamt, gestellt haben, wozu unter anderem auch die Angabe des Schulstandortes gehöre. Die „Mitteldeutsche Zeitung“ berichtete außerdem über die in diesem Zusammenhang vor und in der Stadtratssitzung geführte Debatte.

Der in öffentlicher Sitzung am 13.10.2010 gefasste Stadtratsbeschluss Nr. 249-2010 wurde im Zeitraum ab 22.11.2010 für zwei Wochen gemäß § 16 Abs. 4 der Hauptsatzung der Stadt Bitterfeld-Wolfen in allen Schaukästen ausgehängt.

Am 24.11.2010 berichtete die „Mitteldeutsche Zeitung“ über die Pläne des Trägervereins der evangelischen Grundschule Bitterfeld-Wolfen, zum Schuljahresbeginn 2011/12 am Standort Greppin eine freie evangelische Grundschule zu eröffnen. Sie thematisierte auch das Vorhaben des Schulelternrates der derzeitigen Grundschule Greppin und weiterer Eltern, die der Bildung einer freien evangelischen Grundschule am Standort Greppin ablehnend gegenüberstünden, dem Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen in seiner nächsten Sitzung am 24.11.2010 eine Unterschriftensammlung übergeben zu wollen, auf der sich „mehr als 1300 Menschen für den Erhalt der staatlichen Einsichtung aussprechen“. Am 25.11.2010 war der „Mitteldeutschen Zeitung“ zu entnehmen, dass die Unterschriftensammlung inzwischen an den Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen übergeben worden sei.

In der Stadtratssitzung am 24.11.2010 stellte Herr Norbert Bartsch, Vorsitzender des Schulelternrates der Grundschule Greppin, im Rahmen der Einwohnerfragestunde mehrere Fragen zur Thematik Grundschule Greppin, berichtete über eine Unterschriftenaktion und ließ dem Stadtratsvorsitzenden, Herrn Armin Schenk, durch Schüler der Grundschule Greppin Unterschriftenlisten überreichen. Zunächst erklärte Herr Bartsch bei Übergabe der Listen, man solle „... wenn Sie so wollen, einen Einwohneränderungsantrag daraus machen, wenn das möglich ist.“. Auf Hinweis des Stadtratsvorsitzenden, diesem seien nur Unterschriftenlisten vorgelegt worden, aus denen aber kein Antrag erkennbar sei, erklärte Herr Bartsch sodann, es solle „dann nur so als Unterschriftensammlung hingenommen werden, von Bürgern und Bürgerinnen, die sich mit dieser Grundschule identifizieren als staatliche Grundschule und ich denke, Sie können damit dann irgendetwas anfangen.“.

Die Unterlagen wurden noch in der Stadtratssitzung vom Stadtratsvorsitzenden, Herrn Armin Schenk, an die Oberbürgermeisterin der Stadt Bitterfeld-Wolfen, Frau Petra Wust, übergeben und zwischenzeitlich von der Stadtverwaltung geprüft.

Es handelte sich hierbei um folgende Unterlagen:

- Unterschriftenlisten, bestehend aus
  - 43 Stapeln aus je 12 mit Heftklammern (Tacker) zusammengehefteten, nicht nummerierten A4-Blättern,
    - auf der Vorderseite des jeweils ersten Blattes versehen mit der Überschrift „Bürgerbegehren“ und dem darunter stehenden Text:

„Wir kämpfen für den Erhalt der Grundschule Greppin als staatliche Bildungseinrichtung, ohne Schulgeld, egal welcher konfessionellen Bindung oder Zugehörigkeit.  
Wir kämpfen für eine Öffnung der Schuleinzugsgebiete der „großen“ Stadt Bitterfeld/Wolfen, denn hier hat es noch keine Gebietsreform gegeben. Bitterfelder Kinder dürfen nicht unproblematisch nach Greppin wechseln. Unsere Schülerzahl befindet sich aufgrund dieser Politik im grenzwertigen Bereich von 60 Schülern.  
Mit ihrer Unterschrift geben sie allen Kindern eine Chance, denn kurze Wege für kurze Beine!  
Rückgabe der Unterlagen bitte bis zum 19.11.2010 an Silvia Rolle  
Lindenplatz 1 06803 Greppin.“,
    - auf der Vorderseite des jeweils ersten Blattes außerdem versehen mit einer Tabelle mit 9 Spalten – deren Kopfzeile bezeichnet mit: NR, Name, Vorname, Geburtsdatum, Straße/Nr., Postleitzahl/Ort, Datum, Unterschrift, Prüfvermerk – und 4 vorgedruckten Unterschriftenzeilen (Beispielseite siehe Anlage 3),
    - auf der Vorderseite des jeweils zweiten bis elften Blattes versehen mit einer Tabelle mit 9 vorgedruckten Unterschriftenzeilen ohne Überschrift, ohne Text und

- mit Ausnahme von zwei Stapeln auch ohne Kopfzeile (Beispielseite siehe Anlage 4),
    - auf der Vorderseite des jeweils zwölften Blattes versehen mit einer Tabelle mit 6 vorgedruckten Unterschriftszeilen ohne Überschrift, ohne Text und mit Ausnahme von zwei Stapeln auch ohne Kopfzeile (Beispielseite siehe Anlage 5),
  - 3 Stapeln aus je 11 mit Heftklammern (Tacker) zusammengehefteten, nicht nummerierten A4-Blättern (ohne Blatt 12), gestaltet wie zuvor beschrieben,
  - 1 Stapel aus 5 mit Heftklammern (Tacker) zusammengehefteten, nicht nummerierten A4-Blättern (ohne Blätter 6 bis 12), gestaltet wie zuvor beschrieben,
  - 2 Stapeln aus je 3 mit Heftklammern (Tacker) zusammengehefteten, nicht nummerierten A4-Blättern (ohne Blätter 4 bis 12), gestaltet wie zuvor beschrieben,
  - einem einzelnen A4-Blatt ohne Seitennummer (ohne Blätter 2 bis 12), gestaltet wie zuvor beschrieben.
- Ein loses Blatt ohne Datum und ohne Unterschrift, versehen mit der Absenderangabe „Norbert Bartsch Wolfener Str. 58 06803 Greppin“, das
    - einen Auszug aus der Verordnung zur Schulentwicklungsplanung (SEPI-VO) vom 22.09.2008, bestehend aus § 3 Abs. 2 Unterabs. 2: „Entstehen im Zuge der Gemeindegebietsreform im ländlichen Raum Mehrfachstandorte von Grundschulen, können Grundschulen an betroffenen ehemaligen Einzelstandorten fortgeführt werden, solange eine Mindestschülerzahl von 40 erreicht wird.“, verbunden mit der Frage: "Warum trifft das nicht in Greppin zu?????",
    - die Frage: „Warum haben sich der Stadtrat, die Stadtverwaltung und die Schulentwicklungsplanung bisher nicht für das Schulkonzept der derzeitigen Greppiner Grundschule in staatlicher Trägerschaft interessiert?“,
    - die Frage: „Warum wurde im Zuge der angehenden Umstrukturierung der Grundschule Greppin in eine Schule in freier Trägerschaft das Mitspracherecht der Greppiner Bürgerinnen und Bürger nicht in Betracht gezogen?“<sup>1</sup>
- und
- den Abschlusssatz: „In diesem Zusammenhang überreichen wir ihnen heute als Signal des Mitspracherechtes die gesammelten Unterschriften für den Erhalt der Grundschule als staatliche Bildungseinrichtung.“
- enthält (Kopie siehe Anlage 6).

Die Unterschriftensammlung hatte, wie aus den Unterschriftenlisten ersichtlich, am 07.11.2010 begonnen.

Von den insgesamt 247 von den Unterzeichnern für die Abgabe ihrer Unterschriften genutzten Blattvorderseiten der Unterschriftenlisten waren insgesamt nur 50 Blattvorderseiten, nämlich nur die Vorderseiten des jeweils ersten Blattes im entsprechenden Unterschriftenlistenstapel, wie folgt mit der Überschrift „Bürgerbegehren“ und einem zugehörigen Text versehen:

### **„Bürgerbegehren**

Wir kämpfen für den Erhalt der Grundschule Greppin als staatliche Bildungseinrichtung, ohne Schulgeld, egal welcher konfessionellen Bindung oder Zugehörigkeit.

---

<sup>1</sup> Diese Fragen hatte Herr Bartsch auch bereits in der Einwohnerfragestunde der Stadtratssitzung am 24.11.2010 gestellt.

Wir kämpfen für eine Öffnung der Schuleinzugsgebiete der „großen“ Stadt Bitterfeld/Wolfen, denn hier hat es noch keine Gebietsreform gegeben. Bitterfelder Kinder dürfen nicht unproblematisch nach Greppin wechseln. Unsere Schülerzahl befindet sich aufgrund dieser Politik im grenzwertigen Bereich von 60 Schülern.

Mit ihrer Unterschrift geben sie allen Kindern eine Chance, denn kurze Wege für kurze Beine!

Rückgabe der Unterlagen bitte bis zum 19.11.2010 an Silvia Rolle Lindenplatz 1 06803 Greppin.“

Sämtliche auf das erste Blatt jeweils folgenden Blätter enthielten weder die Überschrift, noch den Text, sondern lediglich vorgedruckte Zeilen für die Eintragung der Unterschriften. Die Rückseiten aller Blätter waren leer.

Weitere Angaben enthielten die Unterschriftenlisten nicht.

## **II. Gesetzliche Möglichkeit der Beantragung eines Bürgerentscheids (Bürgerbegehren)**

Nach § 25 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) kann die Bürgerschaft der Stadt Bitterfeld-Wolfen über eine wichtige Gemeindeangelegenheit (§ 26 Abs. 2 GO LSA) einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren) und damit anstelle des Stadtrates der Stadt Bitterfeld-Wolfen über eine wichtige Gemeindeangelegenheit zu entscheiden.

Ist ein Bürgerbegehren zulässig und der daraufhin durchgeführte Bürgerentscheid erfolgreich, so hat dieser die Wirkung eines Stadtratsbeschlusses und tritt an die Stelle einer Entscheidung des Stadtrates.

Gemäß § 25 Abs. 4 Satz 1 GO LSA hat der Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu entscheiden. Im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung ist zu prüfen, ob das Bürgerbegehren die gesetzlich bestimmten materiellen und formellen Anforderungen erfüllt.

Die Entscheidung des Stadtrates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist eine rechtlich gebundene Entscheidung allein nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen ohne Beurteilungs- und Ermessensspielraum (vgl. Wiegand [Hrsg.], *Kommunalverfassungsrecht Sachsen-Anhalt, Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, Loseblattkommentar, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG Wiesbaden*, § 25 Erl. 3.).

Sind die gesetzlichen Zulässigkeitsanforderungen erfüllt, so hat der Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen. Sodann ist innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen.

Sind die gesetzlichen Zulässigkeitsanforderungen nicht erfüllt, so muss der Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen das Bürgerbegehren für unzulässig erklären.

Die am 24.11.2010 bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen eingereichten Unterschriftenlisten sind ausdrücklich als Bürgerbegehren ausgestaltet. Dieses Bürgerbegehren verfolgt mithin das Ziel, einen Bürgerentscheid durchzuführen und eine Entscheidung der Bürger an die Stelle der Entscheidung des Stadtrates der Stadt Bitterfeld-Wolfen zu setzen.

Nachfolgend wird geprüft, ob das eingereichte Bürgerbegehren die gesetzlichen Zulässigkeitsanforderungen erfüllt.

### **III. Materielle und formelle Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens gemäß §§ 25, 26 GO LSA**

Das Bürgerbegehren muss eine wichtige Gemeindeangelegenheit zum Gegenstand haben, die einem Bürgerentscheid zugänglich ist (§ 25 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 26 Abs. 2 GO LSA) und über die innerhalb der letzten drei Jahre kein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt wurde (§ 25 Abs. 1 Satz 2 GO LSA). Diese Angelegenheit darf einem Bürgerbegehren auch nicht durch den Negativkatalog des § 26 Abs. 3 GO LSA entzogen sein.

Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht sein (§ 25 Abs. 2 Satz 1 GO LSA), bis zu drei Vertreter der Unterzeichner benennen (§ 25 Abs. 2 Satz 2 GO LSA), eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Kostendeckungsvorschlag enthalten (§ 25 Abs. 2 Sätze 3, 4 GO LSA).

Das Bürgerbegehren muss von mindestens 15 vom Hundert der wahlberechtigten Bürger, in Gemeinden mit mehr als 20.000, aber nicht mehr als 50.000 Einwohnern jedoch höchstens von 3.000 Bürgern unter Angabe von Name, Vorname, Anschrift und Tag der Geburt unterzeichnet sein (§ 25 Abs. 3 GO LSA, § 56 des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt [KWG LSA]). Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen ist nach § 25 Abs. 4 GO LSA i.V.m. § 56 KWG LSA der Eingang des Bürgerbegehrens bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen, mithin der 24.11.2010 als Tag der Einreichung der Unterschriftenlisten.

Fehlende Unterschriften können nach Eingang des Bürgerbegehrens bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen nicht mehr nachgereicht werden, da das Antragsverfahren bei der Stadt nunmehr bereits läuft; sie könnten nur noch im Wege bzw. in Form eines neuen Bürgerbegehrens berücksichtigt werden (vgl. *Klang/Gundlach, Kommentar zur GO LSA*, 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Magdeburg 1999, § 25 Rn. 3 i. V. m. § 24 Rn. 7; *Wiegand [Hrsg.], GO LSA, Loseblattkommentar*, a. a. O., § 25 Erl. 3.).

Für eine verfahrensfehlerfreie Abgabe der erforderlichen Anzahl der Unterschriften ist es erforderlich, dass auf jedem als Unterschriftenliste genutzten Blatt alle Angaben, die zum notwendigen Inhalt des Bürgerbegehrens gehören, im vollen Wortlaut enthalten sind. Mithin müssen sich auf jeder unterzeichneten Liste (Urkunde) unter der Überschrift „Bürgerbegehren“ oder „Antrag auf Bürgerentscheid“ die Benennung der bis zu drei Vertreter, die Fragestellung, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag befinden, wobei die Blätter dann vor- und rückseitig für Unterschriften genutzt werden dürfen (vgl. *HessVGH* vom 25.08.1997, Az.: 6 TZ 2989/97; *BayVGH* vom 08.07.1996, Az.: 4 CE 96.2182; *VG Magdeburg* vom 12.05.2004, Az.: 9 A 458/03 MD; *alle dokumentiert in Juris*).

Schließlich muss ein gegen einen Stadtratsbeschluss gerichtetes Bürgerbegehren innerhalb von sechs Wochen nach der ortsüblichen Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein (§ 25 Abs. 2 Satz 5 GO LSA).

#### **III.1. Gegenstand des Bürgerbegehrens (§ 25 Abs. 1 GO LSA)**

Das am 24.11.2010 eingereichte Bürgerbegehren richtet sich gegen die Übertragung des Schulgebäudes auf einen freien Träger und auf den Erhalt der Grundschule Greppin als öffentliche Schule in Trägerschaft der Stadt Bitterfeld-Wolfen, verbunden mit einer Aufhebung der gemäß § 41 Abs. 1 SchulG LSA festgelegten Schulbezirke mit dem Ziel, die erforderlichen Schülerzahlen für die Grundschule Greppin langfristig zu sichern.

Zu den wichtigen Gemeindeangelegenheiten im Sinne des § 25 Abs. 1 Satz 1 GO LSA, die Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können, gehört gemäß § 26 Abs. 2 Nr. 1 GO LSA auch die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die den Einwohnern zu dienen bestimmt ist. Die Aufgabe der städtischen Trägerschaft über eine Grundschule und deren Status als öffentliche Schule durch eine Überleitung in freie Trägerschaft ist hiervon umfasst.

Analog muss auch die Durchsetzung des Erhalts einer öffentlichen Einrichtung, hier der Grundschule Greppin, eine wichtige Gemeindeangelegenheit sein, die über den § 26 Abs. 2 Nr. 1 GO LSA einem Bürgerentscheid und damit einem Antrag auf Durchführung eines solchen (Bürgerbegehren) zugänglich ist.

Diese Angelegenheit ist einem Bürgerentscheid auch nicht über den Negativkatalog des § 26 Abs. 3 GO LSA entzogen.

Damit ist der Gegenstand des Bürgerbegehrens eine wichtige Gemeindeangelegenheit gemäß § 26 Abs. 2 GO LSA, über die die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen kann. Über diese Angelegenheit wurde innerhalb der letzten drei Jahre kein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt.

Somit darf diese Angelegenheit ungeachtet der Dreijahresfrist des § 25 Abs. 1 Satz 2 GO LSA zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden.

Die im § 25 Abs. 1 GO LSA normierten Zulässigkeitserfordernisse sind damit erfüllt.

### **III.2. Schriftform (§ 25 Abs. 2 Satz 1 GO LSA) und Benennung von bis zu drei Vertretungsberechtigten (§ 25 Abs. 2 Satz 2 GO LSA)**

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 GO LSA schriftlich eingereicht werden. Dieses gesetzliche Zulässigkeitserfordernis wurde mit Übergabe der schriftlichen Unterschriftenlisten erfüllt.

Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen, mindestens aber eine Person benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichner zu vertreten. Diese müssen über die entsprechende Vertretungsbefugnis (Vollmacht) verfügen. Die hierfür erforderliche Vollmacht ergibt sich in der Praxis aus den eingereichten Unterschriften, was voraussetzt, dass die Vertreter auf der Unterschriftenliste vor deren Unterzeichnung durch die Bürger benannt sind (*vgl. Klang/Gundlach, a. a. O., § 25 Rn. 3 i. V. m. § 24 Rn. 5, unter Verweis auf HessVGH vom 18.10.1994, Az.: 6 TG 2702/94, und auf BayVGH vom 08.07.1996, Az.: 4 CE 96.2182, beide dokumentiert in Juris; vgl. auch Wiegand/Grimberg, Kommentar zur Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, 3. Auflage 2003, Verlag C. H. Beck München, § 25 Rn. 7 i. V. m. § 24 Rn. 7, ebenfalls unter Verweis auf BayVGH, vom 08.07.1996, Az.: 4 CE 96.2182*).

Ein Begleitschreiben, in dem bei der Einreichung der Unterschriftenliste ein oder mehrere Vertreter benannt wird bzw. werden, reicht hierfür nicht aus (*vgl. ebenda*).

Auf den am 24.11.2010 eingereichten Unterschriftenlisten sind keine Personen benannt, die zur Vertretung der Unterzeichner berechtigt sind. Auf den 50 Blattvorderseiten des jeweils ersten Blattes der eingereichten Unterschriftenlistenstapel ist zwar angegeben: „Rückgabe der Unterlagen bis zum 19.11.2010 an Silvia Rolle Lindenplatz 1 06803 Greppin“. Dieser Vermerk dient jedoch offenkundig lediglich zur Sammlung der vorher an verschiedenen Standorten ausgelegten Listen. Eine Befugnis, die Unterzeichner zu vertreten, und eine entsprechende Bevollmächtigung der Frau Silvia Rolle ergibt sich daraus nicht.

Es ist auch keine andere Person als Vertreter der Unterzeichner benannt. Insbesondere wurde auch Herr Bartsch, Absender des den Unterschriftenlisten beigefügten Schreibens, von den Unterzeichnern nicht als Vertretungsberechtigter benannt und entsprechend bevollmächtigt.

Das gesetzliche Zulässigkeitsersfordernis der Benennung von bis zu drei, mindestens aber von einem Vertretungsberechtigten gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 GO LSA ist somit nicht erfüllt. Das Bürgerbegehren ist bereits aus diesem Grund unzulässig.

### **III.3. „Ja oder Nein“-Fragestellung (§ 25 Abs. 2 Satz 3 GO LSA), Begründung (§ 25 Abs. 2 Satz 4 GO LSA)**

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 25 Abs. 2 Satz 3 GO LSA eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung enthalten, die zum Gegenstand des Bürgerentscheids gemacht werden soll. Es dürfen nur Begehren mit einer ausreichend bestimmten Fragestellung zugelassen werden, damit die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben (vgl. *Klang/Gundlach, a. a. O., § 25 Rn. 3*). Maßgebend ist hier der objektive Erklärungsgehalt der Fragestellung aus dem Blickwinkel des unterstützenden Bürgers. Das Ziel muss hinreichend klar und eindeutig bestimmt zum Ausdruck gebracht sein, es muss sich aus Sicht des Bürgers und des Rates mit hinreichender Eindeutigkeit und unter Zuhilfenahme der allgemeinen Auslegungsregeln der §§ 133, 157 BGB ohne besondere Vorkenntnisse aus dem Antrag einschließlich der Begründung ergeben (vgl. *Wiegand [Hrsg.], GO LSA, Loseblattkommentar, a. a. O., § 25 Erl. 2.1.3.3.*). Eine resolutionsartige, nicht hinreichend bestimmte Meinungskundgabe kann nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein (vgl. *OVG NRW vom 23.04.2002, Az.: 15 A 5594/00; OVG NRW vom 04.04.2006, Az.: 15 A 5081/05; beide dokumentiert in Juris*).

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 25 Abs. 2 Satz 4 GO LSA außerdem eine schriftliche Begründung enthalten, die auf die Fragestellung eingeht, dazu dient, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären, und die einerseits die Bürger zu einer sachlichen und inhaltlichen Auseinandersetzung veranlassen, andererseits dem Rat das begehrte Anliegen zweifelsfrei deutlich machen soll. Dabei dürfen die inhaltlichen Anforderungen an die Begründung nicht überspannt werden. Erforderlich ist aber zumindest eine kurze Begründung als Bestandteil der Unterschriftenlisten, die auf die Fragestellung eingeht und aus der sich zumindest die Zielrichtung des Bürgerbegehrens ergibt. Die in der Begründung dargestellten Fakten müssen zutreffend sein, anderenfalls kann von einer Täuschung der Bürger ausgegangen werden (vgl. *Lübking/Beck, Kommentar zur GO LSA, Loseblattsammlung, Erich Schmidt Verlag Berlin, § 25 Rn. 3*). Gewisse Überzeichnungen können dabei allerdings hingenommen werden. Hierbei ist nicht zu verkennen, dass die Begründung eines Bürgerbegehrens auch dazu dient, für das Bürgerbegehren zu werben, und damit auch Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen zum Ausdruck bringen kann, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind (vgl. *OVG NRW vom 23.4.2002, Az.: 15 A 5594/00, dokumentiert in Juris*).

Das am 24.11.2010 eingereichte Bürgerbegehren beinhaltet nach diesen Kriterien keine hinreichend bestimmte, mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung. Das Anliegen – der Erhalt der Grundschule Greppin „als staatliche Bildungseinrichtung“ – wurde vielmehr als resolutionsartige Meinungskundgebung thematisiert: „Wir kämpfen für ...“. Es werden lediglich Forderungen gegenüber dem Stadtrat und der Oberbürgermeisterin aufgestellt, die nicht in die Form einer eindeutig mit Ja oder Nein gefassten Frage einmünden. Eine solche müsste für den im Falle der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführenden Bürgerentscheid erst noch gefunden werden. Dies widerspricht § 25 Abs. 2 Satz 3 GO LSA.

Die Begründung für das Anliegen, die Grundschule Greppin „als staatliche Bildungseinrichtung“ zu erhalten, ist formuliert mit: „... ohne Schulgeld, egal welcher konfessioneller Bindung oder

Zugehörigkeit. ... Mit ihrer Unterschrift geben sie allen Kindern eine Chance, denn kurze Wege für kurze Beine!“. Damit werden kurz und prägnant die tragenden Gesichtspunkte des Bürgerbegehrens dargelegt. Unerwähnt bleibt, dass der Erhalt der Grundschule Greppin nach der aktuellen Schulentwicklungsplanung auch und gerade bei Nichtübertragung des Schulgebäudes an den freien Träger spätestens im Jahr 2014 in Frage steht. Dennoch könnte die Begründung als solche nach den vorstehend dargelegten Kriterien als ausreichend angesehen werden, um dem gesetzlichen Begründungserfordernis des § 25 Abs. 2 Satz 4 GO LSA zu entsprechen.

Jedoch ist der Text des Bürgerbegehrens, mithin das Begehren selbst und dessen Begründung, nur auf den 50 Vorderseiten des jeweils ersten Blattes im entsprechenden Unterschriftenlistenstapel abgedruckt. Sämtliche 197 folgenden, ebenfalls für die Abgabe von Unterschriften genutzten Unterschriftenblätter enthalten den Text nicht.

Um zu gewährleisten, dass jeder, der eine Unterstützungsunterschrift leistet, genau weiß, wofür oder wogegen er sich damit ausspricht und was er vom Stadtrat verlangt, muss jedoch jede Unterschriftenliste den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens enthalten (vgl. oben unter III.). Es reicht nicht aus, wenn der Wortlaut nur auf einem Deckblatt abgedruckt ist und die Unterstützungsunterschriften dann auf beigehefteten Folgeblättern geleistet werden, die lediglich einen Verweis auf den Wortlaut des Bürgerbegehrens oder, wie im vorliegenden Fall, gar keinen Hinweis enthalten. Notwendig ist vielmehr, dass die Unterschrift auf einem Blatt (ggf. auf der Rückseite) abgegeben wird, auf dem das ausformulierte Begehren, die Begründung sowie die Angabe des bzw. der Vertreter enthalten sind (vgl. *HessVGH vom 25.08.1997, Az.: 6 TZ 2989/97; VG Magdeburg vom 12.05.2004, Az.: 9 A 458/03 MD; beide dokumentiert in Juris*). Es muss von vornherein ausgeschlossen sein, dass Unterschriften geleistet und erst nachträglich mit einem Text verbunden werden können, weil dies die Gefahr von Irrtümern bei den Unterzeichnern oder gar von Manipulationen durch die Organisatoren des Bürgerbegehrens hervorrufen könnte (vgl. *HessVGH vom 25.08.1997, Az.: 6 TZ 2989/97*).

Die am 24.11.2010 eingereichten Unterschriftenlisten entsprechen diesen Anforderungen nicht, weil der Text des Bürgerbegehrens den aus mehreren Blättern bestehenden Unterschriftenlistenstapeln vorn angeheftet ist. Somit kann nicht mit der nötigen Sicherheit ausgeschlossen werden, dass der Text des Bürgerbegehrens bei der Leistung der Unterschrift nicht oder nicht vollständig zur Kenntnis genommen werden konnte, so dass nicht feststellbar ist, ob das Bürgerbegehren von den ab der jeweiligen Seite 2 Unterzeichnenden tatsächlich "unterzeichnet" wurde, wie es der § 25 Abs. 3 GO LSA verlangt (vgl. *HessVGH vom 25.08.1997, Az.: 6 TZ 2989/97*).

So waren bei einem der aus 12 Blättern bestehenden Unterschriftenlistenstapel nur die ersten sieben Blattvorderseiten für 54 Unterschriften – bis zur Unterschriftenzeile Nr. 54 in der Mitte des siebten Blattes – und die Vorderseite des letzten, zwölften Blattes für weitere fünf Unterschriften in den Unterschriftenzeilen Nr. 95 bis Nr. 99 genutzt, die zwischenliegenden Unterschriftenzeilen Nr. 55 bis Nr. 94 waren ungenutzt und vier zwischenliegende Blätter gänzlich leer. Insbesondere hier bestehen Zweifel daran, dass die Blätter von vornherein miteinander verbunden waren, so dass der Text des Bürgerbegehrens von vornherein von allen Unterzeichnern zur Kenntnis genommen werden konnte.

Die gesetzlichen Zulässigkeitserfordernisse der mit Ja oder Nein zu beantwortenden Fragestellung gemäß § 25 Abs. 2 Satz 3 GO LSA und der Begründung gemäß § 25 Abs. 2 Satz 4 GO LSA sind somit nicht erfüllt. Das Bürgerbegehren ist auch aus diesen beiden Gründen unzulässig.

#### **III.4. Kostendeckungsvorschlag (§ 25 Abs. 2 Satz 4 GO LSA)**

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 25 Abs. 2 Satz 4 GO LSA einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Bei dem Kostendeckungsvorschlag handelt es sich um eine zwingende

Zulässigkeitsvoraussetzung mit erheblicher Bedeutung. Anzugeben sind hier nicht die für die Durchführung des beantragten Bürgerentscheids selbst aufzuwendenden Kosten, sondern die Kosten, die das Bürgerbegehren für den Gemeindehaushalt verursachen wird, wenn es zum Bürgerentscheid führt und dieser Bürgerentscheid im Sinne des Bürgerbegehrens ausfällt, so dass die mit dem beantragten Bürgerentscheid verlangte Maßnahme durchzuführen ist. Den zur Unterzeichnung aufgerufenen Bürgern sollen die unter Umständen erheblichen finanziellen Auswirkungen und die Tragweite der mit dem Bürgerbegehren verfolgten Maßnahmen deutlich gemacht werden. Sie sollen sich bei Unterzeichnung des Begehrens über die finanziellen Auswirkungen ihres Begehrens im Klaren sein und so zu einem verantwortungsvollen Gebrauch ihrer Entscheidungsmacht im Hinblick auf den gemeindlichen Haushalt veranlasst werden. Der Kostendeckungsvorschlag muss auch die voraussichtlich zu erwartende Kostenhöhe und die eventuellen Folgekosten der begehrten Maßnahme enthalten. Er hält sich dann im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, wenn er mit dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nach § 90 Abs. 2 GO LSA vereinbar ist (vgl. *Wiegand [Hrsg.], GO LSA, Loseblattkommentar, a. a. O., § 25 Erl. 2.1.3.5.*).

Eines Kostendeckungsvorschlages bedarf es ausnahmsweise nur dann nicht, wenn durch die begehrte Maßnahme keine Kosten entstehen bzw. sogar Einsparungen erzielt werden oder wenn die begehrte Maßnahme offensichtlich die günstigere Variante zu einem von der Gemeinde beschlossenen Vorhaben darstellt (vgl. *Wiegand [Hrsg.], GO LSA, Loseblattkommentar, a. a. O., § 25 Erl. 2.1.3.5., unter Verweis auf VG Oldenburg vom 21.02.2005, Az.: 2 B 392/05; VG Köln vom 26.02.2002, Az.: 4 L 53/02, dokumentiert in Juris*). Von einem Kostendeckungsvorschlag hängt die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens auch dann nicht ab, wenn die Kosten nicht absehbar sind und von den Bürgern etwas Unmögliches abverlangt würde, wenn man ihnen dennoch auferlegen würde, einen Kostendeckungsvorschlag vorzulegen (vgl. *OVG Frankfurt (Oder) vom 01.08.2002, Az.: 1 B 22/02, dokumentiert in Juris*).

Dieser Ausnahmefall liegt jedoch im vorliegenden Fall nicht vor. Ziel des Bürgerbegehrens ist letztlich die Verhinderung der beabsichtigten und bereits beschlossenen Zurverfügungstellung des Schulgebäudes an den freien Träger für eine Grundschule in freier Trägerschaft. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid wäre demzufolge im Vergleich zum Vollzug des bereits gefassten Stadtratsbeschlusses Nr. 249-2010 mit zusätzlichen Kosten für die Stadt Bitterfeld-Wolfen verbunden. Das Bürgerbegehren zielt erkennbar nicht auf eine billigere Alternative als von der Stadt beabsichtigt ab. Somit hätte von den Organisatoren des Bürgerbegehrens eine Prognose zu den mit dem Erhalt der Grundschule in städtischer Trägerschaft verbundenen Kosten über einen längerfristigen Zeitraum vorgenommen werden und ein nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbarer Deckungsvorschlag angegeben werden müssen. Erforderlichenfalls hätte hierzu die Hilfe der Verwaltung in Anspruch genommen werden können.

Das Bürgerbegehren lässt jedoch jegliche Auseinandersetzung mit den Kosten der begehrten Maßnahme vermissen, es trifft zum Kostenaspekt keine Aussage.

Das gesetzliche Zulässigkeitserfordernis der Angabe eines nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlags für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme gemäß § 25 Abs. 2 Satz 4 GO LSA ist somit nicht erfüllt. Das Bürgerbegehren ist auch aus diesem Grund unzulässig.

### **III.5. Sechswöchige Ausschlussfrist (§ 25 Abs. 2 Satz 5 GO LSA)**

Gemäß § 25 Abs. 2 Satz 5 GO LSA muss ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Stadtrates richtet, innerhalb von sechs Wochen nach der ortsüblichen Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden („*kassatorisches Bürgerbegehren*“, vgl. *OVG NRW vom 28.01.2003, Az.: 15 A 203/02, dokumentiert in Juris*). Demgegenüber unterliegen Bürgerbegehren, die neue Angelegenheiten zum Gegenstand haben, zu denen der Stadtrat noch keinen Beschluss gefasst hat,

die also gleichsam ein „noch unbestelltes Feld bearbeiten“, dieser Ausschlussfrist nicht („*initiiierende Bürgerbegehren*“, vgl. *OVG NRW vom 28.01.2003, Az.: 15 A 203/02*).

Bei der in § 25 Abs. 2 Satz 5 GO LSA normierten sechswöchigen Frist handelt es sich um eine gesetzliche Ausschlussfrist. Wird ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Stadtratsbeschluss richtet, nach Ablauf der Sechswochenfrist eingereicht, so ist es wegen Verfristung unzulässig (vgl. *Wiegand [Hrsg.], GO LSA, Loseblattkommentar, a. a. O., § 25 Erl. 2.1.4.*).

Nach Rechtsprechung und Literatur richtet sich ein Bürgerbegehren in diesem Sinne bereits dann gegen einen Ratsbeschluss, wenn es sich inhaltlich auf ihn bezieht und seine Korrektur bzw. eine wesentlich andere Lösung eines Problems als vom Rat durch seinen Beschluss vorgezeichnet anstrebt. Nicht erforderlich ist, dass der Text des Bürgerbegehrens den früheren Ratsbeschluss erwähnt oder gar genau bezeichnet. Ein kassatorisches Bürgerbegehren ist nicht nur dann anzunehmen, wenn es ausdrücklich die (rückwirkende) Aufhebung eines Stadtratsbeschlusses fordert, sondern inhaltlich auch dann, wenn es in seiner Zielsetzung auf dessen Korrektur ausgerichtet ist, für die bereits entschiedene Angelegenheit eine abweichende Sachentscheidung begehrt bzw. die durch den Beschluss getroffene Regelung durch eine wesentlich andere ersetzen will (vgl. *Hess VGH vom 13.07.2004, Az.: 8 TG 1067/04, m. w. N.; OVG LSA vom 02.06.2009, Az.: 4 L 231/07; beide dokumentiert in Juris; vgl. Wiegand [Hrsg.], GO LSA, Loseblattkommentar, a. a. O., § 25 Erl. 2.1.4.*).

Nach diesen Kriterien ist das am 24.11.2010 bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen eingereichte Bürgerbegehren ein kassatorisches Bürgerbegehren. Mit Beschluss Nr. 249-2010 hatte der Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen am 13.10.2010 beschlossen, das Schulgebäude der derzeitigen öffentlichen Grundschule Greppin bei Bildung einer freien Grundschule dieser zur Nutzung zur Verfügung zu stellen. Das am 24.11.2010 bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen eingereichte Bürgerbegehren zielt indes auf das Gegenteil dessen ab, nämlich auf die weitere Nutzung des Gebäudes durch die Stadt selbst unter Verhinderung der Übertragung der Grundschule Greppin in die freie Trägerschaft und damit auf die die Erhaltung der Grundschule Greppin als öffentliche Grundschule in Trägerschaft der Stadt Bitterfeld-Wolfen. Dieses Ziel steht in einem unvereinbaren Widerspruch zu dem Ziel, das mit dem Stadtratsbeschluss Nr. 249-2010 verfolgt wird. Faktisch soll der Stadtratsbeschluss durch den nunmehr beehrten Bürgerentscheid aufgehoben oder zumindest inhaltlich vollständig geändert werden. Die Tatsache, dass weder im Text des Bürgerbegehrens noch in seiner Begründung direkt auf die Änderung des Stadtratsbeschlusses Bezug genommen wird, ist dabei unerheblich.

Somit kommt die im § 25 Abs. 2 Satz 5 GO LSA bestimmte Ausschlussfrist von sechs Wochen nach der ortsüblichen Bekanntgabe des Beschlusses für die Einreichung des Bürgerbegehrens zum Tragen.

Da das Bürgerbegehren am 24.11.2010 und damit bereits innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach der Beschlussfassung durch den Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen eingereicht wurde, zu einem Zeitpunkt, zu dem die ortsübliche Bekanntmachung durch Aushang in den Schaukästen noch gar nicht abgeschlossen war, ist das gesetzliche Zulässigkeitserfordernis der Einhaltung der Sechswochen-Frist nach ortsüblicher Bekanntgabe des Beschlusses gemäß § 25 Abs. 2 Satz 5 GO LSA in jedem Fall erfüllt.

### **III.6. Einleitungsquorum (§ 25 Abs. 3 GO LSA i.V.m. § 56 KWG LSA)**

Gemäß § 25 Abs. 3 GO LSA muss das Bürgerbegehren von mindestens 15 vom Hundert der wahlberechtigten Bürger unterzeichnet sein, bei Gemeinden mit mehr als 20.000, aber nicht mehr als 50.000 Einwohnern jedoch höchstens von 3.000 Bürgern.

Bürger der Stadt Bitterfeld-Wolfen sind gemäß § 20 Abs. 2 GO LSA alle Einwohner, die Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, das 16. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen. Einwohner mehrerer Gemeinden sind Bürger nur der Gemeinde, in der sie ihre Hauptwohnung haben.

Unterzeichnungsberechtigt sind dabei gemäß § 56 Satz 1 KWG LSA nur die Bürger, die am Tag des Eingangs des Bürgerbegehrens wahlberechtigt sind. Die Eintragungen in den Unterschriftenlisten müssen, um gültig zu sein, gemäß § 56 Satz 2 KWG LSA anhand der Angabe des Namens, des Vornamens, der Anschrift (einschließlich Straßenbezeichnung und Hausnummer) und des Tages der Geburt des Unterzeichners die Person des Unterzeichners zweifelsfrei erkennen lassen. Die Angabe lediglich einzelner dieser Angaben reicht nicht aus. Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist gemäß § 56 Satz 3 KWG LSA das Wählerverzeichnis vom Stande dieses Tages maßgeblich.

Am 24.11.2010, dem Tag des Eingangs des Bürgerbegehrens bei der Stadt Bitterfeld-Wolfen, waren 40.178 Bürger wahlberechtigt. 15 vom Hundert der wahlberechtigten Bürger entsprechen 6.027 Unterzeichnern; ausreichend ist angesichts der Regelung im § 25 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz GO LSA jedoch die Unterzeichnung durch 3.000 wahlberechtigte Bürger.

Die Überprüfung der am 24.11.2010 eingereichten Unterschriftenlisten hinsichtlich der Unterzeichnungsberechtigung der Unterzeichner des Bürgerbegehrens anhand des Wählerverzeichnisses mit Stand 24.11.2010 ergab, dass insgesamt nur 1.802 Unterschriften abgegeben wurden, von denen 1.489 Unterschriften gemäß § 56 Satz 2 KWG LSA gültig und 313 Unterschriften ungültig sind.<sup>2</sup>

Damit wurde das erforderliche Einleitungsquorum von 3.000 wahlberechtigten Bürgern nicht erreicht, dieses gesetzliche Zulässigkeitserfordernis gemäß § 25 Abs. 3 GO LSA ist somit nicht erfüllt. Das Bürgerbegehren ist auch aus diesem Grund unzulässig.

#### **IV. Ergebnis**

Im Ergebnis der Prüfung der materiellen und formellen Zulässigkeitserfordernisse des Bürgerbegehrens ist festzustellen, dass das Bürgerbegehren bereits wegen des Nichterreichens des erforderlichen Unterschriftenquorums (§ 25 Abs. 3 GO LSA), darüber hinaus jedoch auch wegen der Nichtbenennung mindestens eines Vertreters der Unterzeichner (§ 25 Abs. 2 Satz 2 GO LSA) und

---

<sup>2</sup> Die hohe Anzahl ungültiger Unterschriften gehen im Wesentlichen auf folgende Gründe zurück:

- Die unterzeichnende Person ist nicht Bürger/in der Stadt Bitterfeld-Wolfen.
- Die Identität der unterzeichnenden Person ist aufgrund fehlender Angaben und/oder Unleserlichkeit nicht zweifelsfrei feststellbar.
- Es fehlt die handschriftliche Unterschrift der unterzeichnenden Person.
- Die unterzeichnende Person hat ihre Unterschrift mehrfach abgegeben.

Die Stadt Bitterfeld-Wolfen ist nicht verpflichtet, unvollständige Angaben in Unterschriftenlisten zu ergänzen, da das Gesetz die Beibringung der erforderlichen Angaben durch die Bürger vorschreibt. Dennoch wurden im Zuge der Prüfung auch Unterschriften als gültig anerkannt, bei denen trotz unvollständiger Angaben (z. B. fehlende Postleitzahl, fehlender Wohnort bei Angabe der Postleitzahl, fehlende Hausnummer) die übrigen Angaben eine zweifelsfreie Identifizierung des Unterzeichners anhand des Wählerverzeichnisses ermöglichten. Ebenso wurden die Unterschriften als gültig anerkannt, bei denen das Datum der Unterzeichnung nicht oder infolge von Schreibfehlern falsch angegeben war, bei denen aus den anderen fortlaufenden Unterschriftenleistungen aber erkennbar war, dass die Unterzeichner ihre Unterschrift ordnungsgemäß erst nach Beschlussfassung durch den Stadtrat und nicht unzulässigerweise schon vorher „auf Vorrat“ abgegeben haben.

wegen des Fehlens einer mit Ja oder Nein zu beantwortenden Fragestellung (§ 25 Abs. 2 Satz 3 GO LSA), einer Begründung und eines nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Kostendeckungsvorschlags auf allen Unterschriftenlisten (§ 25 Abs. 2 Satz 4 GO LSA) unzulässig ist.

## **V. Hilfsweise Prüfung der Möglichkeit einer Umdeutung in einen Einwohnerantrag bzw. in eine Petition**

Es wurde hilfsweise geprüft, ob die am 24.11.2010 eingereichten Unterschriftenlisten als Einwohnerantrag gemäß § 24 GO LSA gewertet werden könnten.

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 GO LSA können Einwohner der Stadt, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, beantragen, dass der Stadtrat bestimmte Angelegenheiten berät (Einwohnerantrag). In Angelegenheiten, die Jugendbelange betreffen, sind nach § 24 Abs. 1 Satz 2 GO LSA alle Einwohner der Stadt, die das 14. Lebensalter vollendet haben, antragsberechtigt.

Einen zulässigen Einwohnerantrag hat der Stadtrat innerhalb einer Frist von drei Monaten zu beraten, indem er ihn auf die Tagesordnung setzt und eine Aussprache hierzu führt. Der Einwohnerantrag führt allerdings nicht zu einer Abstimmungspflicht und auch nicht zur Pflicht des Stadtrates, eine bestimmte Entscheidung in der Sache zu treffen (vgl. *Wiegand [Hrsg.], GO LSA, Loseblattkommentar, a. a. O., § 24 Erl. 1.*).

Im vorliegenden Fall waren die am 24.11.2010 eingereichten Unterschriftenlisten jedoch ausdrücklich als Bürgerbegehren ausgestaltet. Die Organisatoren verfolgten damit das erklärte Ziel und die Unterzeichner bekundeten ihren eindeutigen Willen, einen Bürgerentscheid und damit eine Entscheidung der Bürgerschaft gemäß § 26 GO LSA anstelle des Stadtrates herbeiführen zu wollen. Es war erkennbar nicht das Ziel, lediglich eine (nochmalige) Beratung der Angelegenheit im Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen zu erreichen. Insofern scheidet eine Umdeutung des Bürgerbegehrens in einen Einwohnerantrag aus.

Allein der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass, hätten die Unterschriftenlisten als Einwohnerantrag gemäß § 24 GO LSA gewertet werden können, auch dieser Einwohnerantrag als solcher unzulässig gewesen wäre. Auch ein Einwohnerantrag muss materielle und formelle Zulässigkeitsanforderungen erfüllen, die im §§ 24 GO LSA normiert sind. So dürfen Einwohneranträge gemäß § 24 Abs. 1 GO LSA nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Stadt zum Gegenstand haben, für die der Stadtrat zuständig ist und zu denen innerhalb der letzten zwölf Monate nicht bereits ein zulässiger Einwohnerantrag gestellt worden ist. Die Angelegenheit darf einem Einwohnerantrag auch nicht durch den Negativkatalog des § 26 Abs. 3 GO LSA entzogen sein. Der Einwohnerantrag muss schriftlich eingereicht sein (§ 24 Abs. 2 Satz 1 GO LSA). Er muss ein bestimmtes Begehren mit Begründung enthalten, d. h. es muss aus dem Antrag erkennbar sein, welcher Beratungspunkt auf die Tagesordnung der Stadtratssitzung gesetzt werden soll und aus welchem Grund. Er muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichner zu vertreten (§ 24 Abs. 2 Satz 2 GO LSA). Er soll einen Vorschlag zur Deckung der mit der Erfüllung des Begehrens verbundenen Kosten oder Einnahmeausfälle enthalten (§ 24 Abs. 2 Satz 3 GO LSA). Schließlich muss ein gegen einen Stadratsbeschluss gerichteter Einwohnerantrag innerhalb von sechs Wochen nach der ortsüblichen Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein (§ 24 Abs. 3 GO LSA).

Der Einwohnerantrag muss von mindestens fünf vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner, in Gemeinden mit nicht mehr als 50.000 Einwohnern jedoch höchstens von 1.000 antragsberechtigten Einwohnern unter Angabe von Name, Vorname, Anschrift und Tag der Geburt unterzeichnet sein (§ 24 Abs. 4 GO LSA, § 56 KWG LSA).

Zwar könnte die hier gegenständliche Angelegenheit grundsätzlich zum Gegenstand eines Einwohnerantrags gemäß § 24 Abs. 1 GO LSA gemacht werden, das Schriftformerfordernis gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 GO LSA wäre erfüllt, das gemäß § 24 Abs. 4 GO LSA i. V. m. § 56 KWG LSA erforderliche Einleitungsquorum von 1.000 antragsberechtigten Einwohnern wäre erreicht und der Einwohnerantrag auch gemäß § 24 Abs. 3 GO LSA fristgerecht eingereicht worden. Auf die entsprechenden Ausführungen oben zum Bürgerbegehren wird verwiesen.

Jedoch hätte auch hier die erforderliche Anzahl der Unterschriften verfahrensfehlerfrei abgegeben worden sein müssen. Auch hier hätten auf jedem als Unterschriftenliste genutzten Blatt alle Angaben, die zum notwendigen Inhalt des Einwohnerantrags gehören – mithin das Antragsbegehren mit Begründung, die Benennung von bis zu drei Vertretern der Unterzeichner und, hier allerdings als Soll-Vorschrift, ein Vorschlag zur Deckung der Kosten oder Einnahmeausfälle – im vollen Wortlaut enthalten sein müssen. Dies wäre jedoch nicht der Fall, hierzu wird ebenfalls auf die entsprechenden Ausführungen oben zum Bürgerbegehren verwiesen.

Somit hätte auch hier nur die Unzulässigkeit festgestellt werden können.

Es wurde ebenfalls hilfsweise auch die Möglichkeit einer Umdeutung des unzulässigen Bürgerbegehrens in eine Petition im Sinne des Art. 17 des Grundgesetzes (GG) i. V. m. Art. 19 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt geprüft. Demnach hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen, speziell an die Vertretungen des Volkes in den Kommunen, zu wenden. In angemessener Frist ist ihm Bescheid zu erteilen.

Jedoch kann nicht ohne weiteres angenommen werden, dass die Unterzeichner des Bürgerbegehrens einer solchen Umdeutung zustimmen. Vorauszusetzen wäre hier die Abgabe einer entsprechenden Erklärung der vertretungsberechtigten Personen, dass Einverständnis mit einer Umdeutung des Bürgerbegehrens in eine Petition besteht. Da von den Unterzeichnern jedoch keine vertretungsberechtigten Personen benannt wurden, scheidet auch eine solche Umdeutung in eine Petition aus.

## **VI. Empfehlung**

Dem Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen wird empfohlen, die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens

- wegen des Nichterreichens des erforderlichen Unterschriftenquorums (§ 25 Abs. 3 GO LSA),
  - wegen der Nichtbenennung mindestens eines Vertreters der Unterzeichner (§ 25 Abs. 2 Satz 2 GO LSA)
- und
- wegen des Fehlens einer mit Ja oder Nein zu beantwortenden Fragestellung (§ 25 Abs. 2 Satz 3 GO LSA), einer Begründung und eines nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Kostendeckungsvorschlags (§ 25 Abs. 2 Satz 4 GO LSA)

festzustellen.

## **VII. Weiteres Verfahren**

Die Entscheidung des Stadtrates der Stadt Bitterfeld-Wolfen über die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ist gemäß § 25 Abs. 4 Satz 2 GO LSA ortsüblich bekanntzugeben.

Die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ist ein belastender Verwaltungsakt. Da keine vertretungsberechtigten Personen benannt wurden, denen ein förmlicher Bescheid zugestellt werden könnte, ist der Bescheid gemäß § 1 Abs. 1 des Verwaltungszustellungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (VwZG-LSA) i. V. m. § 10 des Verwaltungszustellungsgesetzes (VwZG) durch Aushang in den Schaukästen gemäß § 16 Abs. 4 der Hauptsatzung der Stadt Bitterfeld-Wolfen öffentlich zuzustellen.

Gegen die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens kann gemäß § 25 Abs. 6 i. V. m. § 24 Abs. 6 GO LSA jeder Unterzeichner Widerspruch einlegen, über den der Landkreis Anhalt-Bitterfeld als die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde zu entscheiden hat. Falls der Widerspruch erfolglos bleibt, kann Verpflichtungsklage beim Verwaltungsgericht Halle erhoben werden mit dem Ziel, den Stadtrat der Stadt Bitterfeld-Wolfen zu verurteilen, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen.

gez. Kubisch  
Fachbereichsleiterin Personal/Recht

Anlagen:

- Anlage 1: Beschluss des Stadtrates der Stadt Bitterfeld-Wolfen Nr. 249-2010 vom 13.10.2010
- Anlage 2: Beschlussantrag Nr. 249-2010 vom 13.10.2010
- Anlage 3: Beispielvorderseite eines ersten Blattes eines Unterschriftenstapels
- Anlage 4: Beispielvorderseite eines zweiten Blattes eines Unterschriftenstapels
- Anlage 5: Beispielvorderseite eines zwölften Blattes eines Unterschriftenstapels
- Anlage 6: Schreiben des Herrn Norbert Bartsch