

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

7 A 12861/95.OVG

2 K 1755/95.KO

Urteil

In dem Verwaltungsrechtsstreit

...

w e g e n Kommunalrechts

hat der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 06. Februar 1996, an der teilgenommen haben

...

für Recht erkannt:

Unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 22. August 1995 wird festgestellt, daß das mit Beschluß des beklagten Gemeinderats vom 20. Februar 1995 zurückgewiesene Bürgerbegehren zulässig ist.

Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge hat der Beklagte zutragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger begehren die Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, das sich gegen Pläne des Gemeinderats für einen Schulneubau wendet. Sie sind Initiatoren der entsprechenden Sammlung von Unterschriften. Bei der Einreichung bezeichneten sich die Kläger als diejenigen, die berechtigt seien, das Bürgerbegehren zu vertreten. Der Kläger zu 3) ist Ortsbürgermeister, der Kläger zu 2) Ratsmitglied. Sämtliche Kläger sind Bürger der Gemeinde.

Durch Ratsbeschluß vom 26. Oktober 1994 hatte der Gemeinderat mit zehn zu sieben Stimmen - dafür waren die CDU/FWG-Fraktion, dagegen die SPD-Fraktion - nach Prüfung von zwei Anbauvarianten an das bestehende Schulgebäude sowie einer Neubauvariante die Errichtung eines Schulneubaus beschlossen. Zugrunde lag eine Schätzung der Neubaukosten mit 4,125 Mill. DM.

Das dagegen von den Klägern initiierte Begehren enthielt auf den den Bürgern zur Unterschrift vorgelegten Listen zwei leicht voneinander sprachlich abweichende Textvarianten.

In Textvariante 1 heißt es: "Ja, ich möchte den Gemeinderatsbeschuß vom 26. Oktober 1994, betreffend den Schulneubau, mit Hilfe eines Bürgerbegehrens rückgängig machen und für den in aller Hinsicht sinnvolleren Schulanbau stimmen, der aus den laufenden Haushaltsmitteln finanzierbar ist. Der Anbau kostet höchstens 3 Mill. DM, der Neubau 6 Mill. DM, bezuschußt wird aber nur der tatsächliche Bedarf, nämlich ein Anbau."

Textvariante 2: "Ich bin gegen die Umsetzung des Gemeinderatsbeschlusses vom 26. Oktober 1994, betreffend den Schulneubau in der Ortsgemeinde .... Ich bin für einen sinnvolleren Schulanbau, der aus den laufenden Haushaltsmitteln bzw. aus den Rücklagen des laufenden Haushalts finanzierbar ist. Begründung: Der Neubau kostet ca. 6 Mill. DM, der Anbau kostet höchstens 3 Mill. DM. Die Bezuschussung richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf. Er wird bemessen nach den Kosten des Anbaus, nicht nach dem eines Neubaus."

Nach Einreichung der Unterlagen am 23. Dezember 1994 entstanden Meinungsverschiedenheiten über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, namentlich im Hinblick auf die Frage, ob die Benennung der Vertreter bereits auf den Unterschriftslisten erforderlich sei.

Die Verbandsgemeindeverwaltung stellte 435 gültige Unterschriften und damit die Erfüllung des erforderlichen Quorums an Wahlberechtigten fest.

Der Gemeinderat lehnte die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in der Sitzung vom 20. Februar 1995 unter Tagesordnungspunkt 8 der Sitzung mit 17 zu 1 Stimmen bei zwei Enthaltungen ab. In diesem Zusammenhang hatte die CDU/FWG-Fraktion in inhaltlicher Hinsicht folgende Mängel gerügt: Unrichtige Kostenangaben; Falschaussagen, soweit auf einem Teil der Unterschriftslisten behauptet worden sei, daß ein Zuschuß nur für einen Anbau erfolgen könne; unterschiedliche Angaben auf den Unterschriftslisten. In formeller Hinsicht wurde die mangelnde Vertreterbenennung angeführt.

Zuvor hatte der Gemeinderat unter Tagesordnungspunkt 7 der Sitzung seinen Neubaubeschuß vom 26. Oktober 1994 aufgehoben mit dem Ziel, daß alle Fraktionen zusammenwirkten, um eine Lösung für einen Neubau in wirtschaftlicher Form in der Nähe des Standortes Turnhalle zu finden.

Die Mitteilung von der Ablehnung eines Bürgerentscheids erging an die Kläger mit einem Schreiben der Verbandsgemeindeverwaltung Linz vom 23. März 1995. Zugleich wurden sie von dem Aufhebungsbeschuß des Rats unterrichtet mit dem Bemerkens, der Beschuß, gegen den sich das Begehren gerichtet habe, sei damit nicht mehr existent.

Mit Schreiben vom 28. März 1995 legte der Kläger zu 2) gegen dieses Schreiben, das er als Verwaltungsakt auffaßte, Widerspruch ein.

Am 05. Mai 1995 beschloß der Gemeinderat mit 15 Ja- gegen 4 Neinstimmen, daß auf der Grundlage eines neuen Standorts und geänderter Pläne ein Schulneubau mit einem Kostenrahmen 3,85 Mill. DM errichtet werden solle.

Mit einem am 20. April 1995 bei Gericht eingegangenen Schriftsatz haben die Kläger Klage auf Feststellung erhoben, daß das Bürgerbegehren zulässig sei. Zur Begründung ist im wesentlichen angeführt: Die sachlichen Informationen im Text der Unterschriftslisten seien nicht zu beanstanden; erforderlich sei lediglich die Unterbringung der Schüler mittels zweier weiterer Klassenräume. Die zu erwartenden Zuschüsse richteten sich nach diesem festgestellten tatsächlichen Bedarf. Die Benennung der Vertreter des Begehrens müsse nicht auf den Unterschriftslisten erfolgen, sondern könne - wie vorliegend praktiziert - durch einen Schriftsatz bei Einreichen des Begehrens vorgenommen werden. Sinn sei die Erleichterung der Verwaltung im Zusammenhang mit Fragen zum Bürgerbegehren. Dieser Auffassung seien im Anschluß an die Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz zunächst auch die Verbandsgemeindeverwaltung sowie die mit der Angelegenheit im Vorfeld befaßten Aufsichtsbehörden gewesen. Die Rücknahme des Neubaubeschlusses könne keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens haben. Es bleibe bei dem durch die Unterschriften dokumentierten Willen der erforderlichen Anzahl von Bürgern, daß ein Schulneubau nicht errichtet werde. Dies habe der Gemeinderat zur Kenntnis zu nehmen. Die erforderliche Mindestanzahl an Unterschriften sei überschritten.

Die Kläger haben beantragt,

festzustellen, daß der Beschluß des Gemeinderats vom 20. Februar 1995 rechtswidrig ist und das Bürgerbegehren gegen den Bau einer neuen Schule in der Ortsgemeinde ... rechtmäßig ist.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Klage sei bereits unzulässig, weil es am erforderlichen Rechtsschutzinteresse fehle, denn der angegriffene Ratsbeschluß sei aufgehoben worden. Der Gemeinderat habe an dem umstrittenen Projekt nicht festgehalten und komme darauf auch nicht zurück. Die Klage sei jedenfalls unbegründet, da das Begehren aus mehreren Gründen unzulässig sei. Fraglich sei schon, ob - wie im vorliegenden Fall - ein Ortsbürgermeister bzw. ein Ratsmitglied das Bürgerbegehren in einem Kommunalverfassungsverstreit vertreten könnten. Richtigerweise richte sich eine solche Klage gegen den Gemeinderat bzw. den Bürgermeister als ausführendes Organ der Gemeinde. Eine Initiative müsse aus dem Kreis der Bürger selbst kommen; Sinn des Instituts des Bürgerbegehrens sei es nicht, eine Plattform für die im Gemeinderat unterlegene Opposition zu bilden.

Im übrigen handele es sich vorliegend schon vom Gegenstand des Begehrens her auch nicht um den zulässigen Gegenstand eines Bürgerbegehrens. Die Schule sei

nämlich ersichtlich keine Einrichtung, die im Sinne der gesetzlichen Einschränkung in § 17 a Abs. 1 Nr. 1 GemO "der Gesamtheit der Bürger zu dienen bestimmt" sei.

Schließlich fehle es, wie der Gemeinderat zutreffend festgestellt habe, an der Benennung der Vertreter auf den Unterschriftslisten. Die in der Rechtsprechung des erkennenden Senats zum Einwohnerantrag vertretene andere Auffassung sei wegen des abweichenden klaren Wortlauts des Gesetzes beim Bürgerbegehren nicht anwendbar. Die hier vertretene Auffassung entspreche auch der des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zu der vergleichbaren Bestimmung in der Hessischen Gemeindeordnung über Bürgerbegehren. Im übrigen sei ein Bürgerbegehren auch unzulässig, wenn es wie im vorliegenden Fall falsche Tatsachen verbreite. Die Richtigstellung könne nicht dem "Wahlkampf" überantwortet bleiben, wie er vor der Abstimmung der Bürger geführt werde.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 22. August 1995 abgewiesen und zur Begründung im wesentlichen angeführt, das Bürgerbegehren sei hier schon unzulässig, weil es den Vertretern an der erforderlichen Legitimation fehle. Die bloße Benennung aus Anlaß der Einreichung des Bürgerbegehrens ("Selbsternennung") reiche nicht aus. Dies folge aus dem Wortlaut der Bestimmung, der darauf hinweise, daß die Vertretung von dem Willen der Personengesamtheit gedeckt sei, die vertreten werden solle. Die Auslegung ergebe sich aber auch aus Sinn und Zweck der Vertreterbestellung. Bei den fällig werdenden Entscheidungen der Vertreter sei eine Legitimation durch die Gesamtheit der Bürger erforderlich, die unterschrieben hätten. Beim Bürgerbegehren sei die Vertreterbestellung keineswegs funktionell unwesentlich. Gerade bei Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft komme es für die Bürger auch darauf an, durch welche Personen sie vertreten würden. Von der Person des Benannten werde nicht nur vielfach abhängen, ob die Unterzeichner darauf vertrauten, durch die Begründung sachgerecht informiert worden zu sein, sondern auch, ob sie mit einer sachgerechten Vertretung des mit dem Bürgerbegehren verfolgten Interesses rechnen könnten. Wie wichtig die Publizität der Vertretungsberechtigten sei, habe der Kläger zu 2) letztlich auch selbst erkannt, wenn er in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen habe, daß sich angesichts der vorgesehenen Personen unter Umständen Bürger auch von einer Unterschriftsleistung abhalten lassen könnten.

Gegen dieses Urteil haben die Kläger rechtzeitig Berufung eingelegt, mit der sie an ihrem in erster Instanz vertretenen Begehren festhalten. Ergänzend wird geltend gemacht, die Legitimation der Kläger als Vertreter des Bürgerbegehrens ergebe sich auch aus dem Umstand, daß sie alle Bürger der Gemeinde seien und als solche an dem Bürgerbegehren durch ihre Unterschriftsleistung auch teilgenommen hätten, so daß die Zurückweisung des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat sie auch insoweit in ihren Rechten verletze.

Die Kläger haben beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 22. August 1995 festzustellen, daß der Beschluß des Gemeinderats vom 20. Februar 1995 rechtswidrig ist und das Bürgerbegehren gegen den Bau einer neuen Schule in der Ortsgemeinde ... zulässig ist.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie nimmt Bezug auf die Gründe des Verwaltungsgerichts.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses beteiligt sich an dem Berufungsverfahren und nimmt wie folgt Stellung: § 17 a Abs. 3 Satz 2 GemO sei mit dem Verwaltungsgericht dahin auszulegen, daß die Benennung der Vertreter im Bürgerbegehren selbst zu erfolgen habe und die Vertreter somit durch die Unterstützungsunterschriften eine formelle Legitimation erhielten. Allein diese Auffassung werde dem Wortlaut und der Systematik der Bestimmung gerecht. Dies entspreche auch der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zu der im wesentlichen gleichlautenden Bestimmung in der Hessischen Gemeindeordnung. Die Vertreter eines Bürgerbegehrens könnten sich nicht selbst bestellen, sondern bedürften der formellen Legitimation durch die unterschriftsleistenden Bürger. Nach dem Wortlaut der Bestimmung habe der Gesetzgeber eine echte Vertretungsbefugnis normieren wollen. Eine Formulierung etwa - wie sie in anderen Landesgesetzen benutzt werde -, daß die "Unterzeichner vertreten" würden, weise keinen Unterschied zu der in Rheinland-Pfalz gebrauchten Formulierung auf, daß der Einwohnerantrag bzw. das Bürgerbegehren vertreten werde. In systematischer Hinsicht sei bedeutsam, daß das zwingende Erfordernis der Benennung der Vertreter in demselben Satz wie die sonstigen formellen und inhaltlichen Anforderungen für ein Bürgerbegehren genannt werde. Wenn in Satz 5 des Abs. 3 vom "vollen Wortlaut" des Begehrens die Rede sei, so könne deshalb damit nicht nur Begehren und Begründung gemeint sein, sondern dies umfasse auch die Vertreterbenennung. Auch Sinn und Zweck der Benennung sprächen für die Notwendigkeit, daß die Vertreter auf der Unterschriftenliste aufgeführt würden. Der Gesetzgeber wolle damit sicherstellen, daß die unterzeichnenden Bürger nicht nur das sachliche Begehren tragen würden, sondern darüber hinaus auch ihr Einverständnis dokumentierten, daß das Begehren gerade von bestimmten Personen vertreten werde. Die Herbeiführung eines Bürgerentscheids und damit eine aus der selbst unorganisierten Bürgerschaft entspringende Entscheidungskompetenz bedürfe der qualifizierten Vertretung gegenüber den gemeindlichen Organen und allen hiermit befaßten Stellen. Dabei sei dieses Vertretungsbedürfnis gegenüber dem Fall des Einwohnerantrags, bei dem der Rat seine volle Entscheidungskompetenz behalte, noch gesteigert. Dies werde in Fällen wie dem vorliegenden deutlich, in dem der Gemeinderat nach der Beschlußlage im Anschluß an die Sammlung der Unterschriften dem Begehren zwar nicht voll entspreche, die Vertreter angesichts der in der Zwischenzeit eingetretenen Veränderungen der Sachlage aber in der Lage sein müßten, über das Begehren in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu verfügen. Sie hätten es in der Hand, die weitreichende Entscheidung zu treffen,

ob es noch der Durchführung eines Bürgerbegehrens bedürfe. Anders als das Verwaltungsgericht andeute, könne es keine Alternative zur Legitimation der Vertreter durch die Unterschriftsleistung darstellen, wenn eine solche Legitimation im Rahmen einer Versammlung der Bürger erfolge, die die Listen unterschrieben hätten. Zutreffend stelle das Verwaltungsgericht im übrigen für das Erfordernis der Legitimation auch darauf ab, daß es im Falle des Bürgerbegehrens nicht nur um das sachliche Begehren gehe, sondern auch um die Frage, welche Personen berechtigt sein sollten, dies zu vertreten. Dieser Umstand habe für die unterschriftswilligen Bürger erhebliche Bedeutung.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die von den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie auf die beigezogenen Akten des Eilverfahrens 2 L 2730/95.KO des Verwaltungsgerichts Koblenz und die beigezogenen Verwaltungsakten Bezug genommen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

#### Entscheidungsgründe

Die Berufung der Kläger hat Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hätte der Klage stattgeben müssen, denn sie erweist sich als zulässig und begründet. Die Voraussetzungen für die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens liegen vor.

#### I.

Die Klage ist als Feststellungsklage im Kommunalverfassungsstreit zulässig. Nach der Rechtsprechung des Senats (Beschluß vom 01. Dezember 1994 - 7 B 12954/94.OVG - NVwZ-RR 1995, S. 411, 412) sind Beteiligte im Falle des Streits um die Zulässigkeit eines Einwohnerantrags - entsprechendes gilt hier für das Bürgerbegehren - kommunale Organe, die um die Abgrenzung innerorganschaftlicher Zuständigkeiten und Rechte streiten, im Falle von Einwohnerantrag und Bürgerbegehren auf der Aktivseite diese Institutionen selbst als gemeindliche Quasi-Organ, auf der Passivseite das entsprechende Kontrastorgan, hier der die Zulässigkeit verneinende Gemeinderat (vgl. zu der Kontraststellung des Gemeinderats und insbesondere dessen besonderen Rollenkonflikt, weil er sich als Repräsentativorgan durch die Akte unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene in seinen Kompetenzen in Frage gestellt sehen kann, von Arnim, DÖV 1990, 85 f.; von Danwitz, DVBl 1996, 134, 136). Weder die hinter dem Einwohnerantrag bzw. dem Bürgerbegehren stehenden Initiatoren noch die unterschreibenden Bürger werden in Rechten ihres Außenrechtskreises tangiert. Nur das gemeindliche Quasi-Organ Einwohnerantrag oder Bürgerbegehren selbst, handelnd durch seine "Vertreter", kann im Klagewege entsprechende Feststellungen erstreiten bzw. dieses Feststellungsbegehren sichernde Verhaltensweisen erstreben. Die Initiative stammt zwar aus dem vorstaatlichen, gesellschaftlichen Raum, tritt aber mit der Konstituierung ihrer Handlungsfähigkeit nach Einreichung des Begehrens bei der Gemeindeverwaltung in die Ebene einer gemeindlichen Quasi-Organstellung ein -

bezogen allerdings einzig auf das vertretene Sachanliegen (mißverständlich von Danwitz, aaO, S. 141 m.w.N., wenn unter Anspielung auf die Verteidigung des Wahlrechtes einzelner davon die Rede ist, die Bürger als Unterzeichner einer Initiative könnten keine Rechte im Wege des Kommunalverfassungstreits geltend machen).

Richtige Klageart ist danach für die Verteidigung solcher Rechte des gemeindlichen Innenrechtskreises die Feststellungsklage, ggf. können zur Sicherung der Rechtspositionen insbesondere mit Blick auf ein Verfahren der einstweiligen Anordnung Unterlassungsansprüche gegenüber einem ausführenden Organ der Gemeinde geltend gemacht werden. Die Feststellungsklage ist im vorliegenden Fragenkreis denkbar etwa dahingehend, daß festgestellt wird, daß das Begehren die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt, daß keine Erledigung eingetreten ist, ggf. nach erfolglichen Begehren, daß etwa die Sperrfrist gemäß § 17 a Abs. 8 Satz 2 GemO durch Beschlüsse des Gemeinderats verletzt wird.

Wegen dieser rechtlichen Ausgangslage stellt im übrigen die Mitteilung der Entscheidung des Gemeinderats über die (Un-)Zulässigkeit des Bürgerbegehrens keinen Verwaltungsakt dar, der den Weg der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage eröffnen würde. Gerade wegen des typischen Konflikts der Interessen zwischen Initiative und Gemeinderat ist die unmittelbare Anrufung der Gerichte im Wege des Kommunalverfassungstreits die geeignete Form der Auseinandersetzung. Eine ausdrückliche anderslautende gesetzliche Bestimmung, die eine Entscheidung in der Form eines Verwaltungsaktes und die dagegen gerichtete Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage mit der Notwendigkeit eines Vorverfahrens vorsehen würde, kennt das rheinland-pfälzische Recht nicht (vgl. dazu im Gegensatz die baden-württembergische Regelung im Kommunalwahlrecht, § 8 Abs. 3 KWG BW, von Danwitz, aaO, S. 141, Hager, VerwArch 1993 [84], S. 97 ff., 115).

Beteiligtenfähig ist das gemeindliche Quasi-Organ selbst, vertreten wird dieses durch die in §§ 17, 17 a GemO genannten Vertreter, die ihm zur rechtlichen Handlungsfähigkeit verhelfen. Für die Zulässigkeit der Klage muß es ausreichen, daß eine Vertretungsberechtigung der Kläger - soweit diese im Mittelpunkt des sachlichen Streits steht - möglich erscheint. Sofern sich ihre Rechtsanschauung als richtig erweisen sollte, daß nämlich die Vertreterbestellung mit dem Einreichungsschreiben erfolgen kann, sind sie wirksame Vertreter des kommunalen Quasi-Organs und auch zur gerichtlichen Vertretung befugt. Ob im Rubrum der Name der Initiative erscheint, unter der das Begehren öffentlich aufgetreten ist, oder nur - bei einer ansonsten namenlosen Initiative - die Namen der Vertreter, ist eine Frage der Verhältnisse im einzelnen Fall. Es spricht deshalb im vorliegenden Fall trotz des gekennzeichneten Gegenstands des Rechtsstreits nichts dagegen, bei der vorliegenden "namenlosen" Initiative das Rubrum unter dem Namen der Vertreter zu führen.

Die prozessual ordnungsgemäße Vertretung der Initiative entfällt im vorliegenden Fall auch nicht deshalb, weil der Kläger zu 3) als Bürgermeister sowie der Kläger zu 2) als Ratsmitglied nicht zugleich im Rahmen eines Bürgerbegehren

berechtigt sein könnten, Rechte dieser Initiative zu vertreten. Der Beklagte macht insoweit sinngemäß geltend, die Genannten würden in unzulässiger Weise Ansprüche gleichsam gegen sich selbst geltend machen. Dies verkennt indessen, daß die Rechte im Rahmen einer Bürgerinitiative - Ausschließungsgründe kennt das geltende Recht insoweit nicht - allen Gemeindebürgern zustehen, gleichgültig, ob sie zudem in der Gemeinde Ämter oder Mandate wahrnehmen. Soweit sich Interessenkonflikte ergeben sollten, wäre dem mangels anderer gesetzlicher Regelung im Rahmen der die Amts- oder die Mandatsausübung betreffenden Ausschließungs- bzw. Befangenheitsregeln Rechnung zu tragen (zum Streit, ob ein Ratsmitglied, das als Sprecher der Initiative auftritt, bei Beschlußfassung des Gemeinderats über die Zulassung befangen ist, vgl. Kunze-Bronner, § 21 GemO BaWü, Rdnr. 28, Hager, aaO, S. 110).

Angesichts des Fehlens einer besonderen gesetzlichen Regelung, die den möglichen Rollenwiderstreit durch eine Einschränkung der Bürgerrechte im Rahmen der Verfolgung eines Bürgerbegehrens ausschließt, kann der Umstand allein keine rechtserhebliche Bedeutung haben, daß in idealtypischer Hinsicht mit dem Bürgerbegehren ein Mittel bereitgestellt werden soll, dem Anliegen aus der Bürgerschaft selbst gegenüber dem Repräsentativorgan Gemeinderat und den dort maßgeblichen Kräften zu einer Durchsetzungsmöglichkeit zu verhelfen. Es ist daher rechtlich nicht ausgeschlossen, daß auch Kreise etwa aus der im Rat unterlegenen Opposition Anstoß für eine Bürgerentscheidung geben. Entscheidend ist die sachliche Unterstützung aus der Bürgerschaft, die in dem Erreichen des erforderlichen Quorums zum Ausdruck gelangt. Es ist damit letztlich Sache der Bürger bei der Abstimmung selbst, einem Mißbrauch des Instruments als "Fortsetzung der Opposition im Gemeinderat gleichsam mit anderen Mitteln" aus gegebenem Anlaß durch den Stimmzettel eine Absage zu erteilen.

Der Senat hat in Erwägung gezogen, ob das Vertretungsrecht des Klägers zu 3), der von den Einwendungen nicht erfaßt wird, hier ausreichen würde. Dabei drängt sich zum einen die Frage auf, ob nicht bei Entfallen eines Vertreters, sei es aus rechtlichen Hinderungsgründen, sei es, daß er die Vertretung aufgibt, vieles dafür spricht, daß die verbleibenden Vertreter ausreichen (vgl. zu Fragen der Gesamt- oder Einzelvertretungsbefugnis VG Darmstadt, Hess. Städte- und Gemeindezeitschrift 1994, 347 - nach der rheinland-pfälzischen Rechtslage liegt es mangels anderer gesetzlicher Anhaltspunkte nahe, von der Erklärung bei der Vertreterbestellung selbst auszugehen und im Falle fehlender gesonderter Erklärung die allgemeinen Rechtsprinzipien des Gesellschaftsrechts (§ 714 BGB - anders § 125 HGB) heranzuziehen). Die Fragen können indessen letztlich dahingestellt bleiben, weil Ausschließungsgründe gegenüber dem Kläger zu 2) und zu 3) nicht durchgreifen.

II.

Die Klage ist auch begründet.

Der Gemeinderat hätte das Bürgerbegehren für zulässig erklären müssen mit der



Folge, daß über die unterbreitete Frage ein Bürgerentscheid nach § 17 a Abs. 1 Satz 1 durchgeführt werden muß. Das Erreichen des vorgeschriebenen Unterschriftenquorums von 15 v.H. der wahlberechtigten Einwohner ist vorliegend von der Verbandsgemeindeverwaltung festgestellt und vom Gemeinderat auch nicht bestritten worden.

1. Das Bürgerbegehren ist nicht schon deshalb unzulässig, weil es hier einen Gegenstand hätte, der nicht im Sinne des § 17 a Abs. 1 Nr. 1 Gegenstand eines Bürgerentscheides sein könnte (sog. Positivkatalog). Nach der Bestimmung können Bürger einer Gemeinde über eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde einen Bürgerbescheid beantragen (Bürgerbegehren). Wichtige Angelegenheiten sind danach u.a. (Nr. 1) die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist. Es geht bei dem Schulneubau, wie er streitig ist, um die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung im Sinne dieser Bestimmung. Anders als der Beklagte meint, ist auch eine Schule bestimmt, der Gesamtheit der Einwohner zu dienen. Bei der Entscheidung über öffentliche Einrichtungen der Gemeinde handelt es sich um den Kern der Bürgerbefugnisse nach dem sog. Positivkatalog. Öffentliche Einrichtungen sind nach der in § 17 a Abs. 1 getroffenen gesetzlichen Definition aus sich heraus wichtige Angelegenheiten, über die ein Bürgerentscheid zulässig ist. Schulen in der Trägerschaft einer Gemeinde gehören zum Kern dieser wichtigen Angelegenheiten der gemeindlichen Selbstverwaltung. Soweit schulrechtliche Bindungen im Hinblick auf die Erfüllung dieser Selbstverwaltungsaufgabe bestehen, stellt § 17 a Abs. 2 Nr. 9 GemO sicher, daß gesetzwidrige Anträge nicht als Bürgerbegehren zugelassen werden. Damit kann den schulgesetzlichen Anforderungen Rechnung getragen werden. Anhaltspunkte für einen Gesetzesverstoß sind vorliegend nicht vorgetragen noch sonst ersichtlich, insbesondere anerkennt die Initiative offensichtlich auch die Aufgabe der Gemeinde, in ausreichendem Umfang die räumlichen Voraussetzungen für den Schulbetrieb sicherzustellen.

Der Umstand allein, daß nur die schulpflichtigen Kinder - nicht etwa jeder erwachsene Bürger - die Schule besuchen kann, läßt nicht das gesetzliche Merkmal entfallen, daß die Einrichtung "bestimmt ist, der Gesamtheit der Bürger zu dienen". Entscheidend ist, daß es sich um eine Daseinsvorsorgeeinrichtung handelt, die prinzipiell allen Einwohnern der Gemeinde nach gleichen Prinzipien zugänglich ist (vgl. Hager, aaO, S. 99 mit Hinweisen auf Rechtsprechung des VGH BaWü). Daß dies bei gemeindlichen Schulen zutrifft, ist in Literatur und Rechtsprechung soweit ersichtlich unstreitig (vgl. die Aufzählung der in Betracht kommenden gemeindlichen Einrichtungen bei Hager, aaO, S. 101). Der Umstand, daß die Einrichtung einem bestimmten Zweck dient, hier der Unterrichtung und der Erziehung der Kinder, schließt die Widmung für die Gesamtheit nicht aus. Die gesetzliche Einschränkung will offenkundig nur vermeiden, daß der Kreis der abstimmungsbefugten Bürger und der Kreis der betroffenen Bürger nicht deckungsgleich ist.

2. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens scheidet hier nicht daran, daß das

Begehren sich im Sinne des § 17 a Abs. 5 GemO erledigt hätte. Zwar richtet es sich im Sinne der Fristbestimmung des § 17 a Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz "gegen" einen Beschluß des Gemeinderats, so daß die Zweimonatsfrist einzuhalten war. Die formale Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses führt indessen nicht zu einer sachlich-inhaltlichen Erledigung des Begehrens. Bürgerbegehren sind grundsätzlich als "initiierende" sowie als "kassatorische" Begehren zulässig. Dabei schließen sich diese beiden Formen des Bürgerbegehrens nicht gegenseitig aus. Das auf die Aufhebung eines Gemeinderatsbeschlusses gerichtete Begehren kann darüber hinaus zugleich die Abstimmung über eine bestimmte Alternativmaßnahme initiieren wollen. In diesem Fall kann die schlichte Aufhebung des Beschlusses durch den Gemeinderat eine Erledigung der Initiative nicht herbeiführen, wenn ihr initiierender Bestandteil unerledigt geblieben ist. Es kommt insoweit auf eine zutreffende Auslegung des Begehrens an. Die Frage der Erledigung des initiierenden Teils des Begehrens muß im Ausgangspunkt einer formalen Betrachtung unterzogen werden; soweit nach § 17 a Abs. 5 für das Entfallen des Bürgerentscheids erforderlich ist, daß der Gemeinderat "die Durchführung der verlangten Maßnahme beschließt", ist die vollständige Deckung zwischen dem durch die Unterschriften legitimierten Sachbegehren der Bürger und dem Inhalt der von dem Gemeinderat beschlossenen Maßnahme erforderlich; lediglich unwesentliche Abweichungen hindern nicht, daß die Erledigung eintritt und die Notwendigkeit des Bürgerentscheides entfällt. Kommt der Gemeinderat dem Begehren nur zum Teil entgegen, ist es Sache der Initiative selbst, in Abschätzung der Erfolgsaussichten für den Bürgerentscheid ihr weitergehendes Begehren u.U. aufzugeben. Gibt sie es nicht auf, verbietet sich im Rahmen der Entscheidung über eine "Erledigung" jegliche Spekulation darüber, ob die Gesamtheit der Bürger noch auf einer Entscheidung durch Bürgerentscheid bestehen würde. Die Frage der "Erledigung" findet in solchen Fällen erst in dem Ergebnis der Abstimmung ihre letzte Beantwortung.

Gemessen an diesen Grundsätzen ist im vorliegenden Fall eine Erledigung nicht eingetreten. Ziel der Initiative ist es vorliegend, daß kein Schulneubau zur Bereitstellung des notwendigen Raumprogramms der Schule erstellt wird, sondern lediglich ein Anbau. Hat der Bürgerentscheid Erfolg und wird die maßgebliche Frage mit "Ja" beantwortet, so ist die Rechtsfolge nach § 17 a Abs. 8 des Gesetzes, daß der Gemeinderat den Bürgerentscheid frühestens in drei Jahren abändern kann. Aus diesem Grunde kann durch die Aufhebung des Positivbeschlusses des Gemeinderats für den Schulneubau das Bürgerbegehren mit dem Ziel, einen Entscheid gegen einen solchen Neubau und für einen Anbau herbeizuführen, nicht seine Erledigung gefunden haben. Dies wäre vielmehr nur dann der Fall gewesen, wenn der Gemeinderat einen Beschluß für den Schulanbau gefaßt hätte. Erst in diesem Falle wäre über den kassatorischen Teil des Begehrens hinaus auch dessen initiierenden Elementen Rechnung getragen.

Soweit der Beklagte in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat insbesondere darauf abgehoben hat, die Erledigung sei eingetreten, weil es den unterschriftsleistenden Bürgern nur um die Kostenersparnis gegangen sei, diesem Anliegen aber auch mit den modifizierten Neubauplänen des Gemeinderats

entsprochen sei, kann der Senat dem schon nach dem Sachverhalt nicht folgen. Die geschätzten Kosten für den Neubau bewegen sich nach wie vor deutlich höher als die für einen Anbau. Im übrigen würde es aber auch zu weit führen, eine Erledigung bloß anhand der Erledigung der Motive für die Unterstützung der Initiative feststellen zu wollen. Dies mag im Einzelfall je nach Entwicklung der Sachlage anhand der eindeutigen Formulierung des Begehrens und seiner Begründung angenommen werden können; eine solche Fallgestaltung liegt hier indessen nicht vor. In erster Linie ist auf das sachliche Begehren selbst - hier die Wahl der Alternative "Anbau" abzustellen, welchem die Beschlußlage des Gemeinderates nicht entspricht. Die Begründung des Bürgerbegehrens geht vorliegend ersichtlich auch von einer sehr vorsichtigen Kostenschätzung aus, die von vornherein einen Zuschlag von 50 % gegenüber den Kostenschätzungen des Gemeinderats enthält, und zwar sowohl was den Anbau wie auch den ursprünglich geplanten Neubau angeht. Deshalb steht es für die Frage der Erledigung dem Gemeinderat nicht zu, die in der Begründung der Initiative genannten Zahl von 3 Mill. DM für den Anbau ohne weiteres mit der letzten Kostenschätzung für einen Neubau an einem geänderten Standort (3,85 Mill. DM) zu vergleichen und anzunehmen, die Kostenunterschiede seien nicht wesentlich. Es kann angesichts des vorliegenden Streitstandes nicht angenommen werden, aus der Sicht des Bürgerbegehrens sei der wesentliche Kostenunterschied entfallen. Schon aus diesem Grunde kann letztlich sogar offenbleiben, ob hier für die Frage der Erledigung allein auf einen Kostenvergleich abgestellt werden könnte, oder ob nicht auch die Art der Maßnahme selbst wesentliche Unterschiede aufweist.

Es ist Aufgabe der Gemeindevertretung, mit der Entscheidung über die Zulässigkeit diejenige Frage, die dem Bürgerentscheid zugrunde gelegt werden soll, näher zu formulieren und in einer Art und Weise zu fassen, die Unklarheiten vermeidet. Der sachliche Gehalt des Anliegens darf dabei nicht verfälscht werden (vgl. Sapper, VwBl BaWü 1993, 89, 90, 91; Hager, Verwaltungsarchiv, aaO, S. 110 mit Hinweisen auf Rechtsprechung des VGH BaWü). Die Fragestellung könnte für die Abstimmung im vorliegenden Fall zulässigerweise wie folgt gefaßt werden: "Sind Sie gegen einen Schulneubau für die Grundschule und statt dessen für einen Anbau an das bestehende Grundschulgebäude". Einer förmlichen Bezugnahme auf den Ratsbeschluß, "gegen" den die Initiative gerichtet ist, bedarf es nicht; im Gegenteil führt eine solche Bezugnahme zu dem Ergebnis, daß die sachliche Fragestellung selbst weniger deutlich hervortritt. Von Begründungselementen ist die Fragestellung möglichst frei zu halten; nähere Einzelheiten können der Bekanntmachung nach § 17 a Abs. 6 GemO, § 67 Abs. 2 KWG überantwortet bleiben.

3. Die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ergibt sich vorliegend auch nicht aus der textlich leicht unterschiedlichen Fassung des Antrags und der Begründung auf den Unterschriftenlisten noch etwa aus der "Unrichtigkeit" der Begründung, wie sie der Gemeinderat geltend macht.

Die sprachlich leicht unterschiedliche Fassung der Anträge samt der Begründung ist unschädlich, wenn erkennbar inhaltlich dasselbe Ziel angestrebt wird; dies

ist hier der Fall, da beide Fassungen ohne Zweifel erkennen lassen, daß ein Schulneubau verhindert werden soll und ein Anbau an die bestehende Schule angestrebt wird. Auch die Begründung weicht nicht in wesentlichen Punkten voneinander ab, denn es wird in beiden Fällen wesentlich auf die höheren Kosten des Neubaus gegenüber dem Anbau abgestellt und darauf, daß eine Bezuschussung nur nach dem tatsächlichen Bedarf erfolge. Bei abweichend gefaßter Abstimmungsfrage, indes tendenziell gleicher Zielsetzung eingereichter Begehren, welche erst zusammen das Quorum sichern, ist ein Bürgerbegehren zuzulassen, wenn eine einheitliche Fragestellung für die Abstimmung möglich ist (vgl. Sapper, aaO, S. 91), über deren Fassung der Gemeinderat entscheidet (vgl. Sapper, aaO; Hager, aaO, S. 110).

Die Begründung des Begehrens ist auch im übrigen nicht zu beanstanden; der Senat kann offenlassen, wann die Begründung als Täuschung des Bürgerwillens erscheinen müßte und nicht mehr zulässige Grundlage des Verfahrens sein könnte. Es liegt nahe, daß eine Orientierung an den Grundsätzen erfolgt, die die Rechtsprechung zur Beurteilung einer unzulässigen Wahlbeeinflussung heranzieht (vgl. Senat, AS 23, 360, 369). Gewisse Überzeichnungen in der Auseinandersetzung können hingenommen werden, weil die Gegenposition sich in der offenen Auseinandersetzung vor der Abstimmung ebenfalls Gehör zu verschaffen weiß. Insbesondere sind nach § 17 a Abs. 6 GemO vor der Abstimmung im Rahmen des Bürgerentscheids die von dem Gemeindeorgan vertretenen Auffassungen in Form einer öffentlichen Bekanntmachung darzulegen. Die Begründung des Bürgerbegehrens stellt gleichsam die Teilnahme am Meinungskampf bei dieser Abstimmung dar. Für die Vertiefung der Problematik besteht vorliegend kein Anlaß: Gegenstand der Meinungsverschiedenheiten sind insbesondere unterschiedliche Kostenschätzungen; über voraussichtlich entstehende Kosten lassen sich durchaus unterschiedliche Meinungen vertreten, was insbesondere die zu erwartenden Kostensteigerungen angeht. Die Erläuterungen zu den Zuschußmöglichkeiten enthalten im Kern ebenfalls keine falsche Darstellung. Zu berücksichtigen ist auch, daß angesichts der formalen Erfordernisse des Bürgerbegehrens nur Kurzformeln der Begründung gebraucht werden können. Der Gefahr mißbräuchlicher Beeinflussung der Stimmbürger kann im übrigen bei großzügiger Handhabung der Zulassungsvoraussetzung begegnet werden, indem der Gemeinderat - ohne Verfälschung des sachlichen Begehrens - bei dem Beschluß über die zur Abstimmung zu stellende Fassung der Frage eine im Hinblick auf Begründungselemente "polemisch-suggestive" Fassung der Initiative gleichsam entschärft (vgl. Sapper, aaO, S. 91).

4. Schließlich steht es der Zulässigkeit des Begehrens auch nicht entgegen, daß die Vertreter nicht auf den Unterschriftslisten benannt waren.

Der Senat hat in seiner Rechtsprechung zum Einwohnerantrag (aaO, NVwZ-RR 1995, 411, 413) die Auffassung vertreten, daß es nach dem Gesetz in erster Linie darauf ankomme, daß die Unterstützer das sachliche Begehren der Initiative tragen, und daß im Hinblick darauf der auslegungsbedürftige Wortlaut des Gesetzes wohl keine ausreichenden Hinweise enthält, dem Gesetzgeber komme es

zudem darauf an, daß jeder Unterzeichner mit seiner Unterschrift auch die Person des Vertreters legitimiere. Der Senat hat in diesem Zusammenhang angeführt:

"Nach § 17 Abs. 2 GemO muß der Einwohnerantrag ein bestimmtes Begehren mit Begründung enthalten. Er muß schriftlich bei der Gemeindeverwaltung eingereicht werden und bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, den Einwohnerantrag zu vertreten. Nach Abs. 4 Satz 1 der Bestimmung muß jede Unterschriftenliste den vollen Wortlaut des Einwohnerantrags enthalten. Aus dem Wortlaut dieser Regelungen läßt sich nicht zweifelsfrei entnehmen, ob die Unterschriftenliste neben dem sachlichen Antrag und seiner Begründung auch noch die Benennung von Vertretern enthalten muß. Der Begriff des Einwohnerantrages könnte nämlich in einem zweifachen Sinne verwandt worden sein, nämlich einmal, in einem weiten Sinne, als das gesamte Institut, das den Vorgang der Einreichung der Listen einschließlich der begleitenden Umstände umfaßt. Zum anderen läßt sich daran denken, daß - wenn vom "vollen Wortlaut des Einwohnerantrags" in Abs. 4 Satz 1 die Rede ist - nur der engere Text des eigentlichen Sachantrags einschließlich der Kurzbegründung gemeint ist, wie sie auf jeder Unterschriftenliste erforderlich erscheint, um überprüfen zu können, ob der Wille des Unterschreibenden das sachliche Begehren, über das der Rat entscheiden soll, auch "trägt". Zu einem solchen Mindestinhalt auf jeder Unterschriftenliste würde dann nicht die Benennung der Vertreter des Einwohnerantrags gehören, die lediglich das Ziel der verwaltungsmäßigen Erleichterung der Abwicklung hat. Es könnte dann genügen, wenn die Initiatoren in dem Begleitschreiben bei der Einreichung der Unterschriftenlisten die Vertreter benennen, wie dies hier mit dem Schreiben vom 26. September 1994 geschehen ist. So hat denn auch vor der letzten Novelle der GemO eine solche Pflicht zur Benennung der Vertreter nicht bestanden; vielmehr beschränkte sich das Gesetz auf eine Soll-Regelung. In der amtlichen Begründung zu der Novelle findet sich kein Hinweis darauf, daß die Änderung sicherstellen sollte, daß auch die Legitimation der Vertreter von der Unterschrift abgedeckt sein soll. Der Anstoß zu dem Einwohnerantrag muß letztlich von bestimmten Personen als Initiatoren ausgehen, für die es nur darauf ankommt, die erforderliche Zahl von Unterstützern zusammenzutragen. Dabei kommt es in erster Linie darauf an, daß diese das sachliche Begehren tragen, nicht so sehr aber darauf, daß sie zudem gezielt bestimmten Personen als Initiatoren ihr Vertrauen bezeugen. Ein anderer gesetzlicher Wille hätte unter Umständen der besonderen Hervorhebung bedurft. Im Wortlaut kommt ein solches Ziel in anderen Gemeindeordnungen etwa dann besser zum Ausdruck, wenn dort formuliert ist, daß Personen zu benennen sind, die "die Unterzeichner vertreten" (etwa § 22 a Abs. 2 Satz 2 der niedersächsischen GemO sowie § 24 Abs. 2 Satz 2 GemO Sachsen-Anhalt und schließlich § 16 f. Abs. 2 Satz 3 schleswig-holsteinische GemO). Daß die Vertreterbenennung an sich funktionell nicht wesentlich ist, zeigt sich an gesetzlichen Regelungen, die sogar auf eine entsprechende Sollbestimmung verzichten (Thüringische Kommunalordnung, § 16)."

An dieser Auffassung hält der Senat trotz der dagegen gerichteten Einwendungen des Verwaltungsgerichts und des Vertreters des Öffentlichen Interesses mit der Einschränkung fest, daß ohne klaren aus der Entstehungsgeschichte der Regelung

erkennbaren Willen des Gesetzgebers auch die genannten anderen Formulierungen nicht zwingend für die Notwendigkeit einer Legitimation der Vertreter durch Leistung der Unterschriften sprechen. a) Wortlaut und Systematik der Bestimmungen über den Einwohnerantrag und das Bürgerbegehren weisen über die aufgezeigten Erwägungen hinausgehend darauf hin, daß von den Unterschriften nur der eigentliche Kern des Begehrens, nämlich der Antrag, d.h. das Entscheidungsbegehren im engeren Sinne, gedeckt werden muß. Wie sich aus § 17 Abs. 2 Satz 1 GemO ergibt, handelt es sich dabei um das Begehren "mit Begründung". Im übrigen läßt das Gesetz erkennen, daß es zwischen dem vollen Wortlaut dieses engeren Antragsbegehrens, welches auf jeder Unterschriftenliste enthalten sein muß, und den im übrigen insgesamt schriftlich einzureichenden Unterlagen unterscheidet. § 67 Abs. 2 KWG, wonach die Bekanntmachung den Text der zu entscheidenden Angelegenheit in Form einer mit Ja oder Nein zu beantwortenden Frage und einer Erläuterung, die kurz und sachlich die Begründung der Antragsteller und die von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen darlegt, zu enthalten hat, weist darauf hin, daß über die auf den Unterschriftenlisten zur Kennzeichnung des Anliegens enthaltene "Kurzbeurteilung" hinaus durchaus von der Initiative eine längere Fassung der Begründung - zur Erläuterung des von der "Kurzbeurteilung" umfaßten Rahmens - eingereicht werden mag, deren Inhalt in der öffentlichen Bekanntmachung vor der Abstimmung als Gegenpol zur Auffassung des Gemeinderats zusammenzufassen ist.

Bei der Auslegung des Wortlauts der Bestimmungen wird in der notwendigen Zusammenschau der systematisch eng verwandten Regelungen über Einwohnerantrag und Bürgerbegehren (§§ 17, 17 a GemO) offenkundig, daß die Begriffe Einwohnerantrag und Bürgerbegehren jeweils in einem zweifachen Sinne gebraucht werden, nämlich einmal zur Bezeichnung des Rechtsinstituts als solchem bzw. des Gesamtvorgangs der Anhängigmachung eines Verfahrens (vgl. Überschrift des § 17 sowie Klammerdefinition des § 17 a Abs. 1 Satz 1), zum andern in einem engeren Sinne als dem Kern des eigentlichen sachlichen Begehrens. Darauf deutet schon die explizit jeweils im Gesetz genannte Unterscheidung hin, daß Einwohnerantrag bzw. Bürgerbegehren "schriftlich" einzureichen sind. Wären die Begriffe identisch mit dem, was die Unterschriftenliste enthalten muß, so erwiese sich die gesonderte Regelung des Schriftformerfordernisses für die Einreichung als überflüssig. Daraus kann von vornherein gefolgert werden, daß es einen (engen) Inhalt jeder Unterschriftenliste und - darüber hinausgehend - einen ebenfalls der Schriftform bedürftigen Vorgang der Einreichung begleitender Unterlagen für den Einwohnerantrag und das Bürgerbegehren gibt (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 2 und § 17 a Abs. 3 Satz 1 mit dem "Schriftformerfordernis" einerseits § 17 Abs. 4 Satz 1, § 17 a Abs. 3 Satz 5 mit Regelungen zum notwendigen Inhalt andererseits).

Im Hinblick auf den Inhalt der Unterschriftenlisten findet sich jeweils die gesonderte Regelung, daß sie "den vollen Wortlaut des Einwohnerantrags" (§ 17 Abs. 4 Satz 1 GemO) bzw. "den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens" (§ 17 Abs. 3 Satz 5 GemO) enthalten muß.

Legt man die eingangs getroffenen Unterscheidungen zugrunde, so lautet die

entscheidende Frage, ob damit nur der volle Wortlaut des Antrags im engeren Sinne gemeint ist, oder alles dasjenige, welches bei Einreichung des Vorgangs bei der Verwaltung der Schriftform unterliegt. In § 17 Abs. 2 Satz 1 GemO wird beim Einwohnerantrag zwischen dem "Begehren" und der Begründung unterschieden. In § 17 Abs. 3 Satz 2 GemO beläßt es der Gesetzgeber für die Regelung zum Bürgerbegehren nicht dabei, auf ein bestimmtes Begehren samt Begründung usw. abzustellen, sondern erläutert den engeren Gehalt des dort erforderlichen Begehrens näher damit, daß es sich um "die zu entscheidende Gemeindeangelegenheit in Form einer mit Ja oder Nein zu beantwortenden Frage" handeln muß. In Satz 5 hätte es zwar naheliegen können, in diesem Sinne von dem "vollen Wortlaut der Frage" zu sprechen, wenn nur der Entscheidungsgegenstand im engeren Sinne gemeint sein soll, ggf. auch mit der Begründung ("mit Begründung", vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 GemO). Aber auch der Begriff des "Begehrens" läßt sich ohne weiteres in dem aufgezeigten engeren Sinne des eigentlichen Antragsgegenstandes einschließlich kurzer Begründung verstehen. Die besonderen Regelungen über den Mindestinhalt der Unterschriftenliste verlieren auch nicht ihren sinnvollen Regelungsgehalt, wenn dieses enge Verständnis zugrunde gelegt wird; der wesentliche Regelungsinhalt besteht darin, daß jede Verkürzung der eigentlichen Frage bzw. Antragstellung unterbleiben muß, soll die Unterschrift in vollem Umfang den sachlichen Inhalt des Begehrens tragen.

Soweit das Verwaltungsgericht und der Vertreter des Öffentlichen Interesses für ihre gegenteilige Auffassung mit der Wortbedeutung argumentieren, übersehen sie offensichtlich die im Gesetzestext erscheinenden verschiedenen Wortbedeutungen des jeweils verwendeten Begriffs. Soweit maßgeblich darauf abgestellt wird, die Vertreterbenennung werde gleichsam vom Gesetzgeber jeweils in einem Atemzug mit den sonstigen wesentlichen Bestandteilen des Antrags bzw. des Begehrens genannt, so werden auch in diesem Zusammenhang wesentliche sprachliche Nuancen ausgeblendet. Beim Einwohnerantrag liegt die Unterscheidung (Abs. 2) darin, daß ein Begehren mit Begründung "enthalten" sein muß, der Einwohnerantrag muß zudem schriftlich "eingereicht" werden und Vertreter "benennen". "Enthalten", "einreichen" und "benennen" müssen zwangsläufig nicht einheitliche Vorgänge sein. Die entsprechende Unterscheidung zwischen "enthalten" und "benennen" sieht für das Bürgerbegehren die Bestimmung des § 17 a Abs. 3 Satz 2 vor.

b) Die Systematik der Regelung spricht ebenfalls für die vom Senat vertretene Auffassung. In systematischer Hinsicht besteht Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht und dem Vertreter des Öffentlichen Interesses, daß es dem Gesetzgeber angelegen ist, nicht nur die Sachfrage zu fixieren, die die Grundlage des weiteren Verfahrens bei Einwohnerantrag und Bürgerbegehren sein soll, sondern zusätzlich eine Regelung zu treffen, die die Handlungsfähigkeit des Instituts gewährleistet. Dem entspricht die obligatorische Vertreterbestellung. Dieser zweifelsfreie Gehalt der gesetzlichen Regelung besagt aber nichts über die Frage, wie die Kreation der Vertreter zustande kommt. Das Anliegen der Gewährleistung der Handlungsfähigkeit des Instituts ist in rechtssystematischer Hinsicht von der "Legitimationsfrage" grundsätzlich unterscheidbar, weil im Vordergrund der bloßen Vertreterbestellung die

Erleichterung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung steht. Die gesetzliche Regelung sieht als Grundvoraussetzung für das weitere Verfahren die Benennung eines Vertreters an, die zugleich mit der schriftlichen Einreichung des Bürgerbegehrens erfolgt und die verwaltungsmäßige Handhabung sicherstellt. Natürliche Vertreter des Bürgerbegehrens sind dessen Initiatoren, gleich welche Rechtsform sie im einzelnen aufweisen mögen. Mit der tatsächlichen Verfügung über die die Unterstützung des sachlichen Anliegens verkörpernden Unterschriftenlisten ist der Einreicher auch in der Lage, die erforderlichen "bis zu drei" Vertreter zu benennen. Kern des gesetzlichen Anliegens ist offenkundig die Begrenzung auf nur wenige Handlungsberechtigte. Der Senat vermag nicht zu erkennen, inwiefern aus dem Begriff der "Berechtigung" als solchem, wie sie den Vertretern zugeschrieben wird, hervorgehen soll, daß die Berechtigung aus jeder einzelnen Unterschrift eines Bürgers hergeleitet werden müßte. Auch ohne die Herstellung eines solchen Legitimationszusammenhangs bestehen keine Zweifel, daß es sich auch bei der Vertreterbestellung, wie sie der Senat sieht, um eine "echte" Berechtigung handeln soll, die auch die Vertretung gegenüber den Gerichten einschließt.

Dem Verwaltungsgericht scheint vorzuschweben, daß ähnlich wie bei der Verteidigung eigener subjektiver Rechte Betroffener in sog. Massenverfahren (vgl. § 17 ff. VwVfG) rechtliche Bedenken bestehen könnten, die Rechte einzelner gegen deren Willen durch "Zwangsvertreter" wahrnehmen zu lassen; es postuliert wohl deshalb auch im vorliegenden Falle ein formales Einverständnis jedes "Vertretenen", welches in der Tat am einfachsten nachzuweisen wäre, wenn die Unterschrift zugleich als "Vollmachterteilung" auszulegen wäre.

Diese Ansicht verkennt aber die hier zu würdigenden rechtlichen Zusammenhänge. Es geht hier nämlich nicht um die Verteidigung "eigener" Rechte der Unterschriftsleistenden im Sinne eines diesen zustehenden subjektiv-öffentlichen Rechtes. Der bloße Umstand der Unterstützung der Initiative durch die Leistung einer Unterschrift gibt einzelnen Bürgern noch nicht das Recht, Verfahrenshandlungen gegenüber dem Institut Einwohnerantrag oder Bürgerbegehren zu beanstanden. Es ist nicht Aufgabe des einzelnen Gemeindebürgers, den "Rechtsstand" des Bürgerbegehrens zu wahren. Dies entspricht auch der allgemein im Wahlrecht und im Kommunalverfassungsrecht bestehenden Rechtsprechung, die kein Recht eines Gemeindebürgers auf Feststellung der Rechtmäßigkeit der Beschlüsse des Gemeinderats kennt (vgl. OVG Rh-Pf, NVwZ-RR 1990, 322) noch sonst das Recht der Wahlbürger, die Rechtmäßigkeit von Wahlhandlungen feststellen zu lassen, außer im Wege der durch besondere gesetzliche Bestimmung zuerkannten - nicht dem Schutz subjektiver Rechte der einzelnen Bürger dienenden - Befugnis, den Gesamtakt im Wege der Wahlanfechtung anzugreifen (vgl. Senat, Urteil vom 15. Januar 1991, 7 A 12059/90.OVG). Es steht demnach im Ermessen des zuständigen Gesetzgebers, auf welche Weise er für eine Handlungsfähigkeit der Bürgerinitiative sorgt. Daß die "tatsächlich" hinter der Initiative stehenden Personen dafür in erster Linie in Betracht kommen, entspricht der Rechtsentwicklung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen (vgl. § 53 Abs. 2 Kommunalwahlordnung BaWü i.d.F. vom 02. September 1983 sowie § 50 Abs. 2 der



Vorgängerbestimmung - s. Kunze-Merk, Kommunalwahlrecht BaWü, 3. Aufl., S. 294). Soweit es um die Wahl von Repräsentanten eines Gesamtkörpers von Personen ginge, läge es im übrigen eher fern, - anders als bei der Vertretung subjektiver Rechte einzelner - auf das "Einstimmigkeitsprinzip" abzustellen; leitend ist insoweit die Mehrheitsentscheidung.

c) Sinn und Zweck der Regelung, insbesondere unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte, sprechen ebenfalls für die vom Senat vertretene Ansicht. Im Hinblick auf die Rechtsentwicklung zum Einwohnerantrag hat der Senat in diesem Zusammenhang ausgeführt (vgl. Beschluß vom 01. Dezember 1994, aaO, S. 412):

"Das Institut des Einwohnerantrags hat seine jetzige Fassung mit der Novelle der Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 erhalten und geht auf die "Bürgerinitiative" der Gemeindeordnung von 1973 zurück. Durch dieses Instrument hat der Gesetzgeber den Versuch einer stärkeren bürgerschaftlichen Mitwirkung in die Gemeindeordnung aufgenommen: Das gemeinschaftliche Entstehen der Bürger für bestimmte Ziele und ihre Vertretung gegenüber den Institutionen der vollziehenden Gewalt sollte für den gemeindlichen Bereich in geordnete Bahnen gelenkt und damit zugleich eine bürgernahe Entscheidungsfindung gefördert werden, ohne daß das Prinzip der repräsentativen Demokratie verlassen werden sollte (vgl. LT-Drs. 7/1884, S. 70).

Seine heutige Gestalt erlangte das Institut weitgehend mit der Novelle von 1987, indem der Gesetzgeber seinen Gebrauch zu erleichtern suchte und zu diesem Zweck auf komplizierte förmliche Voraussetzungen weitgehend verzichtete, was namentlich die Zahl der Unterschriften, die Art der Unterschriftsleistung und den "Deckungsvorschlag" anging. Diesen Weg hat der Gesetzgeber mit der letzten Änderung fortgesetzt. In der amtlichen Begründung (LT-Drs. 12/2796) wird insoweit ausgeführt, daß es Ziel ist, die Einwohner stärker an den Sachentscheidungen der Gemeinde zu beteiligen.

Bei der Auslegung der Bestimmungen über die förmlichen Voraussetzungen eines Einwohnerantrags ist deshalb dasjenige Auslegungsergebnis zu bevorzugen, das zu einer möglichst weitgehenden Erleichterung der Bürgermitwirkung führt, ohne daß auf ein Mindestmaß an funktionell notwendigen Verfahrensvoraussetzungen verzichtet wird. ..."

Für das Bürgerbegehren gelten diese Grundsätze entsprechend. Dieses Rechtsinstitut einer noch wesentlich stärkeren Bürgermitwirkung wurde in Rheinland-Pfalz erstmals mit der Novelle der Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 eingeführt und geht im wesentlichen auf das in Baden-Württemberg schon länger existierende Modell zurück. Die Gesetzesbegründung enthält keinerlei Hinweise auf das vom Verwaltungsgericht und vom Vertreter des Öffentlichen Interesses besonders in den Mittelpunkt gerückte Problem der "Legitimation" der Vertreter durch die Unterstützungsunterschriften. Die Vorbildregelung in Baden-Württemberg kennt das Erfordernis der

Vertreterbenennung auf Unterschriftenlisten nicht. Sie kennt (§ 21 GemO BaWü) den Mindestinhalt des Begehrens und die Notwendigkeit von dessen Unterzeichnung. Die Unterschrift ist eindeutig auf das Sachbegehren begrenzt, wie auch die Regelung des § 53 Abs. 2 Kommunalwahlordnung BaWü zeigt. In Rheinland-Pfalz bestand im Hinblick auf die Vertreterbenennung bei der Regelung zur Bürgerinitiative a.F. lediglich eine Soll-Regelung. Nach § 17 Abs. 2 Satz 3 der Gemeindeordnung a.F. "soll", nicht "muß" die Bürgerinitiative bis zu drei Personen benennen, die als Vertreter das Begehren gegenüber der Gemeindeverwaltung vertreten. Diese Bestimmung wurde dahingehend kommentiert (vgl. Schuster-Diehl, § 17 GemO, 19. Ergänzungslieferung, Stand: Juni 1989), daß der Gesetzgeber die inneren Angelegenheiten der Bürgerinitiative nicht geregelt habe und es Sache der Bürgerinitiative selbst sei, darüber zu befinden, wen sie als Vertreter im Sinne der vorgenannten Regelung benenne. Die Gemeindeverwaltung habe sich an die genannten Vertreter zu halten.

Abs. 4 der Regelung a.F. enthielt im Hinblick auf den Mindestinhalt der Unterschriftenliste im übrigen den gleichen Wortlaut wie die heutige Regelung, nämlich den Satz, daß die Unterschriftenliste den vollen Wortlaut der Bürgerinitiative enthalten müsse. Daraus ergibt sich, daß die Rechtsentwicklung eindeutig von einem Benennungsrecht ausgeht, das mit der Einreichung der Unterlagen ausgeübt wird und nicht auf einer Legitimation durch Unterschriftleistende beruht. Der bloße Wandel von einer "Soll-" zu einer "Muß-"Bestimmung besagt nicht mehr und nicht weniger, als daß beim Einreichungsvorgang auf die Vertreterbestimmung nicht mehr verzichtet werden darf, besagt aber nichts über die Art der Legitimation.

Die Regelung in Baden-Württemberg zieht auf der Grundlage der Ermächtigung in § 21 GemO ergänzend die Bestimmungen der Kommunalwahlordnung (§ 53 Abs. 2 Kommunalwahlordnung i.d.F. vom 02. September 1983, GVBl S. 459, § 50 Abs. 2 Kommunalwahlordnung a.F.) heran, wonach "im Antrag auf ein Bürgerbegehren ein Vertrauensmann und ein Stellvertreter benannt werden sollen, die ermächtigt und verpflichtet sind, für die Unterzeichner die erforderlichen Erklärungen abzugeben und entgegenzunehmen". Fehlt diese Bestimmung - so heißt es ausdrücklich in Satz 2 der Regelung - gilt der erste Unterzeichner als Vertrauensmann und der nächste als sein Stellvertreter. Die Regelung lehnt sich in begrifflicher Hinsicht an die Bestellung von Vertrauensleuten für Wahlvorschläge an (vgl. dazu § 25 Abs. 2 Kommunalwahlordnung Rheinland-Pfalz). Im Wahlrecht besteht das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften unter Wahlvorschläge (§ 26 Kommunalwahlordnung). Die Unterstützung gilt den aufgestellten Bewerbern (vgl. Muster nach Anlage 14 Kommunalwahlordnung). Daß eine Legitimation der Vertrauensleute durch Unterzeichnung der Wahlvorschläge zu erfolgen hätte, ist den Regelungen des Kommunalwahlrechts fremd. Vielmehr benennt sie der Träger des Wahlvorschlags, der von der Gesamtheit der Unterzeichner der Wahlvorschläge verschieden ist. Die baden-württembergische "Ersatzregelung" für das Bürgerbegehren stellt offenkundig auf die Vermutung ab, daß es sich bei den die Liste anführenden Unterzeichnern um die Initiatoren handelt und damit die geborenen Vertrauensleute. Gleiches gilt hinsichtlich der

Benennung der Vertreter durch diejenigen, die bei Einreichung des Begehrens tatsächlich über die Unterschriftenlisten verfügen. Aus der Entstehungsgeschichte des Instituts folgt damit klar, daß eine Legitimation der Vertreter durch Unterstützungsunterschriften nicht als erforderlich angesehen wurde. Daß dies in neueren Gesetzgebungsverfahren, insbesondere vom Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz, problematisiert worden wäre, ist auch vom Vertreter des Öffentlichen Interesses nicht dargetan und auch sonst nicht ersichtlich.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Benennung der Vertreter aus dem Kreis der Initiatoren sind nicht zu erkennen. Soweit das Verwaltungsgericht andeutet, der Grundsatz, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG), könne es erfordern, daß die Vertreter durch jede einzelne Unterschrift legitimiert werden, teilt der Senat diese Ansicht nicht. Sie verkennt, daß die Vertreter des Bürgerbegehrens nicht im Sinne dieser Vorschrift Staatsgewalt ausüben. Der Wille des Volkes verkörpert sich in den dem Quorum entsprechenden Unterschriften der Bürger und dem darin verkörperten sachlichen Anliegen. Über dieses hinaus stehen den Vertretern keinerlei Befugnisse zu. Geben sie - als Initiatoren - andererseits das Begehren auf, so liegt auch darin keine Verletzung eines Mandats gegenüber jedem einzelnen Unterschreibenden, denn die Unterschrift verkörpert außerhalb des erst durch die Initiatoren verkörperten Gesamtzusammenhangs ("Unterstützung") keine eigenständige Rechtsposition, die verkürzt werden könnte (a.A., unter Umständen aufgrund der im Kommunalwahlrecht BaWü vgl. z.B. § 8 Abs. 3 KWG ausdrücklich gesetzlich anerkannten weitergehenden Klagebefugnisse einzelner Bürger, Sapper, VwBl BaWü 1993, 89, 90, 91). Daran ändert auch nichts, daß der Vertreter des Öffentlichen Interesses in seiner Stellungnahme die Bedeutung der "Verhandlungsmasse" anspricht, wie sie besteht, wenn der Gemeinderat dem Begehren zwar nicht abhilft, aber dem Begehren entgegenkommt. Gehen die Vertreter darauf nicht ein und halten an der Initiative fest, ist es Aufgabe der Bürger im Rahmen der Abstimmung, darüber zu entscheiden, ob das Begehren über die Vorstellungen des Gemeinderats hinaus verfolgt werden soll. Es kann nicht Aufgabe der durch die Unterschrift dokumentierten Legitimation der Vertreterbestellung sein, dafür Sorge zu tragen, daß angesichts nur vermuteten Stimmverhaltens der Bürger oder zur Herbeiführung eines "vernünftigen" Kompromisses die Abstimmung vermieden wird, möglicherweise auch, um Aufwand zu ersparen. Solche Überlegungen liefen auf die Schaffung eines "Nebenrepräsentativorgans" hinaus, welches in institutionellen Verhandlungen mit dem Gemeinderat als Hauptrepräsentativorgan für das gemeindliche Wohl sorgt. Dem Gesetz geht es aber gerade um die Herbeiführung einer raschen Bürgerentscheidung, sofern das Quorum erreicht ist. Die geringere "Flexibilität" des Instituts etwa zur Aushandlung von Kompromissen liegt in dem Institut des Bürgerbegehrens und der aktiven Bürgerteil habe selbst inbegriffen, erkennbar z.B. an der gesetzlichen Regelung der Sperrfrist in § 17 a Abs. 3 GemO, wonach der Gemeinderat einen Bürgerentscheid frühestens nach drei Jahren abändern kann. Diese geringere Flexibilität ist aber vom Gesetzgeber offensichtlich aus Gründen der mit der Novellierung verfolgten Ziele der stärkeren Bürgermitwirkung in Kauf genommen worden.

d) Entscheidende Bedeutung hat für den Senat, daß in dem von dem Verwaltungsgericht aufgestellten zusätzlichem Erfordernis der Legitimation der Vertreterbestellung durch jede einzelne Unterschrift ein erhebliches förmliches Hindernis für ein erfolgreiches Begehren liegt. Es mag in rechtspolitischer Hinsicht diskussionswürdig sein, ob in den neuen Mitwirkungsbefugnissen solche Art Gefahren begründet liegen, daß die Handhabung nur bei besonders vertrauenswürdigen Personen liegen soll, die gleichsam eine weitere Repräsentationsebene der gemeindlichen Demokratie verkörpern. Mit dem aufgezeigten Grundanliegen der Reform der Kommunalverfassung hat dies indessen wenig gemein. Die Entwicklung des Instituts der Bürgerinitiative zeigt auf, daß der Gesetzgeber im Sinne einer praktischen Förderung der Bürgermitwirkung bestrebt war, zunehmend formale Hindernisse abzubauen, soweit die Anforderungen nicht funktional notwendig waren. Es liegt deshalb nahe, daß der Gesetzgeber ohne aus den Materialien ersichtliche besondere Anzeichen diesem Anliegen zuwiderlaufende und der bisherigen Rechtsentwicklung fremde besondere formale Hürden nicht aufgerichtet hat. Es ist auch nicht erkennbar, daß die zum Vorbild genommenen bestehenden Regelungen bisher besondere Probleme in dieser Hinsicht aufgeworfen hätten, die auf die Funktionsnotwendigkeit solcher einschränkenden Regelungen verweisen würden (vgl. zu der Rechtspraxis in Baden-Württemberg und den dort aufgeworfenen Fragen insbesondere Hager, aaO; Sapper, VwBl BaWü 1983, 89, 90, letzterer hinsichtlich der "Verfügungsbefugnis" über die Initiative mit dem Hinweis, daß eine gesetzliche Regelung nach dem Vorbild des § 50 Abs. 2 Kommunalwahlordnung BaWü über den Gedanken einer bloßen "vollmachtgebundenen" Vertretungsmacht hinausweist).

Die Notwendigkeit der zusätzlichen Benennung von Vertretern auf der Unterschriftenliste ist nicht nur geeignet, die Befürworter des sachlichen Anliegens einer Initiative ohne Not an einer Personalfrage zu spalten, sondern verkörpert auch bereits aus sich heraus ein weiteres technisches Hindernis für die Durchführung der Initiative. Wird der notwendige Inhalt der Unterschriftenliste überfrachtet, so wird die Durchführung der Sammlung von Unterstützungsunterschriften erschwert. Geht aus dem Wortlaut der gesetzlichen Bestimmung sowie der Entstehungsgeschichte die Notwendigkeit einer solchen Auslegung nicht hervor und weisen die systematischen Überlegungen ebensowenig in diese Richtung wie die aufgewiesene Praxis mit den Vorgängervorschriften, so ist aus dem aufgezeigten Sinn und Zweck der Regelung schwerlich abzuleiten, daß der Gesetzgeber den Willen gehabt haben könnte, die Durchführung eines Bürgerbegehrens in der vom Verwaltungsgericht erforderlich gehaltenen Art wesentlich zu erschweren. Aus diesen Gründen kann sich der Senat nicht der im Ergebnis anderen Rechtsprechung des Hess. VGH (HessVGH, Beschluß vom 18. Oktober 1994 - 6 TG 2702/94 - DÖV 1995, 521, nur Leitsatz) anschließen, der ohne eingehendere Begründung bei der allerdings im Wortlaut nicht gänzlich übereinstimmenden Regelung des § 8 b Hess. GemO die Unterstützungsunterschriften auch für die Vertreterbestellung fordert.

Mußte die Berufung aus diesem Grunde Erfolg haben, so hat der Beklagte gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge zu tragen.

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit wegen der Kosten folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da Gründe der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Art nicht vorliegen.

Beschluß

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Berufungsverfahren auf 8.000,00 DM festgesetzt (§§ 14, 13 Abs. 1 GKG).