

Beschlussvorlage

Fachbereich:	GB Z Zentrale Angelegenheiten	Datum:	09.03.2015
Berichterstatter:	Jennifer Jahn, Eddi Engel	AZ:	004-21=241
		Vorlage Nr.:	030/2015

Beratungsfolge	Termin	Behandlung
Kreistag	17.03.2015	öffentlich - Entscheidung

**Vollzug der Landkreisordnung (LKrO);
Bürgerbegehren „Gegen die Beteiligung des Landkreises Coburg am Bau
und Betrieb eines Verkehrslandeplatzes bei Meeder-Neida“
hier: Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (Art. 12 a Abs. 8
Satz 1 LKrO)**

Anlage:
Unterschriftenliste Vorderseite
Unterschriftenliste Rückseite
Stimmzettel für die Bürgerentscheide

I. Sachverhalt

Im Handelsregister des Amtsgerichts Coburg ist unter HR B 4855 die Firma „Projektgesellschaft Verkehrslandeplatz Coburg mbH mit dem Sitz in Coburg“ – im Folgenden als VLP GmbH bezeichnet- eingetragen. Ursprünglicher Gegenstand des Unternehmens war die Vorbereitung, Begleitung und Beantragung eines Planfeststellungsverfahrens für einen neuen Verkehrslandeplatz, insbesondere Erstellung aller Planungen und sonstigen Unterlagen für die Erwirkungen der benötigten Genehmigungen für den Neubau eines Verkehrslandeplatzes in der Region Coburg (vgl. § 2 Abs. 1 der ursprünglichen Unternehmenssatzung). Der Kreistag des Landkreises Coburg stimmte in seiner Sitzung am 30.09.2014 mit 34:20 Stimmen (TOP 7) der Einreichung der Planungsunterlagen für den Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses zum Bau eines Verkehrslandeplatzes in Meeder-Neida durch die VLP GmbH zu. Die Antragsunterlagen wurden am 29.10.2014 dem Luftamt Nordbayern übergeben.

In der Gesellschafterversammlung der VLP GmbH am 19.12.2014 wurde unter anderem eine Erhöhung des Stammkapitals von 25.910 € um 2.090 € auf nunmehr 28.000 € beschlossen. Gleichzeitig wurden zwei neue private Gesellschafter aufgenommen und der Unternehmensgegenstand dahingehend geändert, dass Gegenstand des Unternehmens nunmehr die Erwirkung der benötigten Genehmigungen (Planfeststellungsbeschluss des Luftamtes Nordbayern) sowie Errichtung und Betrieb eines Verkehrslandeplatzes für die Planungsregion Oberfranken-West am Standort Meeder-Neida, der insbesondere der Förderung der Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft im Bezirk der Industrie- und Handelskammer zu Coburg diene, sei (vgl. § 2 Abs. 1 des geänderten Gesellschaftsvertrages).

Der Änderung des Unternehmensgegenstandes hatte der Kreistag in seiner Sitzung am 30.09.2014 mit 35:15 Stimmen (TOP 8) zugestimmt. Die Zustimmung zur Erhöhung des Stammkapitals und zur Aufnahme zweier neuer Gesellschafter erfolgte durch dringliche Anordnung des Landrats am 14.01.2015.

An der VLP GmbH sind nunmehr folgende Gesellschafter beteiligt:

	Einlage in €	Einlage in %
Stadt Coburg	17.500	62,50
Landkreis Coburg	2.500	8,93
Brose Fahrzeugteile GmbH & CoKG	1.000	3,57
Kapp Werkzeugmaschinen GmbH	1.000	3,57
Industrie- und Handelskammer zu Coburg	1.000	3,57
Aero Club Coburg e.V.	1.000	3,57
Schumacher Packaging GmbH	1.000	3,57
Wöhner Elektrotechnische Systeme GmbH & CoKG	1.000	3,57
Zwei weitere Privatpersonen	2.000	7,14
Stammkapital	28.000	100,00

Der Stadt Coburg wurde ein dreifaches Stimmrecht eingeräumt, so dass sie somit über 83,33% der Stimmrechte verfügt (vgl. § 7 Abs. 5 des geänderten Gesellschaftsvertrages).

Im Falle der Ausübung des Mehrfach-Stimmrechts durch die Stadt Coburg haben der Landkreis Coburg und die Industrie- und Handelskammer zu Coburg ein Veto-Recht und können somit derartige Beschlüsse verhindern (vgl. § 7 Abs. 6 des geänderten Gesellschaftsvertrages).

Stadt und Landkreis müssen zusammengerechnet stets mehr als die Hälfte des gesamten Stammkapitals halten (§ 11 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages).

Die Gesellschaft kann von jedem Gesellschafter unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten zum Ende des Kalenderjahres, erstmals zum 31.12.2015 gekündigt werden (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 des Gesellschaftsvertrages). Im Falle der Kündigung eines Gesellschafters entscheiden die übrigen Gesellschafter innerhalb der Kündigungsfrist, ob die Gesellschaft fortgesetzt werden soll (vgl. § 12 Abs. 4 Satz 1 des Gesellschaftsvertrages).

In seiner Sitzung am 30.10.2014 lehnte der Kreistag mit 8:44 Stimmen einen Antrag der ödp-Kreisräte, die Beteiligung des Landkreises Coburg an der VLP GmbH schnellstmöglich zu kündigen, ab.

Im Dezember 2014 erhoben mehrere Kreisbürger gegen die Beteiligung des Landkreises Coburg an der VLP GmbH bei der Regierung von Oberfranken eine Aufsichtsbeschwerde, über die -soweit erkennbar- bisher nicht entschieden wurde. Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgetragen, dass die VLP GmbH unter Missachtung kommunalrechtlicher Bestimmungen gegründet worden sei, was zur Nichtigkeit des Gesellschaftsvertrages führe. Insbesondere sei kein öffentlicher Zweck für eine Beteiligung des Landkreises an der VLP GmbH erkennbar. Bau und Betrieb eines Verkehrslandeplatzes gehörten nicht zu den vom Landkreis zu erfüllenden Aufgaben.

Am 20.02.2015 hat eine Initiative von Bürgern im Landkreis Coburg die Abhaltung eines Bürgerentscheides beantragt (Bürgerbegehren). Dabei soll folgende Frage zur Abstimmung gestellt werden:

„Sind Sie dafür, dass der Landkreis Coburg

1. jede Beteiligung an einer Planungs-, Bau-, Besitz- bzw. Betriebsgesellschaft betreffend den Verkehrslandeplatz Meeder-Neida unverzüglich aufgibt und
2. finanzielle Leistungen, auch Bürgschaften, zugunsten einer derartigen Gesellschaft unterlässt?“

Zur Begründung wurde vorgetragen, dass nach Beantragung eines Planfeststellungsbeschlusses durch die VLP GmbH, der Unternehmensgegenstand von einer Planungsgesellschaft auf eine Bau- und Betriebsgesellschaft für den neuen Verkehrslandeplatz erweitert worden sei. Somit wäre der Landkreis sowohl an der Finanzierung der Bau- als auch der Betriebskosten des neuen Verkehrslandeplatzes zu beteiligen. Eine Kündigung der Beteiligung habe der Kreistag am 30.10.2014 mehrheitlich abgelehnt.

Nur im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheides sei der Landkreis zur Kündigung seiner Beteiligung an der VLP GmbH verpflichtet. Dies könne den Neubau verhindern, da dann die Finanzierung des Projektes nicht mehr gesichert sei.

Eine finanzielle Beteiligung des hochverschuldeten Landkreises führe angesichts unvorhersehbarer Bau- und Betriebskostenrisiken für viele Kreisbürger zu unmittelbaren wirtschaftlichen und gesundheitlichen Nachteilen.

Da der Landkreis bis heute keinen Verkehrslandeplatz betreibe solle er auch in Zukunft keine Gelder für einen solchen Zweck zur Verfügung stellen.

Das Bürgerbegehren wird von folgenden Personen vertreten:
Frau Angela Ambros, Coburger Str. 12, 96486 Lautertal
Frau Heidi Rädlein, Horber Str. 1, 96465 Neustadt b. Coburg
Frau Simone Wohnig, Am Wieglebsteig 10, 96476 Bad Rodach

I. Rechtliche Würdigung

1. Zuständigkeit

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Kreistag unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens (Art. 12 a Abs. 8 Satz 1 LkrO in Verbindung mit § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landkreises vgl. auch Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.08, Erl. 4 a, a.a).

Kreisräte, die das Bürgerbegehren unterzeichnet haben, sind von der Beratung und Abstimmung bei der Zulässigkeitsprüfung wegen persönlicher Beteiligung nicht ausgeschlossen (vgl. Art. 43 LkrO, Thum, a.a.O., 13.08, Erl. 4, b, bb-Seite 14 f; Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, KZ 10.18 a, Erl. 22).

2. Zulässigkeitsentscheidung

Nach Art. 12 a Abs. 8 Satz 1 LkrO entscheidet der Kreistag im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung abschließend in eigener Verantwortung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Bei dieser Feststellung handelt es sich um eine rechtlich gebundene Entscheidung, die der vollen rechtsaufsichtlichen und verwaltungsgerichtlichen Überprüfung unterliegt (vgl. Thum, a.a.O., 13.08, Erl. 3 a m. w. Nachweisen).

Der Kreistag hat dabei eine umfassende rechtliche Prüfungskompetenz. Neben den formalen Voraussetzungen des Art. 12 a Abs. 1 bis 6 LkrO ist auch zu prüfen, ob die Maßnahme bzw. das Ziel, das mit dem Bürgerbegehren erreicht werden soll, mit der Rechtsordnung im Einklang steht (sog. materielle Prüfungskompetenz, vgl. Thum, a.a.O., 13.08, Erl. 1 e, bb m.w. Nachweisen).

Dies hat zur Folge, dass ein auf ein rechtswidriges Ziel gerichtetes Bürgerbegehren bzw. ein Bürgerbegehren, dem (unabänderliche) rechtliche (vertragliche) Bindungen des Landkreises entgegenstünden, unzulässig wäre (BayVGH, Beschluss vom 10.11.1997 – 4 CE 97.3392, auszugsweise abgedruckt in Thum, a.a.O, KZ 44.01; siehe auch Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, a.a.O, KZ 10.18 a, Erl. 22.1).

Soweit ein Bürgerbegehren den formalen Anforderungen genügt und das angestrebte (nicht rechtswidrige) Ziel noch erreichbar ist (keine objektive Unmöglichkeit, vgl. Thum, a.a.O, 13.04, Erl. 7 b, bb und cc), besteht ein verfassungsrechtlich verankerter Rechtsanspruch auf Zulassung (Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 Bayerische Verfassung in Verbindung mit Art. 12 a LkrO).

Der Kreistag darf also die Zulässigkeit nicht aus kommunalpolitischen Gründen oder aus anderen Zweckmäßigkeitserwägungen verneinen. Insbesondere darf im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nicht darüber befunden werden, ob die begehrte Maßnahme zweckmäßig, wünschbar, kommunalpolitisch vertretbar ist oder ob andere Lösungen besser sind oder den Vorzug verdienen (vgl. Thum, a.a.O. 13.08, Erl. 3 a m.w. Nachweisen).

Der Landkreis ist auch nicht berechtigt, die Durchführung eines Bürgerentscheides unter dem Gesichtspunkt der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu verweigern; er darf insoweit auch keine Abwägung vornehmen, ob der voraussichtliche Aufwand nicht etwa außer Verhältnis zur Bedeutung und zu den Erfolgsaussichten des Begehrens steht (vgl. Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, a.a.O, KZ 10.18 a, Erl. 26).

Gegen eine abweisende Zulässigkeitsentscheidung (belastender Verwaltungsakt) können die vertretungsberechtigten Personen Klage beim Verwaltungsgericht Bayreuth erheben (Art. 12 a Abs. 8 Satz 2 LkrO; Thum, a.a.O, 13.08, Erl. 7).

3. Prüfung der formellen Voraussetzungen

3.1 Das Bürgerbegehren muss eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung enthalten (Art. 12 a Abs. 4 Satz 1 LkrO).

An die Formulierung der Frage dürfen keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden, da bei den Bürgern keine besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse vorausgesetzt werden können. Bei der Auslegung hält die Rechtsprechung eine „wohlwollende Tendenz“ für gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut des Bürgerbegehrens für die Bürger handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Bürgerbegehrens (Kündigung der Beteiligung an der VLP GmbH und Verbot finanzieller Leistungen gegenüber der VLP GmbH) erkennbar ist (vgl. Thum, a.a.O, 13.04, Erl. 7 c; BayVGH, Urteil vom 19.02.1997 – 4 B 96.2928, abgedruckt in Thum, a.a.O, KZ 41.01).

Die zur Abstimmung gestellte Frage ist inhaltlich ausreichend bestimmt und besitzt Entscheidungscharakter (vgl. hierzu Thum, a.a.O, 13.04, Erl. 6 und 7).

Die Frage ist so formuliert, dass das Ziel des Bürgerbegehrens erkennbar ist und die Befürworter des Bürgerbegehrens mit „Ja“ bzw. die Gegner des Bürgerbegehrens mit „Nein“ stimmen können.

Die Frage ist so konkret unterbreitet worden, dass im Falle des Obsiegens des Bürgerbegehrens zur Umsetzung des erfolgreichen Bürgerentscheides nur noch die Erstellung des Kündigungsschreibens durch den Landrat gegenüber der VLP GmbH erforderlich ist.

Ein Verstoß gegen das sog. „Koppelungsverbot“ liegt nicht vor, da zwischen den beiden Fragebestandteilen (Nr. 1 = Kündigung der Beteiligung an der VLP GmbH und Nr. 2 = Verbot finanzieller Leistungen gegenüber der VLP GmbH) thematisch ein innerer sachlicher Zusammenhang besteht.

Dieser besteht darin, dass es dem Landkreis auch im Falle seines Ausscheidens aus der VLP GmbH untersagt sein soll, der Gesellschaft etwa als „Nichtgesellschafter“ jedwede finanziellen Leistungen zu gewähren (z.B. Ausreichung von zinsgünstigen Darlehen aus dem Kreishaushalt bzw. Übernahme von Ausfallbürgschaften zur Sicherung von Kommunalkreditkonditionen zu Gunsten der VLP GmbH).

Verbindendes gedankliches Element der beiden Fragebestandteile ist es somit, jedwede finanzielle Belastung des Landkreishaushaltes durch Bau- und/oder Betriebskosten des Verkehrslandeplatzes zu verhindern bzw. die Übernahme potentieller Haftungsrisiken auszuschließen. Insoweit wird eine einheitlich abgrenzbare Materie zur Abstimmung gestellt (vgl. zum Koppelungsverbot Thum, a.a.O, 13.04, Erl. 4 m.w. Nachweisen sowie Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, a.a.O, KZ 10.18 a, Erl. 14 m.w. Nachweisen). Die beiden Fragebestandteile können auch deshalb zusammengefasst im Paket zur Abstimmung gestellt werden, da nach Würdigung aller Umstände des Einzelfalls und allgemeiner Lebenserfahrung nicht angenommen werden kann, dass ein Befürworter des Bürgerbegehrens zwar der Kündigung der Beteiligung des Landkreises an der VLP GmbH zustimmen würde, gleichzeitig aber nicht gegen anderweitige finanzielle Leistungen oder der Übernahme von Haftungsrisiken seitens des Landkreises sein sollte.

3.2 Das Bürgerbegehren muss eine Begründung enthalten (Art. 12 a Abs. 4 Seite 1 LkrO).

Die eingereichten Unterschriftenlisten enthalten eine von der Fragestellung textlich getrennte Begründung des Bürgerbegehrens.

Die Angabe der Gründe soll es den Kreisbürgern ermöglichen, sich mit den Zielen des Bürgerbegehrens und den dort angesprochenen Problemen auseinanderzusetzen, ehe sie sich an den Kreistag wenden.

An Inhalt und Form der Begründung stellt das Gesetz keine besonderen Anforderungen. Die Begründung kann sich daher -wie vorliegend- auf schlagwortartige Aussagen beschränken. Auch subjektive Bewertungen oder Meinungsäußerungen sowie politische Argumentationen in der Begründung sind von der Rechtsprechung -soweit erkennbar- akzeptiert worden.

Nach der neueren Rechtsprechung darf die Begründung in ihren tragenden Elementen jedoch nicht offensichtlich unrichtig sein, keine unzutreffenden Tatsachen behaupten, die geltende Rechtslage unzutreffend oder in abstimmungsrelevanter Weise unvollständig erläutern, so dass der abstimmungsberechtigte Bürger dadurch in die Irre geführt werden würde (vgl. zum Ganzen Thum, 13.04, Erl. 7 c – Seite 18 b-20 b m.w. Nachweisen; BayVGh, Beschluss vom 14.10.2014 –Az 4 ZB 14 707 in KommP 2014, Seite 28-30; BayVGh, Beschluss vom 5.06.2012 – Az 4 CE 12.1224 in BayVBl 2013, Seite 19 ff).

Derartige unzulässige abstimmungsrelevante Elemente enthält die Begründung jedoch nicht.

Insbesondere wird nicht der objektiv unzulässige Eindruck erweckt, dass allein eine Kündigung der Beteiligung des Landkreises an der VLP GmbH bzw. das Verbot der Gewährung finanzieller Leistungen des Landkreises den Neubau des Verkehrslandeplatzes in unwiderruflicher Weise verhindern würde. In der Begründung wird nämlich ausgeführt, dass ein Ausstieg des Landkreises Coburg den Neubau (möglicherweise) verhindern könne, da dann die Finanzierung des Projekts nicht mehr gesichert sei. Durch das Wörtchen „kann“ wird klarstellend deutlich, dass ein Neubau des Verkehrslandeplatzes auch ohne finanzielle Beteiligung des Landkreises Coburg dennoch möglich wäre. Somit wird über einen abstimmungsrelevanten Aspekt bei der anstehenden Sachentscheidung nicht offensichtlich falsch informiert (vgl. hierzu auch Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, a.a.O, KZ 10.18 a, Erl. 15 m.w. Nachweisen).

Auch die weiteren Begründungselemente, dass ein finanzielles Engagement des Landkreises angesichts der angespannten Haushaltslage, der bestehenden Rekordverschuldung und der ungewissen Folgeausgaben für viele Landkreisbewohner zu unmittelbaren wirtschaftlichen und gesundheitlichen Nachteilen führen würde stellen keine im Sinne der o.g. Rechtsprechung unwahren Tatsachenbehauptungen oder Irreführungen der antragsberechtigten Kreisbürger dar.

Vielmehr handelt es sich um im Sinne des politischen Anliegens des Bürgerbegehrens „gefärbte“ Werturteile, Einschätzungen und Prognosen, deren Wahrheitsgehalt und Richtigkeit derzeit jedoch nicht abschließend beurteilt werden kann. Es ist vorrangig Sache der antragsberechtigten Kreisbürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den in der Begründung vorgetragenen Argumenten durch Leistung ihrer Unterschrift folgen wollen oder nicht (vgl. VG Ansbach, Urteil vom 06.07.2006 – AN 4 K 06.00437, abgedruckt in Thum, a.a.O., KZ 44.32).

- 3.3 Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Art. 12 a Abs. 4 Satz 1 LkrO). Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen bezeichnet werden (Art. 12 a Abs. 4 Satz 2 LkrO).

Die eingereichten Unterschriftenlisten enthalten eine von der Fragestellung und Begründung textlich getrennte Bezeichnung von drei Vertreterinnen. Stellvertreter wurden nicht benannt.

Die Vertreterinnen sind für die Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens eindeutig identifizierbar (Angabe der Namen mit Anschrift, vgl. Thum, a.a.O, 13.04, Erl. 11 a) als solche bezeichnet (Thum, a.a.O, 13.04, Erl. 11 b) sowie als natürliche Personen geschäfts- und prozessfähig (Thum, a.a.O, 13.04, Erl. 10).

Sie sind ermächtigt das Bürgerbegehren bis zum Zeitpunkt der Verschickung der Abstimmungsunterlagen gemeinschaftlich zurückzunehmen und Änderungen oder Streichungen an diesem Begehren vorzunehmen, sofern dies für die Zulässigkeit des Begehrens erforderlich erscheint (vgl. hierzu Thum, a.a.O, 13.04, Erl. 3 b; 13.14, Erl. 1 b, aa; KZ 21.00, § 4 BBS, Erl. 9; KZ 30.10, Nr. I 4 Vollz Hinweise).

- 3.4 Das Bürgerbegehren muss in Landkreisen mit bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6% der Kreisbürger unterschrieben sein (Art. 12 a Abs. 6 LkrO).

Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens Kreisbürger sind. Kreisbürger sind alle Kreisangehörigen, die das Wahlrecht für die Kreiswahlen besitzen (Art. 11 Abs. 2 LkrO). Die Wahlberechtigung beurteilt sich nach Art. 1 und 2 GLKrWG. Zum Kreis der wahl- und damit auch antragsberechtigten Kreisbürger gehören alle Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sowie alle Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger), die am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens (Art. 12 a Abs. 5 Satz 1 LkrO) das 18. Lebensjahr vollendet haben, sich seit mindestens zwei Monaten im Landkreis mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten und nicht durch straf- oder zivilrechtliche Entscheidung vom Wahlrecht ausgeschlossen sind (Thum, a.a.O, 14.01, Erl. 1, 13.01, Erl. 1).

Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften sind die von den Gemeinden zum 20.02.2015 anzulegenden Bürgerverzeichnisse maßgebend (Art. 12 a Abs. 5 Satz 2 LkrO). Die Unterschriften für ein Bürgerbegehren müssen getrennt nach Gemeinden gesammelt werden (Art. 12 a Abs. 5 Satz 3 LkrO). Enthält eine Liste auch Unterschriften von Kreisbürgern aus einer anderen Gemeinde, sind diese Unterschriften ungültig (Art. 12 a Abs. 5 Satz 4 LkrO).

Unterschriften sind nur gültig, wenn die Unterzeichner identifizierbar sind, wobei die fehlende Angabe des Vornamens auf der Unterschriftenliste in der Regel unschädlich ist. Gleiches gilt für die Fälle, bei denen das Geburtsdatum nicht angegeben ist, die Antragsberechtigung aber auf Grund anderer Kriterien feststellbar ist. Zweifel bei der Identifizierung gehen zu Lasten des Bürgerbegehrens. Je knapper die erforderliche Zahl der Unterschriften nicht erreicht wird, umso höher sind jedoch die Anforderungen an eine Ermittlung zu stellen (Thum a.a.O, 13.05, Erl. 4 a).

Eintragungen sind auch ungültig, wenn die eigenhändige Unterschrift fehlt, also lediglich kopierte Unterschriftenlisten vorliegen. Doppel- oder Mehrfacheintragungen gelten als eine Eintragung (Thum, a.a.O, 22.00, §§ 2, 3, 4 LBBS analog). Ungültige Eintragungen liegen auch dann vor, wenn zwar eigenhändige Unterschriften auf der Rückseite der Listen vorhanden sind, jedoch die Vorderseite der Liste keine Fragestellung, Begründung und Benennung der Vertreter enthält (unbedruckte Vorderseite, vgl. BayVGh, Beschluss vom 06.11.2000 – 4 ZE 00.3018, abgedruckt in Thum, a.a.O, KZ 41.19, siehe auch BayVGh, Beschluss vom 04.02.1997 – 4 CE 96.3435, abgedruckt in Thum, a.a.O, KZ 41.11).

Die von den Gemeinden als Meldebehörden vorzunehmende Prüfung der eingereichten Unterschriftenlisten (Art. 12 a Abs. 16 Satz 1 LkrO) hat zu folgendem Ergebnis geführt:

Stadt/Gemeinde	Zahl der antragsber. Kreisbürger am 20.02.2015	Zahl der ungültigen Eintragungen	Zahl der gültigen Eintragungen	in % der Antragsberechtigten
Ahorn	3.508	7	255	7,27
Bad Rodach	5.273	126	2.069	39,24
Dörfles-Esbach	3.099	4	177	5,71
Ebersdorf b. Coburg	4.770	14	378	7,92
Großheirath	1.992	17	279	14,01
Grub am Forst	2.410	32	214	8,88
Itzgrund	1.959	20	291	14,85
Lautertal	3.514	37	697	19,83
Meeder	3.146	100	1.678	53,34
Neustadt b. Coburg	12.217	55	1.029	8,42
Niederfüllbach	1.322	3	108	8,17
Rödental	10.904	63	750	6,88
Seßlach	3.460	15	282	8,15
Sonnefeld	4.145	35	536	12,93
Untersiemau	3.436	3	279	8,12
Weidhausen b. Cbg.	2.624	4	121	4,61
Weitramsdorf	4.000	40	534	13,35
Landkreis Coburg	71.779	575	9.677	13,48

Das Bürgerbegehren muss daher von mindestens 4.307 Kreisbürgern (6 % von 71.779) unterschrieben sein. Mit 9.677 gültigen Eintragungen hat das Bürgerbegehren das sog. Unterschriftenquorum erfüllt.

3.5 Ein Bürgerentscheid über die Haushaltssatzung findet nicht statt (Art. 12 a Abs. 3 LkrO).

Dieses Verbot erfasst nur die Haushaltssatzung selbst (Art. 57 Abs. 2 LkrO), nicht jedoch den Haushaltsplan, der als Anlage zur Haushaltssatzung beschlossen wird. Mithin können Maßnahmen, die eine Änderung des Haushaltsplans zur Folge haben, grundsätzlich Gegenstand eines zulässigen Bürgerbegehrens sein (Nr. III, 1. VollzH). Andernfalls liefen Bürgerbegehren weitgehend leer, weil die damit angestrebten Maßnahmen meistens mit haushalts(plan-)wirksamen Folgen verbunden sind (vgl. Thum, a.a.O, 13.03, Erl. 5 m.w. Nachweisen).

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 29.08.1997 (abgedruckt in Thum, a.a.O, KZ 12.10, S. 16 ff) ausgeführt, dass es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei, einen Bürgerentscheid mit Auswirkungen auf den Haushaltsplan zuzulassen (vgl. Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, a.a.O, 10.18 a, Erl. 12 m.w. Nachweisen).

3.6 Zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens kann nur eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises des Landkreises sein (Art. 12 a Abs. 1 LkrO).

Der eigene Wirkungskreis der Landkreise wird nach Vorgabe der Verfassung durch die Gesetzgebung bestimmt (Art. 10 Abs. 2 BV). Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises bestehen aus den sog. „freiwilligen Aufgaben“ und den „Pflichtaufgaben“ des Landkreises. Unter Pflichtaufgaben werden Aufgaben verstanden, die kraft gesetzlicher Vorschriften wahrzunehmen sind. Ermessen besteht lediglich bei der Frage, „wie“ sie erfüllt werden sollen. Im Gegensatz hierzu kann der Landkreis bei freiwilligen Aufgaben auch entscheiden, „ob“ er eine Aufgabe wahrnehmen will und, wenn ja, „wie“ er sie erledigen will.

In Ausführung der verfassungsrechtlichen Vorgaben wird der eigene Wirkungskreis der Landkreise in Art. 5 und 51 LkrO festgelegt. Nach Art. 51 Abs. 1 LkrO sollen die Landkreise in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Kreisbürger nach den Verhältnissen des Kreisgebietes erforderlich sind. Die Zuständigkeit des Landkreises umfasst die Angelegenheiten der durch das Kreisgebiet begrenzten überörtlichen Gemeinschaft (Art. 5 Abs. 1 LkrO). Demgegenüber sind die Gemeinden für die Erfüllung der auf das Gemeindegebiet begrenzten örtlichen Aufgaben zuständig (Art. 11 und Art. 83 Abs. 1 BV sowie Art. 7 und Art. 57 GO). Somit besteht nach bayerischem Kommunalrecht eine grundsätzliche Aufgabentrennung zwischen Landkreisen und Gemeinden. Es kann allerdings sein, dass eine Aufgabe, die ursprünglich örtliche Bedeutung hatte (z.B. gemeindliche Musikschule) im Laufe der Zeit überörtliche Bedeutung erlangt (z.B. Kreismusikschule) und sich so die Zuständigkeit von einer Gebietskörperschaft auf die andere verlagert.

Der Landkreis Coburg nimmt mit der Beteiligung an der VLP GmbH eine freiwillige Aufgabe im eigenen Wirkungskreis wahr.

Der Neubau und Betrieb des Verkehrslandeplatzes ist für die Bedürfnisse der Stadt und des Landkreises Coburg bzw. der Planungsregion Oberfranken-West konzipiert (vgl. § 2 des Gesellschaftsvertrages). Somit handelt es sich um keine gemeindliche, sondern um eine überörtliche Angelegenheit, die die Zuständigkeit des Landkreises begründet.

Eine gesetzliche Verpflichtung zum Bau bzw. Betrieb eines Verkehrslandeplatzes bzw. einer Beteiligung des Landkreises an der VLP GmbH besteht jedoch nicht.

Auf die privatrechtlich organisierte VLP GmbH, an der der Landkreis beteiligt ist, kann auch durch ein Bürgerbegehren und einen Bürgerentscheid Einfluss genommen werden (vgl. Thum, a.a.O, 13.01, Erl. 3 d m.w. Nachweisen; BayVGh, Urteil vom 8.05.2006 –Az 4 BV 05.756 in Thum, a.a.O, KZ 44.31, Seite 22 ff; siehe auch Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke; a.a.O., KZ 10.18 a, Erl. 4).

Die Frage, ob der Landkreis seine bestehende Beteiligung an der VLP GmbH kündigen und jedwede finanzielle Leistungen unterlassen soll, kann somit zulässiger Gegenstand eines Bürgerentscheides sein. Dies auch nicht zuletzt deshalb, weil der Kreistag selbst in seiner Sitzung am 30.10.2014 zu diesem Thema bereits einen (ablehnenden) Beschluss gefasst hat, der im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheides jedoch wieder aufgehoben werden würde (Art. 12 a Abs. 12 Satz 1 LkrO; späterer Beschluss hebt früheren Beschluss wieder auf; siehe hierzu Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, a.a.O, 10.18 a, Erl. 8)

4. Prüfung der materiellen Voraussetzungen

Prüfungsgegenstand ist die Frage, ob bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verstoßen wird (Art. 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 50 LkrO), mit anderen Worten, ob das Ziel und die Fragestellung des Bürgerbegehrens mit der Rechtsordnung im Einklang stehen oder bereits bestehende (nicht mehr rückgängig zu machende) vertragliche Verpflichtungen des Landkreises verletzen.

4.1 Das Bürgerbegehren darf nicht gegen den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verstoßen (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LkrO).

Hier kommt den Initiatoren des Bürgerbegehrens ein weiter Beurteilungsspielraum zu, der nur sehr eingeschränkt einer Prüfung durch den Kreistag oder der Rechtsaufsichtsbehörde zugänglich ist. Der Kreistag darf nur prüfen, ob die durch den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsprüfung gezogenen Grenzen überschritten sind. Die Zurückweisung käme nur in Betracht, wenn die verlangte Maßnahme mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft schlechterdings nicht zu vereinbaren wäre (BayVGh, Urteil vom 18.03.1998 – 4 B 97.3249, auszugsweise abgedruckt in Thum, a.a.O, KZ 44.12; Thum, a.a.O, 13.08, Erl. 7 f, aa m.w. Nachweisen). Ein Bürgerbegehren verstößt nicht schon dann gegen den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, wenn weniger kostenintensive Alternativen denkbar sind.

In Ansehung dieser „Schlechterdings-Rechtsprechung“ kann gefolgert werden, dass das Bürgerbegehren nicht gegen den o.g. haushaltsrechtlichen Grundsatz verstößt, da es dem Landkreis jedwede finanzielle Beteiligung oder Haftungsübernahme untersagt und somit entsprechende Ausgabeansätze im Landkreishaushalt unterbleiben müssten (Haushaltsentlastung).

4.2 Das Bürgerbegehren darf nicht auf ein objektiv unmögliches Ziel gerichtet sein und darf auch nicht durch die tatsächliche Entwicklung als überholt anzusehen sein (Thum, a.a.O, 13.04, Erl. 7 b, bb und cc –Seite 11 bis 12- m.w. Nachweisen).

Derartige Umstände liegen nicht vor, da § 12 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages jedem Gesellschafter ein ordentliches Kündigungsrecht zum Ende des Kalenderjahres, erstmals zum 31.12.2015 einräumt. Die Kündigungsfrist beträgt sechs Monate (Kündigung muss bis spätestens am 30.06. der VLP GmbH zugegangen sein). Die ordentliche Kündigung liegt im Ermessen des jeweiligen Gesellschafters und ist an keine inhaltlichen Voraussetzungen geknüpft.

5. Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung

Das Bürgerbegehren erfüllt alle formalen Anforderungen (Art. 12 a Abs. 1, Abs. 3 bis Abs. 6 LkrO) und ist auch materiell-rechtlich nicht auf ein rechtswidriges bzw. objektiv nicht mehr erreichbares Ziel gerichtet.

Daher besteht ein Rechtsanspruch auf Zulassung.

Der Bürgerentscheid ist an einem Sonntag innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Kreistag durchzuführen; die Frist kann im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen um höchstens drei Monate verlängert werden (Art. 12 a Abs. 10 Satz 1 LkrO).

Der Bürgerentscheid entfielen nur dann, wenn der Kreistag die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließen würde, also einen inhaltsgleichen Beschluss (Kündigung der Beteiligung, Nichtgewährung finanzieller Leistungen) fassen würde (Art. 12 a Abs. 13 Satz 1 LkrO).

Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit 15% der am Tag der Durchführung des Bürgerentscheids Stimmberechtigten beträgt (sog. Abstimmungsquorum, Art. 12 a Abs. 11 Satz 1 LkrO). Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet (Art. 12 a Abs. 11 Satz 2 LkrO).

Die Prüfung des Ergebnisses des Bürgerentscheides hat nach bayerischer Rechtslage also in zwei Schritten zu erfolgen.

- a) Wie hat die Mehrheit abgestimmt: Ja oder Nein?
- b) Hat diese Mehrheit das Quorum von 15% erreicht?

Erreicht die Mehrheit der gültigen Stimmen das Quorum nicht, hat der Bürgerentscheid keine Entscheidung getroffen, oder anders ausgedrückt, er hat nicht die Wirkung eines Beschlusses des Kreistages (vgl. IMS vom 30.07.1999 – IB1-1404.2-30 in FdSt 272/1999; Thum, a.a.O, 13.12, Erl. 5 a und d; 14.11, Erl. 2, cc).

Erreicht die Mehrheit der gültigen Stimmen das Quorum, hat der Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses des Kreistages. Dieser Kreistagsbeschluss kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, dass sich die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat (Art. 12 a Abs. 12 Satz 1 und 2 LkrO).

Der Landkreis hat die Kosten des Bürgerentscheides zu tragen (Art. 12 a Abs. 10 Satz 2 LkrO). Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten (Art. 12 a Abs. 10 Satz 3 LkrO).

II. Beschlussvorschlag

Das Bürgerbegehren „Gegen eine Beteiligung des Landkreises Coburg an Bau und Betrieb eines Verkehrslandeplatzes bei Meeder-Neida“ mit der Fragestellung:

„Sind Sie dafür, dass der Landkreis Coburg

- 1. jede Beteiligung an einer Planungs-, Bau-, Besitz- bzw. Betriebsgesellschaft betreffend den Verkehrslandeplatz Meeder-Neida unverzüglich aufgibt und
- 2. finanzielle Leistungen, auch Bürgschaften, zugunsten einer derartigen Gesellschaft unterlässt?“

wird für zulässig erklärt (Art. 12 a Abs. 8 Satz 1 LkrO).

III. An GBL 2, Jennifer Jahn
mit der Bitte um Mitzeichnung.

IV. An GBZ
mit der Bitte um Mitzeichnung.
- immer erforderlich -

V. WV am Sitzungstag bei Büro Landrat

VI. Zum Akt/Vorgang bei FB 24

Eddi Engel

Landratsamt Coburg

Michael Busch
Landrat