

# Beglaubigte Abschrift



## Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 1 V 971/19

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Wählervereinigung X
2. der Frau Y

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigter:

zu 1-2:;  
Gz.: - -

**g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senat,

Antragsgegnerin,

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Kammer - durch Richter Dr. Bauer, Richterin Feldhusen und Richter Bogner am 20. Mai 2019 beschlossen:

**Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.**

**Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsteller.**

**Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt**

## Gründe

### I.

Die Antragsteller begehren einstweiligen Rechtsschutz gegen eine Öffentlichkeitskampagne der Bremer Senatskanzlei im Rahmen eines am 26.05.2019 stattfindenden Volksentscheides.

Die Antragstellerin zu 1. ist eine politische Partei, die sich in der parallel zum Volksentscheid stattfindenden Wahl erstmals um Sitze in der bremischen Bürgerschaft bewirbt. Die Antragstellerin zu 2. ist Mitglied der Antragstellerin zu 1. und bei der Volksabstimmung abstimmungsberechtigt.

Die Senatskanzlei Bremen hat sich in einer Kampagne, zu der Beilagen zu Tageszeitungen, Plakate und Kinowerbung zählen, an die Bürger gewandt und diese aufgefordert bei dem Volksentscheid mit „Nein“ zu stimmen. In diesem Sinne äußern sich dabei auch der Bürgermeister sowie die Bürgermeisterin und weitere Personen des öffentlichen Lebens. Zu Einzelheiten der Kampagne wird auf die von den Antragstellern vorgelegten Beispiele Bezug genommen.

Dagegen haben die Antragsteller am 13.05.2019 den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt mit dem Inhalt:

Es wird festgestellt, dass die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit in Form einer offensiven Werbekampagne zur Aufforderung, bei dem am 26. Mai 2019 anstehenden stadtbremischen Volksentscheid über das Rennbahngelände mit „Nein“ stimmen, die ca. in dem letzten Monat vor dem Abstimmungstag in Printmedien, „Social Media“, Kinowerbung und anderen Formen veranstaltet wurde, das Objektivitätsgebot verletzt und dadurch die Chancengleichheit der Klägerinnen im Meinungskampf um die Volksgesetzgebung beeinträchtigt hat,

hilfsweise, dass das Objektivitätsgebot jedenfalls dadurch verletzt wurde, dass in den einzelnen Bestandteilen der Kampagne jeweils durch Farbe und Form hervorgehoben einer vorausgefüllte Abstimmung in typischer Manier - ein Kreis mit eingefügtem „handschriftlichen“ Ankreuzen - abgebildet ist.

Die Antragsgegnerin hat beantragt,

den Antrag abzuweisen.

## II.

Die Anträge sind zulässig. Für Streitigkeiten um die Zulässigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (vgl. BVerfG, B.v. 14.10.1987, 2 BvR 64/87, juris; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, B.v. 01.09.2015, 6/15 eA, juris, Rn. 25).

Sie sind jedoch nicht begründet. Die Antragsteller haben keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - i.V.m. § 920 Abs. 2 der Zivilprozessordnung). Der in einem Hauptsacheverfahren zu verfolgende Anordnungsanspruch, um dessen Sicherung es im vorliegenden Verfahren geht, ist ein öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch, der auf Unterlassen der im Antrag genannten Maßnahmen gerichtet ist. Der Anspruch setzt voraus, dass durch eine drohende Wiederholung der beanstandeten Tätigkeiten als hoheitliche Eingriffe in ein subjektives Recht der Antragsteller ein rechtswidriger Zustand geschaffen würde. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor, weil die beanstandeten Äußerungen nicht in ein subjektives Recht der Antragstellerinnen eingreifen und rechtmäßig sind, sodass auch kein rechtswidriger Zustand einzutreten droht.

### 1.

Die beanstandete Kampagne der Senatskanzlei verletzt keine subjektiven Rechte der Antragsteller. Gegen eine behauptete unrechtmäßige Beeinflussung eines Bürgerbegehrens können sich die dafür benannten Vertreter dieses Begehrens wehren. Das Bremer "Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid vom 27. Februar 1996 (Brem.GBl. 1996, 41; 1997, 323), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 04. September 2018 (Brem.GBl. S. 411)" (BremVolksentscheidG) berechtigt sie in § 10 Abs. 2 Nr. 3 ausdrücklich, verbindliche Erklärungen für die Unterzeichner des Volksbegehrens abzugeben. Damit sind sie berechtigt, die Unterzeichner des Volksbegehrens auch vor Gericht zu vertreten (vgl. OVG Bremen, B.v. 02.03.2004, 1 B 79/04, NordÖR 04, 240; BVerfG, B.v. 22.02.2019, 2 BvR 2203/18, juris). Davon haben die Vertreter des Bürgerbegehrens ausdrücklich abgesehen (vgl. Weser Kurier vom 07.05.2019).

Eine vergleichbare Position haben andere Personen, auch wenn sie sich an dem Begehren beteiligt haben, nicht. Ihnen steht gegen eine Beeinträchtigung der mit dem Begehren verfolgten Interessen kein individuelles Recht zu (vgl. Bay VGH, B.v. 13.02.1991, 4 CE 91.404, juris, Rn. 41). Das gilt auch für politische Parteien wie die

Antragstellerin zu 1. (vgl. VerfGH Berlin, B.v. 08.03.1996, 14/96 u.a.). Aus der von ihr zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 37, 84, 90) ergibt sich nichts anderes. Darin hat das Gericht die Frage der Zulässigkeit der von Bürgern erhobenen Beschwerden ausdrücklich offen gelassen und es lediglich als legitim bezeichnet, dass Parteien sich im Rahmen eines Volksentscheides engagieren.

## 2.

Die Kampagne ist nach der im Eilverfahren anzustellenden summarischen Prüfung auch rechtmäßig. Im Unterschied zu einer Wahl geht es bei einem Volksentscheid nicht um eine Entscheidung über die politische Herrschaft in der Zukunft, bei der die Regierung zur Neutralität verpflichtet ist, um eine Verstärkung der Macht mit öffentlichen Mitteln zu verhindern. Bei einem Volksentscheid sind die Bürger hingegen aufgerufen über ein konkretes Gesetz zu entscheiden und werden damit selber als Gesetzgeber tätig. Dieser Verantwortung können die Stimmberechtigten nur gerecht werden, wenn sie vor ihrer Entscheidung hinreichend informiert sind und auch die Auffassung der anderen Verfassungsorgane kennen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, 29.07.1996, St 3/95, juris, Rn. 108 ff.; so auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 19.01.1994, Vf. 89-III-92 u.a., juris). Dementsprechend haben die an einem Bürgerentscheid teilnehmenden Bürger ebenso wenig einen Anspruch auf Neutralität der anderen Gemeindeorgane wie die Abgeordneten im repräsentativ-demokratischen Verfahren (OVG Nordrhein-Westfalen, B.v. 16.12.2003, 15 B 2455/03, juris Rn. 21). Vielmehr geht die Rechtsordnung von mündigen Bürgern aus, die Argumente auch ihrer Repräsentanten bewerten und eine eigene Entscheidung treffen können.

§ 21 BremVolksentscheidG fordert Parlament und Regierung ausdrücklich auf, sich zu dem zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurf zu verhalten. Es ist kein Grund dafür erkennbar ihnen zu untersagen die so zu entwickelnde Position anschließend auch in das Bürger-Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Im Gegenteil sieht die Rechtsprechung die Organe der Gemeinde nicht nur berechtigt (Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Entscheidg.v. 29.07.1996, a.a.O., Rn. 110; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, a.a.O.; anders zur bayerischen Landesverfassung BayVGH, Entscheidg.v. 10.06.2013, Vf.19-VII-11 ohne Unterscheidung zwischen Wahlen und Abstimmungen), sondern angesichts ihrer besonderen Sachkunde eher sogar verpflichtet, im Rahmen eines Volksentscheids wertend Stellung zu nehmen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, B.v. 09.04.2013, 15 B 304/13, juris, Rn. 11; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, B.v. 27.10.2008, 86/08, juris, Rn. 63; BVerfG, U.v. 02.03.1977, 2 BvE 1/76, juris Rn. 63 ff. zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Allgemeinen). Aus der von den Antragstellern zitierten älteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, B.v. 02.04.1974,

2 BvP 1/71 u.a., juris, Rn. 27) ergibt sich nichts anderes. Sie betraf einen von der Verfassung vorgeschriebenen Volksentscheid aus Anlass einer beabsichtigten Länderfusion. Dabei ging es um den Fortbestand der beteiligten Länder, also auch deren Staatsorgane und ihrer Möglichkeit zur weiteren Machtausübung. Dieser Vorgang liegt dem einer Wahl näher als eine Abstimmung über eine einfache Sachfrage, sodass sich auch die Pflicht der Staatsorgane zur Zurückhaltung anders darstellt als bei der hier angesprochenen Bebauung eines Grundstücks.

Allerdings dürfen die Gemeindeorgane sich dabei nur objektiv und sachlich äußern (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O.; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, 27.10.2008, a.a.O., juris; OVG Nordrhein-Westfalen, B.v. 09.04.2013, a.a.O., juris, Rn. 17 ff.). Dies bedeutet, dass die mitgeteilten Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden müssen und Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen und den sachlich gebotenen Rahmen nicht überschreiten dürfen sowie auf einem im Wesentlichen zutreffenden und zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen müssen. Außerdem dürfen die Äußerungen im Hinblick auf das mit ihnen verfolgte sachliche Ziel im Verhältnis zur Unterzeichnungsfreiheit der Bürger nicht unverhältnismäßig sein (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, B.v. 16.12.2003, a.a.O., juris, Rn. 38). Dabei können aber durchaus pointierte Äußerungen zulässig sein (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, B.v. 07.10.2016, 15 B 948/16, juris Rn. 32 ff.). Die Antragsteller haben nicht glaubhaft gemacht, dass die Antragsgegnerin gegen diese Anforderungen verstoßen hätte.

Ein solcher Verstoß liegt insbesondere nicht darin, dass in der Kampagne ausdrücklich für ein "Nein" geworben und ein entsprechendes Kreuz gezeigt wird. Zwar ist es Staatsorganen im Interesse der Entscheidungsfreiheit des Bürgers untersagt, beispielhaft angekreuzte Stimmzettel zu verteilen oder abzubilden (Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O.). Dagegen ist es nicht zu beanstanden, wenn sie eine eindeutige Abstimmungsempfehlung im Sinne eines „Ja“ oder „Nein“ geben (Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O., Rn. 113; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, B.v. 27.10.2008, a.a.O., Rn. 67; a.A. BayVGh, B.v. 13.02.1991, a.a.O. und 17.03.1997, 4 ZE 97.874, juris). Nur das hat die Antragsgegnerin getan, auch wenn sie diese Empfehlung mit dem Bild von einem entsprechenden Kreuz untermalt hat. Ein solches Kreuz hat auch der Bremer Staatsgerichtshof in der zitierten Entscheidung nicht beanstandet.

Auch der Einsatz von Haushaltsmitteln im Rahmen einer solchen Öffentlichkeitsarbeit ist grundsätzlich nicht zu beanstanden (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof,

19.01.1994, a.a.O.; Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, 29.07.1996, a.a.O., Rn. 107; BVerfG, B.v. 23.02.1983, 2 BvR 1765/82, juris, Rn. 1, 53 zur Öffentlichkeitsarbeit im Allgemeinen; a.A. ohne Begründung OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 23.04.2009, OVG 3 S 43.09, juris, Rn. 4).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO; die Festsetzung des Streitwertes auf § 52 Abs. 2 GKG. Das Gericht setzt diesen Wert auch für das Eilverfahren an, weil es die Hauptsache vorwegnimmt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195  
Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195  
Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen.

gez. Dr. Bauer

gez. Feldhusen

gez. Bogner

**Beglaubigt:**  
Bremen, 21.05.2019

Kohlmeyer  
Justizangestellte  
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle