

Marl, 01.04.2019

Bürgermeisteramt - Juristische Beratung
(zuständiges Fachamt)

Sitzungsvorlage Nr. 2019/0123
Bezugsvorlage Nr.

Neudruck
(Daten im Sachverhalt wurden korrigiert)

Öffentliche Sitzung

Beschlussvorlage

Beratungsfolge:	
Rat	11.04.2019

Betreff: Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens
„Rathausanierung stoppen!“

Anlagen
keine

Finanzielle Auswirkungen: <i>Mitzeichnung durch Amt für kommunale Finanzen erforderlich</i>	<input type="checkbox"/> Nein <input checked="" type="checkbox"/> Ja, Erläuterungen siehe im Sachverhalt <input type="checkbox"/> freiwillige Aufgabe <input checked="" type="checkbox"/> pflichtige Aufgabe <input checked="" type="checkbox"/> gesetzliche Grundlage <input type="checkbox"/> vertragliche Grundlage
Personelle und organisatorische Auswirkungen: <i>Mitzeichnung durch Haupt- und Personalamt erforderlich</i>	<input type="checkbox"/> Nein <input checked="" type="checkbox"/> Ja, Erläuterungen siehe im Sachverhalt

Beschlussvorschlag

Der Rat stellt die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „Rathaussanierung stoppen“ fest.

Sachverhalt

1.

Mit Schreiben vom 20.10.2018, Eingang beim Bürgermeister am 23.10.2018, wurde der Verwaltung gem. § 26 Abs. 2 GO NRW unter Angabe der Vertretungsberechtigten Herr Marc Walden, Herr Clemens Mecking und Herr Detlev Beyer-Peters angezeigt, ein Bürgerbegehren durchführen zu wollen. Das Bürgerbegehren trug die Bezeichnung „Rathaussanierung stoppen!“. Die zur Entscheidung zu bringende Frage lautete:

„Soll der Beschluss des Rates der Stadt Marl vom 27.09.2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt werden, und stattdessen lediglich der Ratstrakt saniert und auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs ein Neubau errichtet werden?“

Gem. § 26 Abs. 2 GO NRW ist die Verwaltung in den Grenzen Ihrer Verwaltungskraft Ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich und teilt den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit.

Nach erfolgter Kostenermittlung seitens der Verwaltung wurde den Vertretungsberechtigten mit Schreiben vom **18.12.2018** das erforderliche Quorum (4.118) gem. § 26 Abs. 4 GO NRW mitgeteilt, sowie die ermittelte Kostenschätzung übersandt. In einem diesem Schreiben vorausgegangenem Gespräch am **10.12.2018** waren den Vertretungsberechtigten die Grundlagen der Kostenschätzung erläutert worden. Auf Grund der nicht eindeutigen Zielvorgaben des Bürgerbegehrens ist die Verwaltung von folgenden Prämissen ausgegangen.

1. Der Ratstrakt wird saniert.
2. Ein funktionaler Neubau wird auf der Grünfläche zwischen Wohnen Ost und Josefa-Lazuga-Straße errichtet. Ein anderes verfügbares Grundstück steht derzeit nicht zur Verfügung.
3. Die Rathhaustürme werden verkehrssicher unterhalten wegen der bestehenden Erhaltungspflicht auf Grund des Denkmalschutzes.

Die unter diesen Prämissen ermittelten Kosten wurden nach DIN 276 ermittelt und mit einem Betrag von ca. 89.000.000 € geschätzt. Bei dieser Kalkulation waren die Außenanlagen nicht enthalten.

Die Vertretungsberechtigten haben bei Sammlung der Unterschriften den Bürgern die Kostenschätzung der Verwaltung zur Kenntnis gegeben und in der Begründung ihres Begehrens auf die abweichende Auffassung zu der seitens der Verwaltung ermittelten Kostenschätzung hingewiesen.

Zur Begründung des Bürgerbegehrens wurde wie folgt ausgeführt:

*„Zwar hat der Stadtrat schon am 22. Mai 2015 beschlossen, das Rathaus zu sanieren. Basis war eine Kostenschätzung von 39 Millionen Euro. Aber am **27.09.2018** beschloss der Stadtrat die Sanierung des Rathauses fortzusetzen, obwohl das Planungsteam die Kosten bereits auf 70,25 Mio. Euro berechnete. Diese gewaltige Kostensteigerung für die erneute Sanierung des lediglich 60 Jahre alten, aber extrem reparaturanfälligen Rathauses ist beängstigend. Der an Folgekosten wesentlich günstigere Neubau des Rathauses wurde weder bedacht noch gründlich kalkuliert. Der Neubau des Rathauses wäre nachhaltiger und ökologisch sinnvoller. Ein Neubau ist energieeffizienter, klimaschonender und verursacht deutlich geringere Betriebskosten. Unter anderem durch die zusätzliche Errichtung einer*

Tiefgarage mit ca. 500 Stellplätzen von je 25.000 € fallen die von der Stadt Marl geschätzten Kosten für einen Neubau wesentlich höher als bei der Sanierung des Rathauses aus.“

Am 22.02.2019 wurden der Verwaltung 531 Listen mit 5.144 Unterschriften überreicht.

2.

Die Unterschriftenlisten wurden seitens der Verwaltung hinsichtlich ihrer formellen Anforderungen unter Zuhilfenahme von Einwohnermeldedaten geprüft. Von 5.144 eingereichten Unterschriften mussten 567 Unterschriften ausgesondert werden, es ergibt sich somit eine Anzahl von 4.577 gültigen Unterschriften, folglich ist das erforderliche Quorum erreicht.

3.

Das Bürgerbegehren „Rathaussanierung stoppen!“ ist unzulässig, da es nicht rechtzeitig eingereicht wurde.

a)

Nach § 26 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Satz 1 GO NRW muss ein Bürgerbegehren drei Monate nach dem Sitzungstag eingereicht sein, wenn es sich gegen einen Beschluss des Rates richtet, der nicht der Bekanntmachung bedarf. Diese Frist wurde nicht gewahrt.

Das Bürgerbegehren „Rathaussanierung stoppen!“ möchte angesichts seiner insofern eindeutigen Fragestellung, dass der Ratsbeschluss vom 27.09.2018 aufgehoben wird. Vor diesem Hintergrund ist das Bürgerbegehren ein kassatorisches und damit fristgebundenes Bürgerbegehren.

Zwar richtet sich das Bürgerbegehren nach seinem Wortlaut gegen den Beschluss des Rates der Stadt Marl vom 27.09.2018, doch ist im vorliegenden Fall aufgrund der in der Vergangenheit bereits mehrfachen Befassung des Rates mit dem Projekt Rathaussanierung für die Bestimmung der Einreichungsfrist auf einen älteren Beschluss des Rates der Stadt Marl abzustellen.

b)

Bereits im Jahr 2008 beschloss der Rat der Stadt Marl einen Teil des Rathauses zu sanieren. Dieses Vorhaben wurde im Laufe der Jahre konkretisiert, konnte aber aufgrund der damaligen schlechten Finanzsituation nicht umgesetzt werden.

Im Jahr 2013 nahm man das Sanierungsvorhaben erneut auf. Der Rat der Stadt Marl sprach der Verwaltung die Unterstützung zu einer zeitnahen Teilsanierung und Instandsetzung des Rathauses aus. Die Verwaltung wurde beauftragt, eine Ausschreibung für ein Beraterteam vorzubereiten, welches die wirtschaftlichen und technischen Umsetzungsmöglichkeiten prüfen und eine Handlungsempfehlung abgeben sollte.

Die Verwaltung und das beauftragte Beraterteam fertigten unter Einschluss von drei Bürgerbeteiligungsveranstaltungen und vielen Einzelgesprächen den Entwurf des Handlungskonzeptes Stadtmitte. Dieses enthält Ziele und konkrete Maßnahmen für die zukünftige Entwicklung der Stadt Marl. Insgesamt soll die Stadtmitte aufgewertet werden, wozu auch die Sanierung des Rathauses gehört, welches durch eine umfassende Sanierung und Umgestaltung zu einem „sozialen Rathaus“ entwickelt werden soll. Die Kosten für die Umsetzung des Projektes wurden damals mit 39 Mio. Euro für die sog. Paketvergabe und mit 44,6 Mio. Euro im Falle der Eigenrealisierung veranschlagt.

Am 19.11.2015 beschloss der Rat das vorgenannte Handlungskonzept Stadtmitte als Richtlinie für die Entwicklung der Stadtmitte. Der damalige Beschluss lautete:

„Das Handlungskonzept Stadtmitte wird als Richtlinie für die zukünftige Entwicklung der Stadtmitte beschlossen.“

Dieser Beschluss wurde durch einen weiteren Beschluss des Rates der Stadt Marl vom 06.07.2017 konkretisiert. Es wurde festgelegt, was die Vorhaben genau beinhalten und wie bzw. wo sie realisiert werden sollten. In Ziffer 1 des Beschlusses vom 06.07.2017 lautete es zum Rathaus:

„Im Rahmen der Sanierung des Rathauses sollen neue räumliche Angebote für Gruppen, Initiativen und Träger sozialer, Bildungs- und Integrationsprogramme, sowie weitere öffentliche Nutzungen (Gastronomie, Spielothek) in den Räumen des heutigen Glaskastens eingerichtet werden.“

Infolgedessen begann die Verwaltung im Jahr 2016 auch mit der Beauftragung von Planungs- und Projektsteuerungsleistungen für die Sanierung des Rathauses.

Am 27.09.2018 fasste der Rat der Stadt Marl sodann einen weiteren Beschluss bezüglich der Sanierung des Rathauses, gegen welchen sich das Bürgerbegehren „Rathaussanierung stoppen!“ ausweislich der eindeutigen Fragestellung wendet. Angesichts der im Zuge der vorbereitenden Projektsteuerungsleistungen festgestellten Kostensteigerungen wurde der Rat erneut mit der Rathaussanierung befasst. Ziffer 1 des am 27.09.2018 gefassten Beschlusses lautete:

„Der Rat der Stadt Marl beauftragt die Verwaltung, die Sanierung des Rathauses unter den im Sachverhalt aufgeführten Rahmenbedingungen fortzuführen.“

c)

Bereits der Ratsbeschluss vom 19.11.2015 stellt einen Grundsatzbeschluss zugunsten der Rathaussanierung dar, da durch ihn das Handlungskonzept Stadtmitte einschließlich der Sanierung des Rathauses beschlossen wurde. Auch wenn dieser Beschluss im Laufe der Folgejahre durch weitere Beschlüsse aufgegriffen und konkretisiert wurde, so stellt er gleichwohl den Beginn des Vorhabens Rathaussanierung dar. Dies wird auch dadurch deutlich, dass in nachfolgenden Beschlüssen zur Sanierung des Rathauses alle Beteiligten stets von einem „bereits laufenden Sanierungsprojekt“ ausgehen. Insbesondere in den Ratsbeschlüssen vom 06.07.2017 und 27.09.2018 ging es dem Rat der Stadt Marl nicht mehr um eine Entscheidung „für und wider“ die Rathaussanierung, sondern nur um Entscheidungen innerhalb des laufenden Sanierungsvorhabens bzw. dessen Fortführung.

Dass sich der Rat am 06.07.2017 und 27.09.2018 jeweils mit dem laufenden Vorhaben befasste, führt nicht dazu, dass das Vorhaben jeweils erneut einem Bürgerbegehren zugänglich geworden wäre (OVG Münster, Urteil vom 28.01.2003 – 15 A 203/02, NVwZ-RR 2003, 584).

Auch hat sich die Sachlage seit dem Grundsatzbeschluss vom 19.11.2015 nicht derart gravierend geändert, dass das Vorhaben durch den Ratsbeschluss vom 27.09.2018 erneut einem Bürgerbegehren zugänglich geworden wäre. Die baulichen, inhaltlichen oder funktionalen Rahmenbedingungen der Rathaussanierung weichen nicht derart von den Maßgaben des Grundsatzbeschlusses aus dem Jahr 2015 ab, dass von einer veränderten Sachlage im Sinne von § 26 GO NRW gesprochen werden könnte. Auch das veränderte, respektive gestiegene Investitions- und Finanzierungsvolumen führt zu keiner wesentlichen Änderung im Sinne des § 26 GO NRW (VG Köln, Urteil vom 10.06.2015 – 4 K 5765/14, -juris Rn. 19).

4.

Das Bürgerbegehren „Rathaussanierung stoppen!“ ist auch deshalb unzulässig, da die Fragestellung nicht den Bestimmtheitsanforderungen des § 26 Abs. 7 Satz 1 i. V. m. § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW genügt und auf keine eigene Sachentscheidung abzielt.

a)

Nach § 26 Abs. 7 Satz 1 i. V. m. § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW darf bei einem Bürgerbegehren über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden können. Insoweit setzt § 26 Abs. 7 Satz 1 GO NRW voraus, dass die Frage eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt ist.

Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist von überragender Bedeutung. Denn die Fragestellung ist Grundlage der Entscheidung des einzelnen Bürgers für oder gegen das Bürgerbegehren sowie für oder gegen einen etwaigen späteren Bürgerentscheid. Die Bürger müssen daher schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben.

Zwar ist die zur Entscheidung zu bringende Frage dem Grunde nach mit Ja oder Nein zu beantworten.

Doch ist für den mit dieser Fragestellung konfrontierten Bürger nicht erkennbar, wozu er konkret Ja oder Nein sagen soll. Die in mehrere Teile gegliederte Frage des Bürgerbegehrens lässt insbesondere bezüglich ihres letzten Teils, welcher sich mit dem Neubau des Rathauses befasst, nicht eindeutig erkennen, für welche Maßnahmen sich der das Bürgerbegehren unterstützende Bürger entscheidet. Fragen der Planung, des Umfangs der umzusetzenden Maßnahme und des Standortes bleiben ungeklärt und offen. Zu welcher Maßnahme ein „Ja“ führen würde, kann der Bürger nicht ansatzweise erkennen. Das Bürgerbegehren beinhaltet lediglich den Hinweis auf einen „Neubau auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs“. Hieraus sind etwa weder Größe, baulich-planerische Umsetzung noch Standort des Rathausneubaus zu entnehmen.

b)

Die in einem Bürgerbegehren enthaltene Frage ist bei einem zulässigen Bürgerbegehren Grundlage für einen Bürgerentscheid, weshalb die Fragestellung auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet sein muss.

Was aber Folge eines auf dem Bürgerbegehren „Rathaussanierung stoppen!“ fußenden Bürgerentscheids wäre, ist völlig offen. Das Bürgerbegehren ließe (lediglich) darauf hinaus, dem Rat die Vorgabe zu machen, die Kosten des Vorhabens zu reduzieren, also noch selbst eine abschließende Entscheidung zu treffen. Ein solches Bürgerbegehren ist nicht zulässig (OVG NRW, Urteil vom 19.02.2008 – 15 A 2961/07 – juris Rn. 37; Beschluss vom 06. 12.2007 – 15 B 1744/07 – juris Rn. 24).

Die Fragestellung verhält sich weder zum Umfang noch zum Standort der umzusetzenden Maßnahme. Zu welcher Maßnahme ein „Ja“ im Rahmen des Bürgerentscheides führen würde, kann der Bürger nicht ansatzweise erkennen. Zahlreiche weitergehende Fragen zur konkreten Umsetzung eines Neubaus drängen sich auf und wären im Falle eines Bürgerentscheides im Anschluss durch den Rat selbst zu beantworten.