

Stellungnahme zum Beschluss der Kommunalaufsicht zum Bürgerbegehren „Transparenz und Beteiligung im Projekt Blüthenherme (Werder)“

5.9.2018

Verfasser:

Prof. Dr. Arne Pautsch (Professur für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften und Direktor des Instituts für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie an der Hochschule Ludwigsburg)

Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie e.V.

Hintergrund: Das Bürgerbegehren hatte zum Ziel, nach einem bereits abgeschlossenen Ausschreibungsverfahren für den Bau eines Schwimmbades die Vertragsunterzeichnung seitens der Stadt mit dem Investor vorerst zu stoppen, um mit einem Einwohnerbeteiligungsverfahren nochmals die Dimension des Projektes zu diskutieren. Grundlage für die Vorbereitung der Ausschreibung war der SVV-Beschluss vom 9.3.2017. Die Bürgerbegehrensinitiatoren begannen im Juni 2018 mit der Unterschriftensammlung. Während der laufenden Unterschriftensammlung fasste die SVV am 4.7.2018 einen Beschluss und gab der Bürgermeisterin grünes Licht für die Vertragsunterzeichnung. Am 27.7.2018 reichten die Initiatoren ihr Bürgerbegehren ein. Am 6. August 2018 wurde die Auswertung der Unterschriften abgeschlossen mit dem Ergebnis ausreichend gültiger Unterschriften.

Da das Bürgerbegehren aufgrund der zu dem Zeitpunkt nicht abgeschlossenen materiell-rechtlichen Prüfung durch die Kommunalaufsicht noch keinen Rechtsschutz genoss, beantragten die Initiatoren eine einstweilige Anordnung zur Sicherung des Bürgerbegehrens mit dem Ziel, die Bürgermeisterin vorerst von der Vertragsunterzeichnung abzuhalten, da ansonsten das Bürgerbegehren hinfällig gewesen wäre. Das Verwaltungsgericht lehnte den Antrag ab mit der Begründung, das Bürgerbegehren würde sich auf den am 9.3.2017 gefassten Beschluss der SVV beziehen, hätte somit kassatorischen Charakter und wäre demzufolge schon verfristet. Die Kommunalaufsicht folgte in seinem Schreiben vom 31.8.2018 der Begründung des Verwaltungsgerichts, nennt darüber hinaus jedoch weitere Begründungen, die zu einer Unzulässigkeit des Begehrens geführt hätten.

Wir halten die Begründungen sowohl des Verwaltungsgerichts als auch der Kommunalaufsicht für nicht schlüssig und möchten dies im Folgenden erläutern.

1. Kassatorisches oder initiierendes Bürgerbegehren?

Nach § 15 Absatz 1 BbgKVerf gilt für kassatorische Bürgerbegehren eine Einreichungsfrist von acht Wochen nach Bekanntmachung des SVV-Beschlusses. Ein kassatorisches Bürgerbegehren liegt dann vor, wenn es inhaltlich auf einen Beschluss der Gemeindevertretung gerichtet ist. Hier reicht es nicht, dass Bürgerbegehren und SVV-Beschluss in einem thematischen Verhältnis zueinander stehen. Entscheidend ist, ob das Bürgerbegehren eine Änderung des SVV-Beschlusses oder gar die Aufhebung zum Ziel hat (Grünwald, Potsdamer Kommentar, § 15, Rdnr. 7).

Ziel dieses Bürgerbegehrens war, die Vertragsunterzeichnung vorerst zu stoppen, um ein Einwohnerbeteiligungsverfahren durchzuführen. Der Beschluss der Kommunalvertretung von 2017 beinhaltet jedoch lediglich, Vertragsverhandlungen vorzubereiten und die Empfehlungen für die Verfahrensart der Kommunalvertretung erneut vorzulegen, was niemals geschah. Es zielt also nicht auf eine Änderung oder Aufhebung des SVV-Beschlusses vom 9.3.2017, widerspricht diesem nicht und hat somit nach unserer Auffassung initiierenden Charakter.

Am Rande bemerkt hält der Potsdamer Kommentar zur BbgKVerf einen Folgebeschluss (also nicht den Grundsatzbeschluss) dann für fristauslösend für ein Bürgerbegehren, wenn zum Zeitpunkt des Grundsatzbeschlusses noch nicht ausreichend Informationen über das Für und Wider vorlagen. Davon ist zum Zeitpunkt des ersten SVV-Beschlusses vom 9.3.2017 auszugehen. Der Beschluss zur Vertragsunterzeichnung erfolgte dann am 4.7.2018, zu einem Zeitpunkt, an dem bereits seit einem Monat Unterschriften gesammelt wurden. Wenn es sich überhaupt um ein kassatorisches Bürgerbegehren handeln sollte, was wir bezweifeln, dann hätte der SVV-Beschluss vom Juli fristauslösend sein müssen und das Bürgerbegehren wäre zulässig.

2. Verfolgt das Bürgerbegehren ein gesetzwidriges Ziel?

Auch wenn die Kommunalaufsicht der Entscheidung des Verwaltungsgerichts insoweit folgt, als es eine intensive Prüfung des Bürgerbegehrensgegenstandes für nicht geboten hält, da die Frist nach seiner Auffassung abgelaufen sei, werden in der Stellungnahme dann trotzdem weitere Einschätzungen zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ausgeführt, denen entschieden zu widersprechen ist.

Es wird behauptet, das Bürgerbegehren verfolge ein gesetzwidriges Ziel, da es, würde man die Entscheidung des Verwaltungsgerichts außer Acht lassen, den SVV-Beschluss vom 4.7.2018 zur Vertragsunterzeichnung angreife. Dies begründet die Kommunalaufsicht damit, dass der SVV-Beschluss vom 4.7.2018 abschließend sei und ein Bürgerbegehren damit nicht mehr möglich wäre.

Sinn und Zweck von kassatorischen Bürgerbegehren sind jedoch gerade, SVV-Beschlüsse aufzuheben oder zu ändern. Die Einreichungsfrist soll laut Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass hier keine längeren Verzögerungen auftreten. Fraglich ist, warum nun der Beschluss der SVV vom 4.7.2018 endgültig und unumstößlich sein soll, zumal mit der Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren bereits im Juni begonnen wurde. Der Potsdamer Kommentar (§ 15 Rdnr. 40) geht unter anderem dann von Bürgerbegehren mit gesetzwidrigen Zielen aus, wenn es gegen bestehende vertragliche Verpflichtungen verstößt. Der Vertrag war jedoch zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens noch gar nicht unterzeichnet.

Abgesehen davon hätte die Bürgermeisterin mit der Vertragsunterzeichnung mindestens bis zum Abschluss der Zulässigkeitsprüfung warten können. Es wäre auch nach Unterzeichnung noch genug Spielraum verblieben, um im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens Details der Ausgestaltung mit den Einwohner/innen zu diskutieren. Die Stadtverwaltung hätte versuchen können, hier eine Einigung mit dem Investor herzustellen. Die SVV hätte dann ein Einwohnerbeteiligungsverfahren auf den Weg bringen können.

3. Aufschiebende Wirkung eines initiierenden Begehrens?

Die Kommunalaufsicht liegt ebenfalls falsch mit ihrer Einschätzung, die aufschiebende Wirkung gelte nur für kassatorische Bürgerbegehren. In § 15 Abs. 2 Satz 5 BbgKVerf heißt es: „Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens bewirkt, dass bis zum Bürgerentscheid eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen und entgegenstehende Vollzugshandlungen nicht vorgenommen werden dürfen.“ Das Gesetz macht also in dem Punkt gar keine Unterscheidung zwischen den Bürgerbegehrensarten.

4. Politische Bewertung der Verfahrensregelungen

Abgesehen von der Auslegung der bestehenden Rechtslage verdeutlicht dieser Fall erneut, wie – man muss schon sagen – praxisfeindlich das Bürgerbegehrensverfahren trotz jüngster Reform der Kommunalverfassung weiterhin ist. In bestimmten Konstellationen ist es für Initiatoren eines Bürgerbegehrens äußerst schwierig einzuschätzen, welchen Charakter – initiierend oder kassatorisch

– ein Bürgerbegehren im jeweiligen Fall hat. Wie der hier anlassgebende Fall zeigt, versetzt die verfolgte fragwürdige Rechtsauffassung eine SVV in die Lage, mit einem Beschluss während der laufenden Unterschriftensammlung einem Bürgerbegehren in die Quere kommen, indem aus einem initiierenden plötzlich ein kassatorisches Bürgerbegehren wird. Das hätte zur Folge, dass sich die Sammelfrist drastisch verkürzt. In Brandenburg kommt hinzu, dass nach § 15 Absatz Satz 8 Nr. 3 Unterschriften ihre Gültigkeit verlieren, die vor dem SVV-Beschluss gesammelt wurden. Für den hier beschriebenen Fall hätte das bedeutet, ginge man davon aus, dass der SVV-Beschluss von 4.7.2018 fristauslösend gewesen ist, dass die Unterschriften, die bis dahin gesammelt wurden, ungültig gewesen wären. Das kann nicht wirklich im Sinne des Verfahrens und des Gesetzgebers sein, bedenkt man, dass Bürger/innen viel Aufwand betreiben, um das nötige Unterschriftenquorum zu erreichen. Vor dem Hintergrund wachsender Politik- und Demokratieverdrossenheit sollte die Brandenburger Rechtslage nochmal grundsätzlich überdacht werden.

Die Beseitigung dieses Missstandes ist denkbar einfach: Wie in Bayern, Berlin, Schleswig-Holstein und Hamburg auch, sollte die Einreichungsfrist für Bürgerbegehren abgeschafft werden. So hätten die Bürger/innen die gleichen Rechte wie die von ihnen gewählten Gemeindevertreter/innen und könnten SVV-Beschlüsse jederzeit kippen oder ändern, solange nicht rechtliche Beschränkungen vorliegen. Es würde dann weiterhin ein Verfallsdatum für die Unterschriften gelten – nach geltender Rechtslage würden Unterschriften nach einem Jahr ungültig sein.