BM/10.1 ssp - 12 98 00:BE - Rathausneubau 03.01.2017

Stellungnahme der Wahlleiterin

zur Entscheidung über die mögliche Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Stopp Rathaus Neubau"

I. Sachverhalt

Seit Jahren setzt sich die Stadt mit dem Thema auseinander, ein neues Rathaus zu bauen und die bisherigen Verwaltungsstandorte in der Innenstadt zu konzentrieren. Die Entscheidung, ein neues Rathaus auf dem Grundstück Bürgermeisterstraße 25 zu errichten, wurde durch eine Vielzahl von Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bernau bei Berlin (SVV) in den vergangenen Jahren konkreter untersetzt.

Nachfolgend werden die Beschlüsse hier noch einmal einzeln aufgeführt:

4-442/2005: Die Stadtverordnetenversammlung beschließt die Fortschreibung der Sanierungsziele im Sanierungsgebiet Stadtkern Bernau, dass das Stadtzentrum durch die Konzentration der Verwaltung funktionell gestärkt werden soll.

4-680/2008: Genehmigung aller abgegebenen Erklärungen im Grundstückskaufvertrag zur Bürgermeisterstr. 25 (geplanter Standort des neuen Rathauses).

5-407/2010: Die 5. Stadtverordnetenversammlung bestätigt den Entwurf der Auslobungsunterlagen vom November 2010 zum städtebaulich- architektonischen Ideenwettbewerb für den Rathausstandort Bürgermeisterstraße 25/ Grünstraße 1 (Rathaus II) in Bernau bei Berlin.

5-451/2011: Die 5. Stadtverordnetenversammlung beschließt die Ergänzung des Entwurfs der Auslobungsunterlagen vom November 2010 zum städtebaulich- architektonischen Ideenwettbewerb für den Rathausstandort Bürgermeisterstraße 25/ Grünstraße 1 (Rathaus II) in Bernau bei Berlin unter Punkt 1.1 Planungshintergrund mit folgender Formulierung: „Ein Abriss des bestehenden Gebäudes ist dabei auszuschließen. Lediglich Um- und Ergänzungs-/Erweiterungsbauten sollen bei der Aufgabenstellung in Betracht kommen.".

5-486/2011: Die 5. Stadtverordnetenversammlung bestätigt die überarbeitete Auslobung zum nicht offenen Realisierungswettbewerb für das Rathaus II Bernau bei Berlin. Die Benennung der Preisrichter erfolgt durch den Hauptausschuss. Die Stadtverwaltung wird ermächtigt, notwendige organisatorisch-technische Änderungen in der Durchführung vorzunehmen.

5-626/2012: Die Stadtverordnetenversammlung befürwortet ein erneutes Wettbewerbsverfahren zur Vergabe des Planungsauftrags für das neue Rathaus in Bernau bei Berlin.

5-930/2013: Die Stadtverordnetenversammlung beschließt den Standort Bürgermeisterstraße 25 für das Neue Rathaus und beauftragt die Verwaltung die Auslobung zum städtebaulichen Wettbewerb erneut vorzulegen.

5-971/2014: Die Stadtverordnetenversammlung beschließt, der Ausschreibung des architektonischen Realisierungswettbewerbs für das Neue Rathaus unter der Prämisse der

wie folgt geänderten Auslobung zuzustimmen...(es folgen lediglich Konkretisierungen der Punkte Sachverständige und Stellplätze).

5-1009/2014: Mit der Vorlage 5-1435 begehrte die Unabhängige Fraktion schon im Jahre 2014 den Beschluss der SVV, dass das Verwaltungsgebäude Bürgermeisterstraße 25 nicht abgerissen wird. Diese Vorlage wurde am 22.05.2014 durch die 5. Stadtverordnetenversammlung abgelehnt.

6-63/2015: Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bernau bei Berlin beschließt, dem vorliegenden Stand der Vorplanung des Architektenbüros studioinges, Architektur und Städtebau GbR, für das Neue Rathaus Bernau (Anlage) als Grundlage für die Entwurfs-, Genehmigungs- und Ausführungsplanung zuzustimmen.

Am 13.10.2016 hat die SVV mit Beschluss-Nr. 6-163/2016 entschieden, die Planung und die Realisierung des Neuen Rathauses gemäß der vorgestellten Vorplanung laut SVV-Vorlage 6-633 vom 12.09.2016, mit einer gegenwärtigen Kostenschätzung in Höhe von 15.860.000,00 EUR fortzuführen.

Im Zusammenhang mit diesem Beschluss wurde mir am 19.12.2016 von Herrn Péter Vida ein Bürgerbegehren übergeben.

Das Bürgerbegehren ist auf der vorliegenden Unterschriftenliste mit der Überschrift „Stopp Rathaus-Neubau" überschrieben.

Die Fragestellung zum Bürgerbegehren ist auf der Unterschriftenliste wie folgt formuliert:

"Sind Sie dafür, dass der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Bernau vom 13.10.2016 mit der Nummer 6-163/2016 (Inhalt: "Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bernau bei Berlin beschließt die Planung und die Realisierung des Neuen Rathauses gemäß der vorgestellten Vorplanung laut SVV-Vorlage Nr. 6-633 vom 12.09.2016, mit einer gegenwärtigen Kostenschätzung in Höhe von 15.860.000,00 EUR fortzuführen.) aufgehoben wird?"

Auf der Unterschriftenliste ist für das Bürgerbegehren folgende Begründung angegeben worden:

„Die Stadt Bernau plant die Realisierung des Neuen Rathauses in der Bürgermeisterstraße 25. Hierzu soll das dortige, bisherige Gebäude abgerissen werden. Bei der vormaligen Beschlussfassung im Jahr 2014 wurde eine Kostenobergrenze von 9,8 Millionen Euro festgelegt. Nach jüngster Kostenschätzung kann diese jedoch nicht mehr gehalten werden. So wird nunmehr davon ausgegangen, dass sich die Kosten auf gut 15,8 Millionen Euro belaufen. Durch dieses Bürgerbegehren soll der Beschluss, der die Planung und Realisierung des Bauvorhabens mit der geänderten Kostenschätzung billigt, aufgehoben werden."

Der Kostendeckungsvorschlag lautet wie folgt:

„Das Bürgerbegehren verursacht keine zusätzlichen Kosten."

Als Vertrauensperson des Bürgerbegehrens wurde auf der Unterschriftenliste Herr Péter Vida und als stellvertretende Vertrauensperson wurde Herr Klaus Wilke benannt.

II. Rechtliche Würdigung

Die Stadtverordnetenversammlung entscheidet gemäß § 15 Abs. 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Ein Bürgerbegehren ist dann zulässig, wenn sowohl die formellen als auch die materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen.

Die Stadt Bernau bei Berlin hat im Zusammenhang mit der Zulässigkeitsprüfung des vorliegenden Bürgerbegehrens ein Gutachten bei dem Anwaltsbüro DombertRechtsanwälte Part mbH aus Potsdam in Auftrag gegeben. Dieses wurde am 20.12.2016 erstellt und der Stadt am 21.12.2016 übergeben. Dem Prüfungsergebnis des Büros schließe ich mich vollumfänglich an und verweise in wesentlichen Punkten meiner Stellungnahme auf die darin ausgeführten Feststellungen. Auf eine Anlage dieses Gutachten habe ich lediglich aus dem Grund verzichtet, da es den Stadtverordneten bereits durch den Bürgermeister mit Schreiben vom 22.12.2016 per Post zugesandt wurde.

Außerdem wurde im Auftrag des Landesverbandes BVB/FREIE WÄHLER ein Gutachten von Staatssekretär a. D. und Rechtsanwalt Hasso Lieber erstellt, was den Stadtverordneten durch die Unabhängige Fraktion am 23.12.2016 zur Kenntnis gegeben wurde.

Unter Berücksichtigung der Ausführungen in beiden Gutachten habe ich meine Stellungnahme abgefasst.

1. Formelle Zulässigkeit

a) Kassatorisches Bürgerbegehren

Gemäß § 15 Abs. 1 BbgKVerf gibt es zwei verschiedene Formen des Bürgerbegehrens. Daher muss zunächst geklärt werden, um welche Art Bürgerbegehren es sich im vorliegenden Fall handelt. Ein initiierendes Bürgerbegehren ist darauf gerichtet, anstelle der Stadtverordnetenversammlung einen Beschluss zu fassen. Ein kassatorisches Bürgerbegehren ist hingegen darauf gerichtet, einen bereits gefassten Beschluss der SVV oder des Hauptausschusses zu beseitigen. In diesem Fall muss das Bürgerbegehren innerhalb einer Frist von acht Wochen nach Veröffentlichung des Beschlusses eingereicht werden.

Die Fragestellung beinhaltet sowohl die Nummerierung des gefassten Beschlusses der SVV als auch den Inhalt des Beschlusses, außerdem wird ausdrücklich von der durch das Bürgerbegehren beabsichtigten Aufhebung des Beschlusses gesprochen. Insofern handelt es sich im vorliegenden Fall gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 BbgKVerf um ein kassatorisches Bürgerbegehren. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid würde die Entscheidung des Beschlusses der SVV ändern.

Für ein Bürgerbegehren müssen nach § 15 Abs. 1 S. 3 BbgKVerf folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der voraussichtlichen Kosten der verlangten Maßnahme im Rahmen des Gemeindehaushalts enthalten.

- Das Bürgerbegehren muss von mindestens zehn vom Hundert der wahlberechtigten Bürger unterzeichnet sein.
- Auf dem Bürgerbegehren sind eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson zu benennen.

- Das Bürgerbegehren darf nicht unter den Negativkatalog des § 15 Abs. 3 BbgKVerf fallen; darin sind Tatbestände aufgeführt, über die ein Bürgerbegehren unzulässig ist.

- Die Unterschriften und Unterschriftslisten müssen den Formerfordernissen nach § 15 BbgKVerf entsprechen; § 81 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 bis 4 des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes gilt entsprechend, d.h., dass vollständige Eintragungen mit Name, Vorname, Tag der Geburt, ständiger Wohnsitz und Anschrift der unterzeichnenden Person anzugeben sind; außerdem ist eine handschriftliche Unterzeichnung und das Datum der Unterschriftsleistung erforderlich.

Das Einhalten der strengen Formerfordernisse soll sicherstellen, dass die durch einen Bürgerentscheid eintretende Kompetenzübertragung von der durch einen Wahlakt demokratisch legitimierten und grundsätzlich allzuständigen Vertretungskörperschaft auf die Bürger demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Daher ist ein Bürgerbegehren nur zulässig, wenn sämtliche aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind. Ist dies bei nur einem Punkt nicht der Fall, hat dies zwingend die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Folge.

b) Form

Gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 muss das Bürgerbegehren schriftlich bei der Wahlleiterin eingereicht werden. Die Unterschriftenlisten für das Bürgerbegehren wurden am 19.12.2016 von der Vertrauensperson übergeben.

c) Frist

Da es sich im vorliegenden Fall gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 BbgKVerf um ein kassatorisches Bürgerbegehren handelt und die Zielsetzung des Bürgerbegehrens darauf gerichtet ist, einen gefassten Beschluss der SVV aufzuheben, müssen die Unterschriftenlisten innerhalb von acht Wochen nach der Veröffentlichung des Beschlusses eingereicht werden.

Sinn und Zweck der Fristenregelung bei kassatorischen Bürgerbegehren ist die Schaffung von Rechtssicherheit. Die Beschlüsse der SVV sollen nicht über eine längere Zeit in der Schwebe bleiben (vgl. Potsdamer Kommentar zu § 15, Rn. 43.). Deshalb muss auch in diesem Fall das Bürgerbegehren der Frist des § 15 Abs. 1 S. 3 BbgKVerf unterliegen.

Im o. g. Gutachten ist insbesondere die Frage untersucht worden, ob es nicht aufgrund der vorliegenden Beschlusskette an vorausgegangenen Beschlüssen dennoch eine Verfristung vorliegen könnte. Denn sollte sich das Bürgerbegehren auch auf die in der Vergangenheit gefassten Beschlüsse gerichtet sein, wäre ein Bürgerbegehren unzulässig, da verfristet.

Das Bürgerbegehren ist auf den Unterschriftenlisten mit folgender Überschrift versehen: ***"Bürgerbegehren-Stopp Rathaus-Neubau".***

Damit könnte zunächst Eindruck entstehen, dass mit dem Bürgerbegehren nicht nur der in der Fragestellung benannte Beschluss aufgehoben werden soll, sondern sich das Bürgerbegehren auch auf die in der Vergangenheit hierzu gefassten Beschlüsse beziehen soll und eine gänzliche Verhinderung des Rathausneubaus auf dem Grundstück Bürgermeisterstraße 25 bzw. eine wesentlich andere Lösung angestrebt werden soll.

Insbesondere wird dies bekräftigt durch das von der BVB/FREIE Wähler vorliegende Gutachten. Auf S. 5 des Gutachtens heißt es: „Dabei ist nicht allein der Wortlaut der Fragestellung maßgeblich. Der Gegenstand des Begehrens ergibt sich vielmehr aus der Zielrichtung. Dort kommt es in erster Linie darauf an, wie die unterzeichnenden Bürger den Text verstehen müssen, da sichergestellt sein muss, dass sie bei der Unterschrift wissen, was der Gegenstand des Begehrens ist."

Dabei spielt es auch keine Rolle, wenn die Unabhängige Fraktion in einem offenen Brief an den Bürgermeister und die SVV, der an die privaten Haushalte in der Stadt Bernau verteilt wurde, erklärt, wo gegen sich das Bürgerbegehren richtet: „Vor wenigen Wochen haben die Unabhängigen ein Bürgerbegehren initiiert, welches sich gegen die steigenden Kosten und den Abriss eines völlig intakten Gebäudes wendet."

Doch weder die Fragestellung noch der Begründungstext des Bürgerbegehrens enthalten eine entsprechende Gedanken und Formulierungen und das sind die ausschließlich zu untersuchenden Prüfungskriterien für das Bürgerbegehren.

Der Wortlaut des Bürgerbegehrens bezieht sich ausschließlich auf die Aufhebung des Beschlusses der SVV vom 13.10.2016 (Nr. 6-163/2016) und ist insofern eng gefasst. Das kann meiner Meinung nach aus Sicht des Empfängerhorizonts auch nicht anders verstanden werden.

Vorliegend wurde der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 13.10.2016 nachweislich im Amtsblatt Nr. 10/2016 am 24.10.2016 veröffentlicht, sodass die Frist am 19.12.2016 abgelaufen ist.

Mit der Einreichung der Unterschriftslisten am 19.12.2016 durch Herrn Vida an mich ist die Frist gewahrt worden.

d) Zur Entscheidung zu stellende Frage/Bestimmtheit der Fragestellung

Die Fragestellung, muss hinreichend bestimmt und vollzugsfähig sein. Sie muss zweifelsfrei mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden, soll kurz, klar und unpolemisch gefasst sein und Beleidigungen, Suggestionen und doppelte Verneinungen vermeiden (Schumacher Kommentar zu § 15 Rn. 9.3).

Die zur Entscheidung zu bringende Frage lautet:

"Sind Sie dafür, dass der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Bernau vom 13.10.2016 mit der Nummer 6-163/2016 (Inhalt: "Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bernau bei Berlin beschließt die Planung und die Realisierung des Neuen Rathauses gemäß der vorgestellten Vorplanung laut SVV-Vorlage Nr. 6-633 vom 12.09.2016, mit einer gegenwärtigen Kostenschätzung in Höhe von 15.860.000,00 EUR fortzuführen.) aufgehoben wird?"

Die Fragestellung ist eng gefasst und beschränkt sich auf die Aufhebung des SVV-Beschlusses Nr. 6-163/2016. Die Frage ist so formuliert, dass sie mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden kann, Wertungen sind aus der Fragestellung nicht ersichtlich.

Darüber hinaus muss die Fragestellung auch ausreichend bestimmt sein.

Das Bestimmtheitserfordernis verlangt, dass für die Antragsberechtigten und die Stadtverordneten erkennbar ist, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid

herbeizuführende Entscheidung haben wird. Die Fragestellung muss so konkret formuliert sein, wie Beschlüsse der SVV selbst.

Vorliegend zielt die Fragestellung wohl zwar darauf ab, dass alle rechtlich zulässigen und tatsächlich nicht offensichtlich aussichtslosen Schritte unternommen werden sollen, um das Bauvorhaben zu stoppen.

Andererseits dürfen an die sprachliche Abfassung der Fragestellung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, da die Fragestellung immer bürgerbegehrensfreundlich auszulegen ist. Es kann deshalb notwendig sein und ist auch zulässig – wie bei Willenserklärungen und Gesetzten auch -, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln.

e) Begründung

Das Bürgerbegehren bedarf nach § 15 Abs. 1 Satz 4 BbgKVerf einer Begründung. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Die Wiedergabe unrichtiger Tatsachen führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Die Begründung lautet:

„Die Stadt Bernau plant die Realisierung des Neuen Rathauses in der Bürgermeisterstraße 25. Hierzu soll das dortige, bisherige Gebäude abgerissen werden. Bei der vormaligen Beschlussfassung im Jahr 2014 wurde eine Kostenobergrenze von 9,8 Millionen Euro festgelegt. Nach jüngster Kostenschätzung kann diese jedoch nicht mehr gehalten werden. So wird nunmehr davon ausgegangen, dass sich die Kosten auf gut 15,8 Millionen Euro belaufen. Durch dieses Bürgerbegehren soll der Beschluss, der die Planung und Realisierung des Bauvorhabens mit der geänderten Kostenschätzung billigt, aufgehoben werden."

So wird in der Begründung ausgeführt, dass mit dem Bürgerbegehren der Beschluss, der die Planung und Realisierung des Bauvorhabens mit der geänderten Kostenschätzung billigt, aufgehoben werden soll. Indirekt sollen wohl damit die Bürger darauf hingewiesen werden, dass das Bauvorhaben bzw. die Planungen und Vorbereitungen bereits begonnen wurden, es sich bei dem geplanten Bürgerentscheid um den Eingriff in ein laufendes Bauprojekt handelt. Möglicherweise ist der dargestellte Sachverhalt in der Begründung zu kurz und zu eindimensional dargestellt, so dass zu viele Hintergründe, die einen rationalen Diskurs erst möglich machen und zur Entscheidungsfindung beitragen würden, ausgeblendet werden. Auf der anderen Seite werden nach der Rechtsprechung an die Begründung ebenfalls keine allzu hohen Anforderungen gestellt. Es wird als ausreichend angesehen, wenn die grundlegenden Gründe des Begehrens im Hinblick auf den Empfängerhorizont der betroffenen Abstimmungsberechtigten verständlich dargestellt werden. Die entscheidenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte sind allerdings immer anzusprechen und müssen aus sich heraus verständlich sein.

Unerheblich für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrs ist, ob die von den Initiatoren gegebene Begründung tragfähig ist, also nachvollziehbare Erwägungen auf der Grundlage richtig ermittelte Fakten enthält (Schumacher Kommentar zu § 15, Rn. 9.6). Schwächen der Begründung sollen demnach in der öffentlichen Auseinandersetzung bloßgelegt werden.

Demnach wäre die vorgelegte Begründung ausreichend.

f) Kostendeckungsvorschlag

Der Kostendeckungsvorschlag soll den Abstimmungsberechtigten, die damit verbundene finanzielle Verantwortung, die durch den Bürgerentscheid entstehen würde, verdeutlichen. Zu Recht betont daher die Rechtsprechung, dass die Gewährung von direktdemokratischen Entscheidungsbefugnissen erfordert, dass die entscheidenden Bürger nicht nur sich für die Gewährung (oder Nichtgewährung) von Leistungen aussprechen können, sondern auch für die Beurteilung der Kostenfolge und für Vorschläge des Kostenausgleichs eine Mitverantwortung übernehmen müssen (Schumacher Kommentar zu § 15, Rn. 10.1 m.w.N.).

Als Kostendeckungsvorschlag ist angegeben:

„Das Bürgerbegehren verursacht keine zusätzlichen Kosten."

Im bereits oben beschriebenen Gutachten ist dazu folgendes ausgeführt:

"Auch im Fall eines kassierenden Bürgerentscheids können Kosten entstehen, sodass es nach Auffassung einiger Gerichte eines Kostenvorschlages bedarf. Anerkannt ist aber, dass nach dem Normzweck von § 15 BbgKVerf dann kein Deckungsvorschlag notwendig ist, wenn die beantragte Maßnahme keine Kosten verursacht oder offensichtlich die billigere Alternative gegenüber einem von der Gemeindevertretung beschlossenen Vorhaben ist (vgl. hierzu: OVG Lüneburg. B.v. 24.3.2000- 10 M 986/00, juris Rn. 8; VG Magdeburg, U.v. 12.5.2004, LKV 2004, 526; zustimmend in Bezug auf die brandenburgische Regelung Schumacher, in: Schumacher Kommentar zu § 15 BbgKVerf, Rn. 10.2.2; Grünewald, in: Muth, Potsdamer Kommentar zu § 15 BbgKVerf, Rn. 64). Nur wenn nicht offensichtlich erkennbar ist, dass die vorgeschlagene Alternative billiger ist, so sind in der Begründung des Antrags Ausführungen geboten, weshalb die vorgeschlagene Alternative für kostengünstiger gehalten wird (Schumacher Kommentar zu § 15 BbgKVerf, Rn. 10.2.2 m.w.Nachw.).

Vor diesem Hintergrund ist im vorliegenden Fall ein vollständiger Kostendeckungsvorschlag entbehrlich. Das Bürgerbegehren ist allein auf die Aufhebung des Beschlusses vom 13.10.2016 gerichtet, zwar könnten in der Folge weitere Kosten eintreten, diese wären aber geringer als die mit dem Bau des Rathauses verbundenen Baukosten."

g) Vertrauenspersonen

Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 6 BbgKVerf sind auf dem Bürgerbegehren eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson zu benennen; im Übrigen gilt § 31 des BbgKWahlG entsprechend.

Auf dem Bürgerbegehren wurden zwei Vertrauenspersonen benannt:

1. Herr Péter Vida, Breite Str. 11, 16321 Bernau b. Berlin
2. Herr Klaus Wilke, Julian-Marchlewski-Str. 11, 16321 Bernau b. Berlin

Die Nennung einer Vertrauensperson und stellvertretenden Vertrauensperson ist somit gegeben.

h) Quorum

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 15 Abs. 1 Satz 5 von mindestens zehn vom Hundert der Bürger unterzeichnet worden sein. Bürger ist, wer nach § 11 Abs. 2 BbgKVerf i. V. m. §

81 Abs. 5 BbgKWahlG am Tag des Eingangs des Bürgerbegehrens wahlberechtigt war. Die Wahlberechtigung ergibt sich aus § 8 BbgKWahlG. Demnach ist wahlberechtigt, wer Deutscher im Sinne des Grundgesetzes bzw. Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union ist, wer das 16. Lebensjahr vollendet hat, wer im Wahlgebiet seinen ständigen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat und wer nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ist.

Am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens betrug die Zahl der im Melderegister eingetragenen wahlberechtigten Personen 32.422.

Demnach liegt das erforderliche Quorum bei 3.242 gültigen Eintragungen.

Bei der Prüfung der insgesamt eingereichten 782 Listen konnte die Plausibilitätsprüfung abgeschlossen werden. Auf den geprüften Listen haben sich insgesamt 4.672 Personen eingetragen.

Bei der Prüfung der Unterschriften müssen folgende Kriterien berücksichtigt werden: Das Bürgerbegehren muss gemäß § 15 Abs. 1 S. 7 Halbsatz 2 BbgKVerf i. V. m. § 81 Abs. 3 Satz 3 BbgKWahlG den Namen, Vornamen, Tag der Geburt, ständigen Wohnsitz und die Anschrift der unterzeichnenden Personen in deutlich lesbarer Form sowie die handschriftliche Unterschrift der unterzeichnenden wahlberechtigten Personen und das Datum der Unterschriftsleistung enthalten. Als ungültig zu werten ist eine Eintragung insbesondere dann, wenn die Identität der unterzeichnenden wahlberechtigten Person nicht zweifelsfrei zu erkennen ist, wenn die Eintragungen mehrfach sind, es sich bei der eingetragenen Person um keine wahlberechtigte Person handelt und wenn die Person falsche Angaben zu ihrer Person vorgenommen hat.

Die erforderlichen Angaben, d.h. der volle Wortlaut der Frage sowie der Kostendeckungsvorschlag, müssen auf jeder Unterschriftenliste vorhanden sein.

Zudem sind die Unterschriften als ungültig zu bewerten, die vor der entsprechenden Beschlussfassung der SVV, mithin vor dem 13.10.2016 geleistet worden sind (§ 15 Abs. 1 Satz 8 Nr. 3 BbgKVerf).

In Anwendung dieser Kriterien führte die Prüfung der Unterschriften zu folgendem Ergebnis:

Gültige Unterschriften:	3.921	
Ungültige Unterschriften:	753	
davon	92	Mehrfacheintragungen
	187	Eintragungen von nichtberechtigten Personen
	355	Eintragungen mit falschen Angaben
	119	Eintragungen mit Formfehlern

Das erforderliche Quorum ist demnach erreicht.

2. Materielle Zulässigkeit

a) Angelegenheit der Stadt (Verbandskompetenz)

Ein Bürgerbegehren muss eine Angelegenheit betreffen, die in die Entscheidungskompetenz der Stadt fällt. Das Bauvorhaben ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung. Die SVV trifft die Entscheidung über den Rathausneubau und alle damit zusammenhängenden Fragen.

b) Ausschlussgrund nach § 15 Abs. 3 Nr. 4 BbgKVerf

§ 15 Abs. 3 BbgKVerf enthält einen abschließenden Katalog von Fällen, in denen der Gesetzgeber einen Bürgerentscheid nicht zulässt und damit auch ein entsprechendes Bürgerbegehren unzulässig wäre.

Die Haushaltssatzung und die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sind dem Votum eines Bürgerentscheids entzogen, weil es sich bei ihnen um komplexe Entscheidungen in Form von Rechenwerken handelt, die eines besonderen Sachverstandes von Experten bedürfen, die die Haushaltswirtschaft der Gemeinde in ihren Einzelheiten und Verknüpfungen kennen (Schumacher Kommentar zu § 15 BbgKVerf, Rn. 7.4.4). Eine Entscheidung über den Haushaltsplan liegt nicht schon vor, wenn ein Bürgerentscheid Auswirkungen auf den Haushalt hat. Anders als nach einigen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen wie z.B. Art 76 Abs. 2 LV, Art 73 der Verfassung des Freistaats Bayern oder Art 76 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen und der zu diesen ergangenen Rechtsprechung ist es auch nicht entscheidend, ob Auswirkungen auf den Haushalt als Ganzes eintreten (Schumacher Kommentar zu § 15 BbgKVerf, a.a.O. mit weiteren Nachweisen).

Ein solcher Gesichtspunkt ist bei kommunalen Bürgerentscheiden nicht relevant: Hier wird nämlich ein Kostendeckungsvorschlag verlangt. Der Kostendeckungsvorschlag ist eine Sicherung dafür, dass den Bürgern die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt offen gelegt werden. Auch ist durch dieses Erfordernis sichergestellt, dass das Gleichgewicht der Haushaltswirtschaft nicht aufs Spiel gesetzt wird, da für den Vorschlag ja eine Deckung vorzusehen ist. Aus diesem Grund ist die Vorschrift der Nr. 4 so zu interpretieren, dass nur Bürgerentscheide, die sich ausdrücklich auf den Haushalt beziehen, ausgeschlossen werden (Schumacher Kommentar zu § 15 BbgKVerf, a.a.O.).

c) Ausschlussgrund nach § 15 Abs. 3 Nr. 9 BbgKVerf

Über Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen, darf ein Bürgerentscheid nicht stattfinden, § 15 Abs. 3 Nr. 9 BbgKVerf.

Die Formulierung „gesetzwidriges" Ziel ist jedoch eng, eine Auslegung im Lichte des Rechtsstaatsprinzips (Art.20 Abs. 3 Grundgesetz) und der Gleichstellung von Bürgerentscheid und den Beschlüssen der SVV (§ 15 Abs. 5 S. 1 BbgKVerf) führt zu dem Ergebnis, dass auch „rechtswidrige" Ziele nicht verfolgt werden dürfen.

d) „Zwang zum Vertragsbruch"

Fraglich ist mithin, ob sich die SVV in der gegenwärtigen Situation noch ohne Rechtsverstoß zu Gunsten einer Alternativlösung und gegen die bisherigen Vorplanungen des Neuen Rathauses entscheiden könnte bzw. Stopp der bisherigen Maßnahmen erreichen könnte.

Ein dementsprechender Beschluss zugunsten eines Baustopps würde zwangsläufig den Abbruch bzw. die Beendigung der begonnenen Vorplanung und Umsetzung der Arbeiten beinhalten. Einen Vertragsbruch würde dies indes nur dann darstellen, wenn kein Sonderkündigungsrecht ausgeübt werden kann bzw. es der Stadt nicht gelingt, die vorzeitige Vertragsbeendigung einvernehmlich mit den beteiligten Planungsfirmen, Architekturbüros etc. zu regeln.

Wie bereits im Vorfeld beschrieben, kann durch das Bürgerbegehren kein Stopp des Rathausneubaus erwirkt werden. Insofern ist der Ausschlussgrund hier nicht einschlägig.

e) Behinderung gesetzmäßigen Handelns der Stadt

Die Verfolgung gesetzwidriger Ziele wäre ferner zu konstatieren, wenn ein Antrag allein darauf abzielt, ein gesetzmäßiges Handeln der Stadt zu behindern oder zu verzögern. Gleichwohl wird in solchen Fällen nur dann eine Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt werden können, wenn dieses Ziel evident ist und die Behinderung oder Verzögerung als solche wegen eines grundsätzlichen gesetzlichen Beschleunigungsgebotes eindeutig gesetzwidriges Ziel ist. Dies ist aus der Fragestellung und der Begründung nicht erkennbar und ist insofern zu verneinen.

3. Ergebnis

Das Bürgerbegehren vom 19.12.2016 zur Aufhebung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung Nr. 6-163/2016 vom 13.10.2016 (Inhalt: "Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bernau bei Berlin beschließt die Planung und die Realisierung des Neuen Rathauses gemäß der vorgestellten Vorplanung laut SVV-Vorlage Nr. 6-633 vom 12.09.2016, mit einer gegenwärtigen Kostenschätzung in Höhe von 15.860.000,00 EUR fortzuführen.) ist als kassatorisches Bürgerbegehren formell zulässig.

Das Bürgerbegehren ist fristgerecht eingereicht worden, hinsichtlich der Abstimmungsfrage und seiner Begründung ist das Bürgerbegehren allein auf die Aufhebung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bernau bei Berlin Nr. 6-163/2016 vom 13.10.2016 gerichtet.

Die materielle Zulässigkeit wird insofern ebenfalls als gegeben angesehen.

A) § 15 Abs. 5 BbgKVerf ordnet für den Fall eines bejahenden Bürgerentscheides an, dass diesem die Wirkung eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung zukommt, Darüber hinaus entfaltet der Bürgerentscheid eine sogenannte Sperrwirkung, Ein positiver Bürgerentscheid darf deshalb zwei Jahre lang nicht durch andere gegenteilige Beschlüsse der Gemeindevertretung durchbrochen werden (vgl. Grünwald, in: Muth, Potsdamer Kommentar zu § 15 BbgKVerf, Rn. 130).

Allerdings gilt: Die Sperrwirkung erfasst nur den Gegenstand des Bürgerentscheides. Ist – wie vorliegend- aber die Abstimmungsfrage des Bürgerbegehrens bzw. des Bürgerentscheides eng gefasst, betrifft diese Sperrwirkung auch nur den Gegenstand der Abstimmungsfrage.

Die Folgen eines möglichen bejahenden Bürgerentscheides sind begrenzt. Soweit in der Folge ein möglicher positiver Bürgerentscheid eine Sperrwirkung der Stadtverordnetenversammlung gemäß § 15 Abs. 5 Satz 2 BbgKVerf für die nächsten zwei Jahre entfalten würde, wäre diese begrenzt.

Im Gutachten von Dombert Rechtsanwälte PartmbB vom 20.12.2016, Seite 3 heißt es hierzu:

„Sie würde nur in dem Umfang greifen, indem – ausweislich des Beschlusses vom 13.10.2016 – die Vorplanung gem. SVV-Vorlage Nr. 6-633 vom 12.09.2016 gebilligt wurde. Alle früheren Beschlüsse zum Rathaus Neubau, wie alle zukünftigen auf die früheren Beschlüsse gestützten Beschlüsse blieben wirksam. Praktisch würde durch einen bejahenden Bürgerentscheid damit nur die gegenüber dem Planungsstand der Beschlussfassung Nr. 6-63/2015 vom 23.04.2015 neu hinzugekommene Aussichtsplattform verhindert. Soweit Gegenstand der Beschlussfassung vom 13.10.2016 erhöhte Kosten sind, werden auch diese durch einen möglichen bejahenden Bürgerentscheid nicht infrage gestellt. Diese Kosten beziehen sich auf Elemente der Vorplanung, die die SVV bereits mit dem Beschluss 6-63/215 bestätigt hat. In der Vorlage Nr. 6-633 vom 12.09.2016 wurden für diese Planung lediglich konkrete Zahlen hinterlegt."

Und im Gutachten von Dombert Rechtsanwälte PartmbB vom 20.12.2016, Seite 13 heißt es hierzu:

„In der Folge sind zeitlich früher gefasste Beschlüsse zum Rathaus Neubau von der Sperrwirkung nicht betroffen. Durch einen bejahenden Bürgerentscheid würde also die grundsätzliche Entscheidung der Stadt Bernau, ein neues Rathaus zu bauen, die zeitlich schon deutlich vor dem Beschluss vom 13.10.2016 getroffen wurde, nicht aufgehoben. Insbesondere würde die Vorplanung, die bereits mit der Beschlussfassung 6-63/2015

bestätigt wurde, nicht aufgehoben. Geändert wurde Vorplanung durch die Vorlage 6-633/2016 lediglich in Bezug auf eine neu hinzugekommene Aussichtsplattform. Diese dürfte bei einem bejahenden Bürgerentscheid nicht wie geplant realisiert werden.

Gleiches gilt soweit die SVV mit der Beschlussfassung 6-633/2016 eine konkrete Kostenschätzung gebilligt hat. Diese Kosten beziehen sich auf Elemente der Vorplanung, die die SVV bereits mit dem Beschluss 6-63/2015 bestätigt hat. Neu ist lediglich, dass für die Planung anlässlich der Vorlage 6-633/2016 konkrete Zahlen hinterlegt wurden.

Soll heißen: Ein Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, der eine in Teilen veränderte Planung bzw. in Teilen veränderte Kostenstruktur zum Rathaus Neubau zum Inhalt hat, und nur auf frühere Beschlüsse, nicht aber auf den Beschluss vom 13.10.2016 aufbaut, könnte ungeachtet der Sperrwirkung eines positiven Bürgerentscheides auch in den zwei Jahren im Anschluss an einen positiven Bürgerentscheid getroffen werden.

Denn tatsächlich wäre die SVV infolge eines bejahenden Bürgerentscheides nur daran gehindert, einen dem Beschluss vom 13.10.2016 inhaltlich entsprechenden Beschluss zu fassen.

b) Hinzu kommt folgender Gedanke: Selbst wenn ein entsprechender Beschluss der SVV einen Beschluss gegen die Sperrwirkung bedeuten würde, bestehen Rechtsschutzmöglichkeiten betroffener Gemeindevertreter/Bürger nicht.

Konsequenzen wären also allein politischer Natur. Denn ein Rechtsbehelf gegen die Verletzung der Sperrwirkung durch die Gemeindevertretung gemäß § 15 Abs. 5 Satz 2 BbgKVerf steht weder dem Bürger noch der Vertrauensperson zu.

Dies hat das Bundesverfassungsgericht in einer Verfassungsbeschwerde gegen die Versagung verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes bezüglich eines Bauvorhabens entschieden, in der sich die Beschwerdeführer auf die Sperrwirkung eines Bürgerentscheides nach Sächsischem Kommunalrecht beriefen (BVerfG, Beschluss vom 16.09.2000- 2 BvR 2349/08-).

Diese Entscheidung dürfte auf die Rechtslage in Brandenburg übertragbar sein. Das bedeutet, dass der Bürger und die Vertrauensperson die Sperrwirkung nicht vor dem Verwaltungsgericht durchsetzen können. Allerdings müsste die Kommunalaufsicht bei einem Verstoß gegen die Sperrwirkung einschreiten (Grünewald, in: Muth, Potsdamer Kommentar zu § 15, Rn. 131)."

4. Verfahrensweise

Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Stadtverordnetenversammlung nach § 15 Abs. 2 BbgKVerf i.V.m. § 81 Abs. 6 Satz 2 BbgKWahlG unverzüglich nach Anhörung der Wahlleiterin. Es handelt sich um eine gebundene Entscheidung. Sie muss nach Recht und Gesetz ergehen und ist ohne politisches Ermessen. Nicht zulässig ist es, dass die Stadtverordnetenversammlung eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Begehrens unterlässt und sofort das Ziel des Begehrens umsetzt. Die Prüfung des Bürgerbegehrens durch die Wahlleiterin erfolgt ohne Einschaltung des Wahlausschusses. Ebenso entfällt eine Vorbereitung des Beschlusses durch den hauptamtlichen Bürgermeister, da diese Aufgabe durch die Sonderregelung des § 81 Abs. 6 Satz 1 BbgKWahlG der Wahlleiterin übertragen worden ist.

Die Stadtverordnetenversammlung ist an die Feststellungen der Wahlleiterin nicht gebunden. Sofern sich die Stadtverordneten der Ergebnisfeststellung der Wahlleiterin anschließen, wäre die im Beschlusstext vorgeschlagene Feststellung zu treffen:

„Die Stadtverordnetenversammlung beschließt, dass das Bürgerbegehren vom 19.12.2016 zur Aufhebung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung Nr. 6-163/2016 vom 13.10.2016 (Inhalt: "Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bernau bei Berlin beschließt die Planung und die Realisierung des Neuen Rathauses gemäß der vorgestellten Vorplanung laut SVV-Vorlage Nr. 6-633 vom 12.09.2016, mit einer gegenwärtigen Kostenschätzung in Höhe von 15.860.000,00 EUR fortzuführen.) zulässig ist."

Andernfalls wäre die Feststellung zu treffen, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist.

Sollte die Stadtverordnetenversammlung das Bürgerbegehren für zulässig erachten, ist gemäß § 15 Abs. 2 Satz 3 BbgKVerf i.V.m. § 81 Abs. 7 BbgKWahlG binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe der Feststellung des Bürgerbegehrens die Angelegenheit den Bürgern der Stadt zur Abstimmung vorzulegen (Bürgerentscheid). Den genauen Termin bestimmt die Stadtverordnetenversammlung.

In Abstimmung mit dem Bürgermeister und der Abstimmungsbehörde könnte ein entsprechender Beschlusstext dann wie folgt lauten:

„Die Stadtverordnetenversammlung beschließt: Der Termin für den Bürgerentscheid zum Bürgerbegehren vom 19.12.2016 zur Aufhebung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung Nr. 6-163/2016 vom 13.10.2016 (Inhalt: "Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bernau bei Berlin beschließt die Planung und die Realisierung des Neuen Rathauses gemäß der vorgestellten Vorplanung laut SVV-Vorlage Nr. 6-633 vom 12.09.2016, mit einer gegenwärtigen Kostenschätzung in Höhe von 15.860.000,00 EUR fortzuführen.) wird auf den 05. März 2017 festgelegt."

Viola Lietz
Wahlleiterin