



BESCHLUSSVORLAGE

- öffentlich -

32-013-2010

Bürgerbegehren "Rettet die Stadthalle"

Erstellungsdatum	20.10.2010
Federführendes Amt	Ordnungsamt
Auskunft erteilt	Herr Reinhard Schneider
Sachbearbeitung	Herr Schneider, Reinhard

Beratungsfolge		
Datum der Sitzung	Gremium	Zuständigkeit
26.10.2010	Rat der Stadt Wülfrath	Entscheidung

Beschlussvorschlag

Das Bürgerbegehren „Rettet die Stadthalle“ ist unzulässig.

Begründung

Sachverhalt

Die Gremien der Stadt Wülfrath beschäftigen sich schon seit längerer Zeit mit der Innenstadtentwicklung der Stadt Wülfrath. Gegenstand der politischen Überlegungen war die Folgenutzung des bisherigen Rathausareals unter Einbeziehung des Stadthallengrundstücks. Nach mehreren anderen Vermarktungsversuchen wurde in Zusammenarbeit von Vertretern aus Politik, Verwaltung und Fachleuten ein Konzept entwickelt, auf dem bisherigen Rathaus- und Stadthallenareal ein Einzelhandelszentrum zu errichten.

In seiner Sitzung vom 29.06.2010, fortgesetzt am 06.07.2010, fasste der Rat der Stadt Wülfrath diesbezüglich mit Mehrheit folgenden Beschluss (29 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen):

„Das Rathaus- und Stadthallenareal wird auf der Basis der Vorzugsvariante V mit einem Einzelhandelszentrum bebaut.“

Des Weiteren wurde der Beschluss gefasst, auf der Basis einer zuvor erarbeiteten Variante (Vorzugsvariante V) die Errichtung einer Doppelsporthalle sowie die bauliche und funktionale Umgestaltung der am Hallenbad bestehenden Sporthalle in eine Mehrfachzweckhalle städtebaulich weiter zu entwickeln. Die dazu erforderlichen Kosten sollten kalkuliert und mit der Kommunalaufsicht beraten werden.

Eine erste Beratung mit dem Kreis Mettmann ergab inzwischen, dass eine Zustimmung aus kommunalaufsichtlicher Sicht zu dieser Maßnahme nicht zu erwarten ist.

Finanzielle Auswirkung im Ergebnishaushalt				Aufwand (EUR)	Produkt-Nr.	Mittel stehen				
<input type="checkbox"/>	Ja	<input type="checkbox"/>	Nein	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	zur Verfügung	<input type="checkbox"/>	nicht zur Verfügung
Finanzielle Auswirkung im Finanzhaushalt				Auszahlung (EUR)	Produkt-Nr.	Mittel stehen				
<input type="checkbox"/>	Ja	<input type="checkbox"/>	Nein	<input type="checkbox"/>	noch nicht zu übersehen		<input type="checkbox"/>	zur Verfügung	<input type="checkbox"/>	nicht zur Verfügung
Umweltverträglichkeit				Haushaltsjahr Ergebnishaushalt		Haushaltsjahr Finanzhaushalt				
<input type="checkbox"/>	Ja	<input type="checkbox"/>	Nein							
Folgebewertung Ergebnishaushalt				Folgebewertung Finanzhaushalt		Sichtvermerk Kämmerer				
Nur bei Ablehnung				Nur bei Ablehnung						

Sichtvermerk der
Fachbereichsleiter:

Sichtvermerk der
Bürgermeisterin:

weitere Sichtvermerke:



Im Nachgang zu dem Ratsbeschluss wurde der Verwaltung der Stadt Wülfrath von Herrn Dr. Frank Homberg, der als einer der Vertretungsberechtigten des hier zu prüfenden Bürgerbegehrens eingetragen ist, am 05.08.2010 per E-Mail der Entwurf einer Unterschriftenliste mit der Bitte um Überprüfung übermittelt. Die Stadt Wülfrath antwortete darauf mit Schreiben vom 11.08.2010 und wies auf Mängel der Formulierung der zunächst vorgeschlagenen Fragestellung, der Begründung und des Kostendeckungsvorschlags hin. Per E-Mail vom 28.08.2010 übermittelte Herr Dr. Homberg erneut einen geänderten Entwurf der Unterschriftenliste mit der Bitte um Prüfung im Hinblick auf die Formalien. Mit E-Mail vom 13.09.2010 von Herrn Schneider an Herrn Dr. Homberg, teilte Herr Schneider aus Sicht der Stadt Wülfrath mit, dass nach wie vor Mängel bezüglich des Kostendeckungsvorschlags bestünden. Mit E-Mail vom 09.09.2010 übersandte die Stadt Wülfrath ergänzend an Herrn Dr. Homberg sodann eine Powerpoint-Präsentation der GWG, die in der Bürgerinformationsveranstaltung „Entwicklungsareal Goethestraße“ am 08.09.2010 gezeigt worden war und die eine Zusammenstellung maßgeblicher Kosten enthält. Weitere Informationen sind aus den städtischen Haushalten zu entnehmen.

Rechtliche Hintergründe

Die Voraussetzungen und die Durchführung eines Bürgerbegehrens sind in Nordrhein-Westfalen in § 26 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) geregelt. Danach können die Bürger beantragen, dass sie anstelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden. Der Antrag auf eine solche Wahlentscheidung wird als Bürgerbegehren bezeichnet, die Wahlentscheidung selbst als Bürgerentscheid. Das Bürgerbegehren ist an bestimmte Zulässigkeitsvoraussetzungen geknüpft, die in § 26 GO NRW näher ausgeführt werden.

So muss das Bürgerbegehren zwingend die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten, d.h. der Kostendeckungsvorschlag muss sämtlichem materiellen Recht entsprechen (siehe hierzu auch Punkt 7 der abschließenden Bewertung).

Geht ein Bürgerbegehren ein, so muss der Rat unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern, über die Zulässigkeit befinden. Die Entscheidung des Rates ist ein feststellender Verwaltungsakt. Dem Rat steht dabei kein Ermessen zu.

Stellt der Rat fest, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist, so ist es gescheitert. Den Vertretern des Bürgerbegehrens ist dann die Feststellung im Wege eines Bescheides zuzustellen, gegen den sie Klage erheben können.

Stellt der Rat fest, dass das Bürgerbegehren zulässig ist, so hat er zwei Möglichkeiten: Entweder, er entspricht dem Bürgerbegehren inhaltlich oder es ist innerhalb von drei Monaten der Bürgerentscheid durchzuführen. Im Rahmen dieser inhaltlichen Behandlung des als zulässig festgestellten Bürgerbegehrens ist den Vertretern des Bürgerbegehrens Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Ratssitzung zu erläutern.

Zulässigkeitsprüfung des eingereichten Bürgerbegehrens

§ 26 GO NRW stellt eine ganze Reihe von Zulässigkeitsanforderungen. Dies sind nicht nur die Einhaltung des erforderlichen Quorums (notwendige Anzahl der Unterstützer), sondern auch formelle Fragen und Fragen der Begründung.

Quorum

Für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist es erforderlich, dass eine bestimmte Anzahl von Unterstützern das Bürgerbegehren unterzeichnet hat. Die Voraussetzungen hierfür ergeben sich aus § 26 Abs. 4 GO. Danach muss ein Prozentsatz der (wahlberechtigten) Bürger unterzeichnet haben. Dieser Prozentsatz richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde.

Die Stadt Wülfrath hatte am Stichtag der letzten Einreichung der Unterschriften 17.372 wahlberechtigte Bürger. Gemäß § 26 Abs. 4 GO NRW müssen 8 % der wahlberechtigten Bürger das Bürgerbegehren unterstützen, so dass das erforderliche Quorum 1.390 gültige Unterschriften beträgt.



Fristgerecht sind Listen mit insgesamt 2.557 Unterschriften eingereicht worden. Hiervon waren nach Prüfung durch das Einwohnermeldeamt der Stadt Wülfrath insgesamt 159 Unterschriften unkenntlich, nicht lesbar oder ungültig (Doppelzeichnungen, Fehlangaben zu Alter und Geburtsdatum, anderer Wohnort).

Mit insgesamt 2.398 gültigen Unterschriften ist das notwendige Quorum im Sinne von § 26 Abs. 4 GO NRW erreicht.

Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen (Fragestellung, Begründung und Kostendeckungsvorschlag) wurden geprüft. Die Fragestellung und große Teile der Begründung entsprechen, wenn auch in Teilen großzügig ausgelegt, den gesetzlichen Anforderungen.

Abschließende Beurteilung

Ausschlaggebend für die Bewertung, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist, ist der unzureichende Kostendeckungsvorschlag, der gemäß § 26 GO NRW zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens gehört und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten muss.

Das Gesetz verlangt mithin Angaben darüber, welche Kosten (auf der Ausgabenseite) mit der Maßnahme verbunden sind und wie diese (auf der Einnahmenseite) im Rahmen des Haushaltsrechts gedeckt werden können. Hierfür legt das Gesetz den Initiatoren des Bürgerbegehrens die Pflicht auf, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten umfassend zu informieren. Diese Pflicht ist relativ weitreichend und als aktive Informationspflicht ausgestaltet. Zwar kann dann, wenn es sich bei den Initiatoren nicht um Kenner des Haushaltsrechts handelt, kein bis ins Detail ausgearbeiteter Kostendeckungsvorschlag erwartet werden. Auf die Mängel des Kostendeckungsvorschlags wurden die Initiatoren im Vorfeld deutlich hingewiesen.

Der Kostendeckungsvorschlag dient einer umfassenden Information der Bürger. Ein unzureichender Kostendeckungsvorschlag wird der vom Gesetzgeber bezweckten Informationsfunktion für die Unterzeichner nicht gerecht.

Unzulässigkeit bei der Begründung

Der letzte Satz der Begründung: „Der Verlust des einmaligen Veranstaltungsortes ist für die Wülfrather Schulen und Kulturvereine nicht zu ersetzen.“ ist nicht zutreffend. Die Stadt Wülfrath hat mit den Veranstaltern, die in den letzten Jahren eine Veranstaltung in der Stadthalle hatten, Kontakt aufgenommen und alternative Veranstaltungsorte abgefragt. Hierbei konnten für alle Veranstaltungen Alternativmöglichkeiten gefunden werden, so dass weiter ein kulturelles Leben in Wülfrath gewährleistet ist.

Für den Bürger stellt sich der letzte Satz der Begründung als Tatsachenbehauptung, nicht als Meinungsäußerung, wie in den davorstehenden Sätzen klar erkennbar, dar.

Die Begründung eines Bürgerbegehrens dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt eine Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen zutreffen. Der letzte Satz der Begründung trifft jedoch nicht zu.

Die Gründe für die Unzulässigkeit des Kostendeckungsvorschlags sind:

1. Verstoß gegen das Kongruenzgebot

Die zur Entscheidung stehende Frage, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag eines Bürgerbegehrens müssen thematisch deckungsgleich sein. Der Kostendeckungsvorschlag schließt Kosten ein, die mit einem Umzug und Betrieb der Wülfrather Medienwelt und des Stadtarchivs in die untere Etage der Stadthalle entstehen. Nach dem Wortlaut der Fragestellung und der Begründung des Bürgerbegehrens ist nicht erkennbar, dass Medienwelt und Stadtarchiv in die Stadthalle einziehen sollen. Einen entsprechenden politischen Beschluss gibt es nicht. Vielmehr wurde im Ausschuss für Kultur, Freizeit und Sport ein Prüfauftrag der DLW „Unter welchen Bedingungen ist ein Umzug der Wülfrather Medienwelt in das Gebäude der Stadthalle möglich“ mehrheitlich abgelehnt (2 Ja-Stimmen, 8 Nein-Stimmen, 2 Enthaltungen). Eine weitere Antragstellung erfolgte nicht.



Die genannten Kosten stehen daher weder im Zusammenhang mit der zur Entscheidung anstehenden Frage und deren Begründung noch mit der bisherigen Beschlusslage des Rates und seiner Ausschüsse. Somit ist der Bürger nicht in der Lage, sich über die Tragweite und Konsequenz zutreffend und so umfassend zu informieren, dass er seine Entscheidung auf der Grundlage objektiver Tatsacheninformationen treffen kann.

2. Personalkosten

Bei Aufgabe der Stadthallennutzung werden die diesem Produkt zugeordneten Stellen anderen Produkten zugeordnet.

Zum 01.01.2011 fallen bei der Stadt Wülfrath insgesamt 4,47 Vollzeitstellen im Stellenplan weg. Um diesen Wegfall teilweise aufzufangen, ist eine hausinterne Rotation erforderlich, in die auch das bisher in der Stadthalle eingesetzte Personal einbezogen ist.

Auch das Oberverwaltungsgericht NRW hat entschieden, dass die Personalkosten einer vom Bürgerbegehren angestrebten Maßnahme eines Kostendeckungsvorschlages bedürfen, d.h. der Kostendeckungsvorschlag müsste selbst dann die Personalkosten beinhalten, wenn tatsächlich das Personal lediglich an anderer Stelle eingesetzt wird, also nicht die konkreten Personen wegfallen.

3. Veräußerung der städtischen Anteile an der Herminghaus-Stiftung gGmbH

Die Herminghaus-Stiftung gGmbH ist eine gemeinnützige Gesellschaft, deren Anteil zu 50 % von der Stadt Wülfrath und zu 50 % von der ev.-ref. Kirchengemeinde Wülfrath gehalten werden. Zum Gesellschaftsvermögen zählen in geringem Umfang bebaute und unbebaute Grundstücke sowie das ehemalige Krankenhausgrundstück, an dem ein Erbbaurecht zugunsten der Kliniken St. Antonius besteht. Der Erbbaurechtsvertrag läuft noch bis zum Jahre 2053.

Gemäß § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages verfolgt die Gesellschaft ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Zwecke. Die Gesellschafter erhalten keine Gewinnanteile und in dieser Eigenschaft auch keine sonstigen Zuwendungen aus Mitteln der Gesellschaft.

Eine Veräußerung von Geschäftsanteilen kann nur an einen anderen Gesellschafter oder an eine Körperschaft übertragen werden, die als steuerbegünstigt im Sinne des Abschnitts „Steuerbegünstigte Zwecke“ der Abgabenordnung anerkannt ist.

Schon nach dem Gesellschaftsvertrag besteht daher nur ein sehr eingeschränkter Markt (steuerbegünstigte Körperschaften) für die Gesellschaftsanteile.

Zudem ist die Zustimmung aller Gesellschafter für eine Veräußerung erforderlich, so dass eine Durchführung der Veräußerung von den Stimmen der ev.-ref. Kirchengemeinde Wülfrath abhängen würde, die durch die Stadt Wülfrath nicht zu beeinflussen ist. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nicht im Ansatz erkennbar, ob und wenn ja zu welchem Preis die Anteile an der Herminghaus-Stiftung Wülfrath gGmbH überhaupt veräußert werden könnten.

Nach einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts NRW muss ein Kostendeckungsvorschlag die grundsätzliche Machbarkeit der Veräußerung der Gesellschaftsanteile darlegen.

Im vorliegenden Kostendeckungsvorschlag kann der Bürger, der mit seiner Unterschrift die Zustimmung zu dem Bürgerbegehren bekundet, auf der Grundlage der Informationen des Kostendeckungsvorschlags nicht erkennen, dass rechtliche Hürden bei der Veräußerung der Anteile bestehen und dass nur ein äußerst eingeschränkter Markt besteht. Eine Erläuterung dazu, wie die Veräußerung durchgeführt werden soll, fehlt gänzlich.

4. Einsparung von Miet- und Bewirtschaftungskosten für die Wülfrather Medienwelt und das Stadtarchiv

Zusätzlich zu dem unter 1. genannten Verstoß gegen das Kongruenzgebot wäre der Kostendeckungsvorschlag auch aus folgenden Gründen unzulässig:

Der Kostendeckungsvorschlag enthält auch den Vorschlag, die Miet- und Bewirtschaftungskosten für die Wülfrather Medienwelt einzusparen. Diese sind mit durchschnittlich 56.000,00 € jährlich angegeben. Tatsächlich beträgt die jährliche Miete 56.308,80 € und die Nebenkosten betragen 16.044,-- €.

Die Wülfrather Medienwelt befindet sich derzeit an einem angemieteten Standort. Der dortige Mietvertrag läuft bis zum 31.08.2012. Einsparungen der Miete wären daher erst ab diesem



Zeitpunkt überhaupt möglich. Auf diese Einschränkung wird nicht hingewiesen. Die für den Umzug von Medienwelt und Stadtarchiv in die bestehende Stadthalle entstehenden Kosten sind nicht ohne Weiteres abzuschätzen. So sind Statik- und Brandschutzprüfungen erforderlich, bevor feststeht, ob ein Umzug baurechtlich überhaupt zulässig ist. Darüber hinaus ist bereits der Antrag auf weitere Prüfung des Umzugskonzeptes im zuständigen Fachausschuss für Kultur, Freizeit und Sport in der dortigen Sitzung vom 07.06.2010 mit Mehrheit abgewiesen worden, so dass eine politische Meinungsbildung gegen einen Umzug besteht.

Letztlich wird durch die Formulierung des Kostendeckungsvorschlags vorliegend der Eindruck erweckt, dass die Mietkosten ohne Weiteres – also ohne den durch vorherige Prüfung der Möglichkeit, Ablauf der Restmietzeit etc. verbundenen Zeitverzug und ohne zusätzliche grundsätzliche politische Entscheidung – eingespart werden könnten. Tatsächlich könnte – wenn die noch nicht angestoßenen Untersuchungen ergeben würden, dass ein Umzug statisch und brandschutztechnisch möglich wäre – eine Kündigung des Mietverhältnisses erst zum 31.08.2012 erfolgen, so dass erst ab diesem Zeitpunkt eine Einsparung möglich wäre. Über diese Hintergründe erfährt der Bürger bei Durchsicht des Kostendeckungsvorschlags jedoch nichts.

5. Vermarktung bislang ungenutzter Flächen der Stadthalle

Die leer stehenden Flächen in der Stadthalle sind wegen des fehlenden Schallschutzes nach Einschätzung des städtischen Bauaufsichtsamtes jedenfalls zur Wohnnutzung ungeeignet. Eine baurechtliche Grundlage für eine Nutzungsänderung besteht derzeit nicht, eine Genehmigungsfähigkeit eventueller anderer Nutzungen kann ohne Angaben der konkreten Nutzung nicht mit letzter Sicherheit geprüft werden.

Daher entbehrt die Einnahmenschätzung von 7.000,00 € jeder weiteren nachprüfaren Grundlage. Zudem ist nicht erkennbar, dass überhaupt ein Markt für eine derartige Nutzung besteht.

Es ist daher fraglich, ob der Kostendeckungsvorschlag geeignet ist, um dem Bürger eine nachvollziehbare Einschätzung der wirtschaftlichen Folgen des Bürgerbegehrens zu ermöglichen, da ohne erkennbare sachliche Grundlage Vermarktungserwartungen angestellt werden, die der bisher vorhandenen bauplanerischen Situation und der Marktlage nicht zu entnehmen sind.

6. Deckelung der Unterhaltungsaufwendungen

Die Veräußerung des ehemaligen Jugendhauses In den Eschen und der ehemaligen Schule Oberdüssel sind bereits bei der diesjährigen Haushaltsplanung bei den Unterhaltungsaufwendungen berücksichtigt worden. Mit dem Haushaltssicherungskonzept V wurde für die Unterhaltungsaufwendungen bereits ein um 200.000,-- € reduzierter Haushaltsansatz beschlossen. Der Hinweis auf Einsparung von 85.000,-- € auf ohnehin geplante Einsparungen kann somit nicht als echter Vorschlag zur Deckung der Kosten herangezogen werden.

7. Verwendung von Einnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Die Stadt Wülfrath befindet sich ab 2010 in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt dem Nothaushaltsrecht, d.h. die Genehmigung zum Haushalt 2010 konnte trotz vorgelegtem Haushaltssicherungskonzept nicht erteilt werden. Grund hierfür ist insbesondere, dass die gesetzlichen Anforderungen des § 76 Abs. 2 GO NRW nicht erfüllt werden können. Hiernach müsste das Haushaltssicherungskonzept einen in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichenen Haushalt bis spätestens zum Jahr 2014 darstellen.

In der vorläufigen Haushaltsführung hat die Gemeinde nur einen deutlich eingeschränkten finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum, der im Rahmen des § 82 GO NRW auf investive Maßnahmen begrenzt ist, zu welchen die Stadt Wülfrath rechtlich verpflichtet ist.

Der Kreis Mettmann als Aufsichtsbehörde hat den Haushalt der Stadt Wülfrath als „äußerst desolat“ eingestuft und der Stadt einen enormen Konsolidierungsdruck bescheinigt und auferlegt. Insbesondere der besorgniserregend hohe Eigenkapitalverzehr, der zwangsläufig zu einer drastischen Erhöhung des Schuldenstandes führen wird, wird von der Aufsichtsbehörde kritisiert. Zugleich ist die Stadt aufgefordert, eine nachhaltige Haushaltsentwicklung und einen intensiven



Konsolidierungskurs sicherzustellen. Hierzu muss die Stadt jede sich bietende Möglichkeit der Ertragssteigerung und Aufwandsreduzierung nutzen, insbesondere müssen Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen zur Schuldentilgung verwandt werden. Diese Einnahmen –wie in dem Kostendeckungsvorschlag vorgesehen- zum Erhalt / Ertüchtigung der Stadthalle zu verwenden, widerspricht den gesetzlichen Bestimmungen.

Wie auch unter dem Punkt „Rechtliche Hindergründe“ ausgeführt, muss einem Bürgerbegehren jedoch ein den gesetzlichen Bestimmungen entsprechender Kostendeckungsvorschlag vorgelegt werden, was hier nicht der Fall ist.

Zusammenfassung

Das Bürgerbegehren entspricht damit insgesamt nicht den Zulässigkeitsanforderungen des § 26 GO NRW.

Anlagen

- Muster der Unterschriftenliste