Stadtvertretung der Landeshauptstadt

Schwerin

Datum: 2019-03-28

Dezernat: I / Fachdienst
Hauptverwaltung
Bearbeiter/in: Wollenteit, Hartmut
Telefon: 545-1250

Beschlussvorlage
Drucksache Nr.

öffentlich

01774/2019

Beratung und Beschlussfassung

Dezernentenberatung
Hauptausschuss
Stadtvertretung

Betreff

Bewertung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens "Kein Verkauf eines stadteigenen Grundstücks an den Islamischen Bund e.V." (§ 20 V S. 4 KV M-V)

Beschlussvorschlag

Die Stadtvertretung stellt fest, dass das Bürgerbegehren „Kein Verkauf eines stadteigenen Grundstücks an den Islamischen Bund Schwerin e.V.“ unzulässig ist.

Begründung

1. Sachverhalt / Problem

Nach § 20 V S. 4 KV M-V hat die Stadtvertretung über die Zulässigkeit ein an sie nach § 20 V S.1 KV M-V gerichtetes Bürgerbegehren zu entscheiden.

I. Sachverhalt

Seit Mitte Dezember 2018 wird mit den Vertretern der Entwurf eines Bürgerbegehrens „Kein Verkauf eines stadteigenen Grundstücks aus dem Eigentum der Landeshauptstadt Schwerin an den Islamischen Bundes e.V.“ über die Zulässigkeit eines solchen Begehrens kommuniziert. Die Rechtsaufsichtsbehörde wurde in diese Diskussionen eingebunden. Diskutiert wurde insbesondere, ob die für das Begehren nach § 20 V S. 1 KV M-V notwendige Begründung gesetzeskonform bzw. hinreichend ist. Grundsätzlich wurde dazu sowohl von der Stadtverwaltung aus auch vom Innenministerium den Initiatoren signalisiert, dass an die Begründung eines Begehrens im Interesse einer lebhaften Demokratie keine allzu hohen Anforderungen zu stellen sind.

Die zunächst vorgesehene Begründung, „Das Verhalten des Islamischen Bundes Schwerin e.V. lässt ein dauerhaft friedliches, tolerantes und auf gegenseitige Akzeptanz gegründetes Zusammenleben nicht erwarten“, wurde verwaltungsseitig kritisch bewertet. Die dafür maßgeblichen Gesichtspunkte ergeben sich aus dem nachfolgend angeführten Vermerk,

welcher den Initiatoren mit Mail vom 13.12.2018 übermittelt worden ist.

„Nach § 20 V S. 1 KV M-V muss das Bürgerbegehren eine Begründung aufweisen. Dazu ist in dem Begehrensformular ausgeführt, dass der Grundstücksverkauf nicht erfolgen solle, weil das Verhalten des Islamischen Bundes Schwerin e.V ein dauerhaft friedliches, tolerantes und auf gegenseitige Akzeptanz gegründetes Zusammenleben in Schwerin nicht erwarten lässt.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass es grundsätzlich beanstandungsfrei sein dürfte, die Bürger der Stadt zu einem städtischen Verkaufsvorhaben im Wege eines Bürgerbegehrens zu befragen. Allerdings dürfen mit einem entsprechenden Antrag keine gesetzeswidrigen Ziele verfolgt werden (20 II Nr. 7 KV M-V). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass auch im Rahmen der Handhabung privatrechtlicher Rechtsgeschäfte die grundgesetzlichen Wertentscheidungen zu beachten sind.

Der Antrag verhält sich zu einer in Aussicht genommenen Veräußerung einer Immobilie, die zu Zwecken der Religionsausübung genutzt werden soll. Die ungestörte Religionsausübung genießt in Art. 4 den besonderen Schutz des Grundgesetzes (GG). Dieses bürgerliche Abwehrrecht gegenüber jeder staatlichen Einflussnahme im Bereich der Religionsausübung gewährt zwar keinen Anspruch einer Religionsgemeinschaft in der Richtung, dass die öffentliche Hand verpflichtet sein könnte, Räumlichkeiten für die Religionsausübung zur Verfügung zu stellen. Von einer Veräußerung eines Grundstücks kann allerdings mit Blick auf Art 4 GG nicht allein mit dem Argument Abstand genommen werden, die von dem möglichen Erwerber in Aussicht genommene Religionsausübung sei unerwünscht.

Der Begründung auf dem Formular Bürgerbegehren Grundstücksverkauf an den Islamischen Bund ist zu entnehmen, dass aus Sicht der Initiatoren eine solche Veräußerung aufgrund des Verhaltens des Islamischen Bundes Schwerin e.V. nicht vollzogen werden sollte. Eine Erläuterung, welches Verhalten damit gemeint ist, fehlt. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Initiatoren allgemein gegen die vorgesehene Religionsausübung in den zu erwerbenden Räumlichkeiten wenden. Ein mit dieser Motivation betriebenes Begehren mit der Zielrichtung, ein städtisches Veräußerungsverbot zu statuieren, wäre wegen des oben skizzierten Verstoßes gegen Art. 4 GG unwirksam.

Aufgrund der Offenheit der Begründung für das Begehren ist nicht auszuschließen, dass mit dem Antrag ein gesetzeswidriges Anliegen verfolgt wird. Nach § 20 II Nr. 7 KV M-V ist ein Begehren mit der aktuellen Begründung unzulässig.“

Die Initiatoren haben nachfolgend mit Mail vom 13.12.2018 die Begründung geändert „ Wir möchten, dass die Stimme der Schweriner Bürger über den Verkauf eines Grundstücks aus dem Eigentum der Landeshauptstadt Schwerin an den Islamischen Bund e.V. eingeholt wird“.

Dazu hat die Verwaltung in einer Mail vom 17.12.2018 wie folgt Stellung genommen:

1.) „Bestimmtheit“

Soweit mit dem Bürgerbegehren das aktuelle mit dem Islamischen Bund in Aussicht genommene Veräußerungsgeschäft verhindert werden soll, bedarf es mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz der konkreten Benennung der Belegenheit der in Rede stehenden Immobilie.

Soweit mit dem Begehren darüber hinaus verhindert werden soll, dass allgemein

Grundstücke aus dem städtischen Eigentum an den Verein veräußert werden sollen, so bedarf es dieser Präzisierung im Fragesatz nicht. Allerdings sollte das dann den Bürgern zumindest in knapper Form in der Begründung mitgeteilt werden, damit er zum Verständnis des Themas den Anlass für das Begehren erfährt.

2.) Klarstellung der Reichweite des Begehrens

Ferner ist die Beschwerdebegründung insoweit missverständlich, als sie den Eindruck erweckt, die Bürger würden um eine Meinungsäußerung ersucht (...“Stimme ...eingeholt...“). Tatsächlich begründet ein erfolgreiches Bürgerbegehren unmittelbare Handlungs- und Unterlassungspflichten in Richtung der städtischen Organe. Die Initiatoren des Begehrens werden ersucht, dies in der Begründung klarzustellen.

3.) Eigene Positionierung

Die Initiatoren sollten die Ausführungen zu dem mit dem Begehren verfolgten Anliegen vertiefen. Die Begründung soll das Anliegen den Bürgern vermitteln. Sie sollte als Mittel zur Überzeugung der Bürger und zur Darstellung der eigenen Position genutzt werden. Das mit dem Begehren verfolgte Anliegen wird hier nur rudimentär dargelegt; eine ausdrückliche eigene Positionierung der Initiatoren ist dem Formular nicht zu entnehmen.“

Mit Mail vom 18.12.2018 wurden die Initiatoren des Begehrens wie folgt informiert:

„Bezugnehmend auf den nunmehr von Ihnen vorgelegten Entwurf wird von Seiten der Landeshauptstadt Schwerin kein Bedarf für weitere über die Mitteilungen per Mail vom 17.12.2018 hinausgehende Anmerkungen gesehen.

Seitens des Innenministeriums wurden zu der von Ihnen mit Mail vom 13.12.2018 übersandten Version keine weiteren, dem Bürgerbegehren entgegenstehende rechtlichen Bedenken erhoben.“

Mit diesen Informationen war die Beratungstätigkeit der Stadtverwaltung beendet; die Initiatoren haben nachfolgend mit der Sammlung der Unterstützerunterschriften begonnen.

Am 27.1.2019 hat sich die Stadtvertretung auf Antrag der Initiatoren mit einem Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids nach § 20 III KV M-V befasst. Die in Aussicht genommene Fragestellung und die gegebene Begründung entsprechen den Formulierungen in den Unterlagen zur Durchführung eines Bürgerbegehrens. Im Zuge der Diskussion wurde deutlich, dass die Stadtvertreter und Stadtvertreterinnen den Antrag mehrheitlich dahingehend verstehen, dass die Stadt allgemein betreffend das gesamte Stadtgebiet verpflichtet werden soll, keine wie auch immer geartete Liegenschaft an den Islamischen Bund zu verkaufen.

Die Stadtvertretung hat in ihrer Sitzung am 27.1.2019 den Antrag auf Einleitung eines Bürgerentscheids mehrheitlich abgelehnt.

II. Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

- a) Gemäß § 20 V S. 3 KV M-V muss das Bürgerbegehren von mindestens 10 Prozent der Bürgerinnen und Bürger oder von mindestens 4 000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet sein. Die Prüfung der Unterschriften hat mit Feststellung vom 25. März 2019 ergeben, dass das Bürgerbegehren von insgesamt 3.858 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet wurde. 1.817 Unterschriften waren ungültig. Am 27. März 2019 wurden 399 Unterschriften nachgereicht. Die Prüfung der Unterschriften hat

ergeben, dass davon 285 gültig und 114 ungültig sind. Somit wurden insgesamt 6.074 Unterschriften abgegeben. Von diesen Unterschriften sind 4.143 gültig und 1.931 ungültig.

- b) Der Antrag auf Durchführung eines Bürgerbegehrens ist unzulässig, weil er im Sinne von § 20 II Nr. 7 KV M-V nicht gesetzeskonform ist. Der Antrag ist nicht im Sinne von § 20 V S. 1 KV M-V hinreichend begründet.

Zunächst ist festzustellen, dass der Fragetext und die weiteren Ausführungen keinen Aufschluss geben, ob mit Formulierung „Verkauf eines Grundstücks“ das Grundstück in der Otto-von-Guericke-Straße gemeint ist oder ob es den Initiatoren vielmehr darum geht, generell die Veräußerung von städtischen Grundstücken an den Islamischen Bund e.V. via Bürgervotum zu verhindern. Verwaltungsseitig wurde vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen um die Otto-von-Guericke-Straße der Bezug eben zu diesem Grundstück hergestellt. Im Zuge der Beratung wurde allerdings mit Mail vom 17.12.2018 darauf hingewiesen, dass eine Klarstellung geboten ist. Die Diskussion in der Stadtvertretung hat dann deutlich gemacht, dass mehrheitlich die konkrete Bezugnahme auf das seinerzeit in Aussicht genommene Grundstücksgeschäft nicht gesehen wird.

Die Rechtsprechung hat sich zum Umgang mit Fragestellungen im Rahmen von Bürgerbegehren geäußert. Das OVG Schleswig-Holstein vertritt dazu die Ansicht, dass auf den objektiven Erklärungsgehalt der Fragestellung aus dem Blickwinkel des den Entscheid unterstützenden Bürgers abzustellen ist, nicht jedoch auf die aus der Sicht der Initiatoren mit der Fragestellung verfolgten Zwecke und Ziele. Eine Auslegung der Fragestellung – unter Heranziehung der Begründung – sei erst dann nötig, wenn der Wortlaut der Fragestellung nicht eindeutig und damit auslegungsbedürftig sei (OVG Schleswig, Urteil vom 20.9.2006 – 2 LB 8/06).

Folgt man dem OVG und stellt allein auf den Blickwinkel der Unterstützer ab, so kommt man zu der Feststellung, dass von den Bürgern ein Votum zu einem generellen Veräußerungsverbot abgefragt wird. Ein Bezug auf die Otto-von-Guericke-Straße könnte sich allein aus dem Kontext der aktuellen Diskussion um diese Örtlichkeit als möglicher Moscheestandort ergeben. Dem Wortlaut der Begehrensfrage entnimmt man in dieser Richtung nichts, er ist insoweit eindeutig.

Selbst wenn man entgegen dem OVG auch auf die im Verfahren zum Ausdruck kommende Sicht der Initiatoren abstellt, spricht alles dafür, dass es im Rahmen des Begehrens um ein allgemeines Veräußerungsverbot gehen soll. Die Initiatoren sind ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass für den Fall, dass die Bürger sich zu Verkaufsabsichten in der Otto-von-Guericke-Straße verhalten sollen, dies auch im Rahmen des Begehrenstextes zum Ausdruck kommen muss. Das Schweigen dazu lässt nur den Schluss zu, dass es den Initiatoren um ein allgemeines Veräußerungsverbot geht.

- c) Für eine so verstandene Fragestellung reicht die gegebene Begründung nicht aus.

Eine generelle Veräußerungsregelung bedarf mit Blick auf das grundgesetzlich in Art. 3 GG verankerte Willkürverbot einer besonderen Rechtfertigung. Eine nachvollziehbare Begründung, warum die Stadt generell keine Grundstücke an den Islamischen Bund soll verkaufen dürfen, ist den eingereichten Unterlagen nicht zu entnehmen.

Ferner begegnet ein generelles Veräußerungsverbot auch mit Blick auf das grundgesetzlich in Art. 4 GG gewährleistete Recht auf ungestörte Religionsausübung durchgreifenden Bedenken. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird insoweit auf den Inhalt des unter I. aufgeführten Vermerks vom 13.12.2018 verwiesen.

- d) Die nunmehr getroffene Unzulässigkeitsfeststellung ist auch nicht mit Blick auf die im

Dezember durch die Stadtverwaltung erfolgte Beratung als rechtsmissbräuchlich zu bewerten.

Zum Verfahren selbst ist zunächst anzumerken, dass es kein „Genehmigungserfordernis“ im Zusammenhang mit der Vorbereitung eines Bürgerbegehrens gibt. Es gibt aber eine Beratungsobliegenheit der Verwaltung in Richtung der Initiatoren. Seinen gesetzlichen Ausdruck findet das unter anderem in § 20 V S. 2 KV M-V.

Dem gesetzlichen Beratungsauftrag ist die Verwaltung nachgekommen. Im Vermerk vom 13.12.2018 hat sie ausführlich auf die Grundrechtsrelevanz des Themas hingewiesen, der Vermerk vom 17.12.2018 spricht die Themen eindeutige Frage und weitergehendes Begründungserfordernis an.

Es gibt keine Bestätigung der Verwaltung, dass mit dem letzten Entwurfsstand die Voraussetzungen des § 20 KV M-V erfüllt sind. Die Mail vom 18.12.2018 verweist nur auf die tags zuvor gegebenen Hinweise und teilt ferner mit, dass es keine weiteren Anmerkungen gibt.

Die Initiatoren des Begehrens haben diese Hinweise nicht aufgegriffen. Der Verfasser der Vorlage erlaubt sich dazu den Hinweis, dass es jedenfalls hinsichtlich eines Begehrens betreffend die Liegenschaft Otto-von-Guericke-Straße 1a ohne weiteres möglich gewesen wäre, anhand der Verwaltungsstellungennahmen ein den Voraussetzungen des § 20 KV M-V entsprechendes Begehren auf den Weg zu bringen.

2. Notwendigkeit

Nach § 20 V S. 4 KV M-V hat die Stadtvertretung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu entscheiden.

3. Alternativen

Nach § 20 V S. 4 KV M-V hat die Stadtvertretung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu befinden.

4. Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse von Familien

keine

5. Wirtschafts- / Arbeitsmarktrelevanz

keine

6. Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf das Jahresergebnis / die Liquidität

Der vorgeschlagene Beschluss ist haushaltsrelevant

ja (bitte Unterabschnitt a) bis f) ausfüllen)

nein

a) Handelt es sich um eine kommunale Pflichtaufgabe: nein

b) Ist der Beschlussgegenstand aus anderen Gründen von übergeordnetem Stadtinteresse und rechtfertigt zusätzliche Ausgaben:

-

c) Welche Deckung durch Einsparung in anderen Haushaltsbereichen / Produkten wird angeboten:

-

d) Bei investiven Maßnahmen bzw. Vergabe von Leistungen (z. B. Mieten):

Nachweis der Unabweisbarkeit – zum Beispiel technische Gutachten mit baulichen Alternativmaßnahmen sowie Vorlage von Kaufangeboten bei geplanter Aufgabe von als Aktiva geführten Gebäuden und Anlagen: -

Betrachtung auch künftiger Nutzungen bei veränderten Bedarfssituationen (Schulneubauten) sowie Vorlage der Bedarfsberechnungen: -

Welche Beiträge leistet der Beschlussgegenstand für das Vermögen der Stadt (Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Sinne des § 9 GemHVO-Doppik): -

Grundsätzliche Darstellung von alternativen Angeboten und Ausschreibungsergebnissen:

e) Welche Beiträge leistet der Beschlussgegenstand für die Sanierung des aktuellen Haushaltes

(inklusive konkreter Nachweis ergebnis- oder liquiditätsverbessernder Maßnahmen und Beiträge für Senkung von Kosten, z. B. Betriebskosten mit Berechnungen sowie entsprechende Alternativbetrachtungen): -

f) Welche Beiträge leistet der Beschlussgegenstand für die Sanierung künftiger Haushalte (siehe Klammerbezug Punkt e): -

über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen / Auszahlungen im Haushaltsjahr

Mehraufwendungen / Mehrauszahlungen im Produkt: -

Die Deckung erfolgt durch Mehrerträge / Mehreinzahlungen bzw. Minderaufwendungen / Minderausgaben im Produkt: -

Die Entscheidung berührt das Haushaltssicherungskonzept:

ja

Darstellung der Auswirkungen:

nein

Anlagen:

Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Europa M-V vom 27.03.2019

gez. Dr. Rico Badenschier
Oberbürgermeister