

BESCHLUSSVORLAGE DER VERWALTUNG NR.: 147/2008

Bezeichnung des Tagesordnungspunkts		
Bürgerbegehren der "Initiative Schwelmebad" - Feststellung der Zulässigkeit gem. § 26 Abs. 6 GO NRW		
Datum 22.09.08	Geschäftszeichen	Beigef. Anlagen im einzelnen (mit Seitenzahl)
Federführender Fachbereich: Geschäftsbereichsleitung I		Beteiligte Fachbereiche: FB 1, G II
Beratungsgremien	Beratungstermine	Zuständigkeit
Hauptausschuss	28.08.2008	Vorberatung
Rat der Stadt Schwelm	11.09.2008	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Schwelm stellt fest, dass das Bürgerbegehren der „Initiative Schwelmebad“ i.S. des § 26 GO NRW nicht zulässig ist, da die Begründung der Fragestellung des Bürgerbegehrens keinen Hinweis auf die Beweggründe enthält, die grundlegend für den mehrheitlichen Beschluss des Rates am 29.04.2008 in der „Bäderfrage“ waren.

Sachverhalt:

Zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Um die Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens der „Initiative Schwelmebad“ zu klären, wurden die formalen Bedingungen geprüft. Dabei wurde u.a. auf eine Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen vom 15. Juli 2008 zurückgegriffen.

1. Vertretung der Unterzeichnenden

Gem. § 26 Abs. 2 GO NRW muss das Bürgerbegehren „bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.“ Mit der Nennung von Frau Dr. Frauke Hortolani, Max-Klein-Str. 30, 58332 Schwelm, Herrn Michael Thiel, Dorfstr. 24, 58332 Schwelm und Herrn Klaus Dietze, Drosselstr. 25, 58332 Schwelm, ist diese Voraussetzung erfüllt.

2. Frist zur Einreichung

Gem. § 26 Abs. 3 GO NRW gilt folgende Frist für die zulässige Einreichung eines Bürgerbegehrens: „Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rates, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen einen Beschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach Sitzungstag.“

Der Beschluss des Rates, gegen den sich das Bürgerbegehren richtet, bedurfte nicht der Bekanntmachung. Da die Unterschriftenlisten am 25. Juli 2008 eingereicht wurden, ist die 3-Monate-Frist eingehalten.

3. Formulierung - Bestimmtheitsgebot

Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens setzt voraus, dass das Bürgerbegehren auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet ist. Das Bürgerbegehren ist nach dem Wortlaut des § 26 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) als Antrag der Bürger auf eine den Ratsbeschluss ersetzende Entscheidung definiert. Die zur Entscheidung zu bringende Frage ist so zu formulieren, dass sie mit ja oder nein beantwortet werden kann und sich aus der Formulierung ein klarer Handlungsauftrag für die Verwaltung ergibt.

Entscheidend ist, ob das Bürgerbegehren bei verständiger Würdigung ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will und ob mit der Aussage des Bürgerbegehrens ein Ratsbeschluss ersetzt werden kann.

Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss gemäß § 26 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 7 S. 1 GO NRW nur mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden können. Sie muss hinreichend klar und eindeutig formuliert sein, so dass der Bürger weiß, welchen konkreten Inhalt das von ihm unterstützte Begehren hat (Rehn/Cronauge/von Lenep, § 26, II 1).

Das Bürgerbegehren enthält neben dem Antrag den Beschluss zur Schließung des Schwelmebades aufzuheben, den Antrag die Stadt Schwelm zu verpflichten das Schwelmebad und das Hallenbad in den nächsten zwei Jahren im bis zum 29.04.2008 praktizierten Umfang weiterzubetreiben.

Fraglich ist, ob die Formulierung "Ratsbeschluss vom 29.04.2008" den Gegenstand des Bürgerbegehrens in ausreichender Weise präzisiert und sich daraus ein konkreter Handlungsauftrag für die Verwaltung ergibt.

Das Bürgerbegehren beschränkt sich nach seiner eindeutigen Fragestellung darauf, den Ratsbeschluss vom 29.4.2008 aufzuheben. Dies genügt ad hoc den Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes. Zweifel könnten sich gleichwohl daraus ergeben, dass dieser Ratsbeschluss sieben Einzelbeschlüsse beinhaltet: Der Rat hat am 29.04.2008 sieben Beschlüsse im Zusammenhang mit dem zukünftigen Bäderkonzept beschlossen. Inhalt der Beschlüsse waren die Schließung des Schwelmebades, der Weiterbetrieb des Hallenbades, moderate Modernisierungsmaßnahmen und die Finanzierung von Instandhaltungen.

Ein Bürgerbegehren erfordert für seine Zulässigkeit jedoch, dass es sich auf eine einzige Angelegenheit bezieht und nicht mehrere Angelegenheiten miteinander verknüpft. Einschränkend wird hierzu aber eingeräumt werden müssen, dass Verknüpfungen dann - ausnahmsweise - als zulässig angesehen werden müssen, wenn zwischen den verschiedenen Elementen ein entsprechender Sinnzusammenhang besteht. Diesen Sinnzusammenhang stellt hier das Bäderkonzept der Stadt Schwelm dar, so dass im vorliegenden Fall die Verknüpfung als durch diesen Sinnzusammenhang gerechtfertigt angesehen werden muss. Unter dem Aspekt des Bestimmtheitsgebotes wird daher diese erste Frage des Bürgerbegehrens als den gesetzlichen Anforderungen entsprechend anzusehen sein, weil dieses mit unbestreitbarer Klarheit die Aufhebung des Ratsbeschlusses vom

29.04.2008 anstrebt. Die Fragestellung ist insoweit in sich widerspruchsfrei und wirft keine Auslegungsfragen auf, die nicht von jedermann zweifelsfrei beantwortet werden könnten (vgl. VG Münster, Beschluss vom 2.3.1998 - 1 L 98/98).

Wie bereits gesagt erfordert ein Bürgerbegehren für seine Zulässigkeit, dass es sich auf eine einzige Angelegenheit bezieht und nicht mehrere Angelegenheiten miteinander verknüpft. Neben der Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 29.04.2008 (s.o.) wird diese Frage mit der zweiten Angelegenheit, dem Weiterbetrieb der Bäder der Stadt Schwelm für zwei Jahre verknüpft.

Obwohl es sich somit um vordergründig zwei Angelegenheiten handelt, ist die zweite (Weiterbetrieb der Bäder) doch in der ersten (Aufhebung des Ratsbeschlusses) inkludiert, weil mit einer Aufhebung des genannten Ratsbeschlusses vom 29.04.2008 der Weiterbetrieb beider Bäder gelten würde.

Es ist jedoch weiterhin in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, dass in den Fällen, in denen ein Ratsbeschluss durch Bürgerbescheid aufgehoben werden soll, in der Regel das Bürgerbegehren auch Ausführungen zu der Frage enthält, welche alternative Vorstellung verwirklicht werden soll. Eine solche Verknüpfung ist – weil die gleiche Angelegenheit betroffen ist – zulässig, wobei diese Verknüpfung dann nur eine Gesamtbeantwortung im Sinne von „ja“ oder „nein“ zulässt (Held/Becker u.a., § 26 Anm. 2.2; Rehn/Cronauge/von Lennep, § 26 Anm. III 1). Die Fragestellung ist insoweit in sich widerspruchsfrei und wirft keine Auslegungsfragen auf, die nicht von jedermann zweifelsfrei beantwortet werden könnten (vgl. VG Münster, Beschluss vom 2.3.1998 - 1 L 98/98).

Die Formulierung des Bürgerbegehrens genügt den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots.

4. Begründung

Die Begründung des Bürgerbegehrens entspricht jedoch nicht den Erfordernissen der gesetzlichen Regelung. Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zählt die Begründung zum zwingenden Inhalt des Bürgerbegehrens. 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. Der Bürger braucht eine angemessene Entscheidungsgrundlage. Dem dient die Begründung, die über die Umstände der zu entscheidenden Frage informiert.

Dies ist insbesondere bei Fragestellungen notwendig, in denen die Aufhebung eines Ratsbeschlusses thematisiert wird, ohne dass der Inhalt des Ratsbeschlusses sich aus der Frage selbst ergibt. In Fällen, in denen eine zusammenfassende Wiedergabe des Ratsbeschlusses aufgrund seiner Komplexität nicht innerhalb der Frage möglich ist, muss diese in der Begründung Erwähnung finden. Eine solche Zusammenfassung muss – so das VG Arnsberg mit Beschluss vom 16.05.2003 (Az.: 12 K 2590/02) – zumindest andeutungsweise die Motive erwähnen, von denen der Rat sich bei seiner Entscheidung hat leiten lassen.

Zitat

„Das Motiv des beklagten Rates für die Schließung des Freibades und die Ablehnung der begehrten Zuschüsse, nämlich die äußerst angespannte Haushaltslage der Stadt B, werden innerhalb der Begründung nicht einmal ansatzweise erwähnt. Diese wäre aber gerade vor dem Hintergrund erforderlich gewesen, dass sich die Schließung des B-Bades als Konsolidierungsmaßnahme in das Haushaltssicherungskonzept für das Jahr 2001 aufgenommen worden war. Um die Unterzeichner des Bürgerbegehrens in die Lage zu versetzen, eine abgewogene und verantwortungsbewusste Entscheidung zu treffen, hätte die Begründung des Bürgerbegehrens auch zumindest kurze Ausführungen der finanziellen Situation der Stadt B sowie den Beweggründen des beklagten Rates im Hinblick auf seine Beschlüsse vom ... und vom ... enthalten müssen.“ (VG Arnsberg a.a.O.)

Die Begründung des Bürgerbegehrens wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Im Rahmen der Beratungen des Rates zum Bäderkonzept wurde auf die Höhe der Verbindlichkeiten der Stadt und die Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung im freiwilligen Bereich hingewiesen (Sitzungsniederschrift vom 29.04.2008). Es wird davon ausgegangen, dass den Beteiligten auch die fehlende Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes (s. Schreiben des Landrates des Ennepe-Ruhr-Kreises vom 10.12.2007) mit dem hierin enthaltenen Hinweis auf das Volumen der freiwilligen Leistungen der Stadt Schwelm bekannt war. Diese den Beschluss des Rates wesentlich mitprägende Motivlage hätte in der Begründung des Bürgerbegehrens erwähnt werden müssen, damit diese der Funktion gerecht wird, dem Bürger eine abgewogene und verantwortungsbewusste Entscheidung zu ermöglichen

Die Begründung erscheint als solche auch unvollständig. Der Bürger wird nämlich in ausdrücklicher Form nur darüber informiert, dass das Schwelmebad geschlossen und nur noch das Hallenbad ganzjährig betrieben werden soll. Dass derselbe Beschluss auch Instandhaltungsmaßnahmen des Hallenbades enthält, wird in der Begründung nicht hinreichend deutlich. Ein entsprechender Hinweis findet sich zwar in der Forderung, dass das Hallenbad und Schwelmebad im bisherigen Umfang für zwei Jahre erhalten bleiben müssten, „anstatt viel Geld für die Instandhaltung des Hallenbades auszugeben“. Dem Unterzeichner (Bürger/innen) bleibt damit verborgen, dass er sich mit seiner Unterschrift nicht nur gegen die Aufgabe des Schwelmebades, sondern auch gegen den Abbau eines gutachterlich festgestellten (GMO Management Consulting GmbH 28.4.2008) Instandhaltungssatus des Hallenbades wendet, der notwendig ist, um den für die Eröffnungsbilanz der Stadt Schwelm vorgesehenen Wert der Immobilie im Eigenkapital der Stadt zu gewährleisten (siehe hierzu 5. Kostendeckungsvorschlag).

5. Kostendeckungsvorschlag

Die „Initiative Schwelmebad“ führt auf ihren Unterschriftenlisten aus, dass „ein Kostendeckungsvorschlag nicht erforderlich“ sei, „da mit der Aufhebung des Ratsbeschlusses die vorgesehenen Ausgaben für die Instandhaltung des Hallenbades

in Höhe von 526.950 € in den nächsten zwei Jahren entfallen. Wenn durch den abwechselnden Betrieb zweier Bäder im bisherigen Umfang tatsächlich mehr Kosten entstehen sollten, als durch den ganzjährigen Betrieb des Hallenbades, so liegen diese Kosten in den nächsten zwei Jahren auf jeden Fall deutlich unter den in diesem Zeitraum für das Hallenbad vorgesehenen Instandhaltungskosten.“

Die „Initiative Schwelmebad“ stellt also den befragten Bürgern zunächst dar, dass mit der Aufhebung des Ratsbeschlusses vorgesehene Ausgaben für Instandhaltungen nicht getätigt werden und erwecken damit den Eindruck, dass mit der Aufhebung des Beschlusses Kosten gespart werden. Quasi hilfswise wird dann ausgesagt, dass „wenn durch den abwechselnden Betrieb zweier Bäder im bisherigen Umfang tatsächlich mehr Kosten entstehen sollten, als durch den ganzjährigen Betrieb des Hallenbades, so liegen diese Kosten in den nächsten zwei Jahren auf jeden Fall deutlich unter den in diesem Zeitraum für das Hallenbad vorgesehenen Instandhaltungskosten.“

Es ist somit zu prüfen, ob ein Kostendeckungsvorschlag notwendig ist und ob der quasi hilfswise dargestellte Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens die Voraussetzungen für eine Zulässigkeit erfüllt.

Im Kostendeckungsvorschlag werden in methodisch unzulässiger Weise Positionen des NKF-Ergebnisplanes mit Positionen des Finanzplanes verrechnet. Im einzelnen stellen sich die Konsequenzen der Fragestellungen „Initiative Schwelmebad“ auf Haushalt, Haushaltssicherungskonzept (HSK) und zukünftige Bilanz der Stadt Schwelm wie folgt dar:

Ergebnisplan:

Der vom Rat am 29.04.2008 beschlossene Haushaltsplan weist im Produkt 08.01.03 Frei – und Hallenbad im **Ergebnisplan 2008** ein Ergebnis von – 103.921 € aus. (Hierin ist die Dividende der AVU sowie die sich aus der Einlage der AVU – Aktien in den BGA Bäder ergebende Steuererstattung mit insgesamt 806.850 € enthalten.) Die enthaltenen Werte basieren **zunächst** auf einem Weiterbetrieb beider Bäder. Durch die Schließung des Freibades und den ganzjährigen Betrieb des Hallenbades können jährlich 250.000 € an Aufwendungen im Ergebnisplan eingespart werden. Der aktuelle Entwurf Kämmerers zum HSK 2008 – 2013 weist diese Einsparung ab 2009 aus.

Es handelt sich hierbei um:

Energiekosten:	rd. 50.400 €
Leistungen TBS (Unterhaltung Grundstücke /Wartung technischer. Anlagen etc.)	rd. 30.000 €
Abschreibungen	rd. 115.900 €
Personalaufwand (Aushilfen)	<u>rd. 50.000 €</u>
Gesamt	246.300 € <u>rd. 250.000 €</u>

Die Umsetzung des Ratsbeschlusses, Einstellung des Freibadbetriebes durch die Stadt bereits im Jahr 2008, hat zur Folge, dass die vorstehend dargestellten

Einsparungen bereits in die Ergebnisrechnung 2008 eingehen. Diese Entlastung entfielen bei einem Weiterbetrieb des Freibades durch die Stadt.

Finanzplan:

Zudem sind im **Finanzplan 2008** und in der Planung der Verwaltung für die Folgejahre folgende Ansätze zur Abarbeitung unterlassener Instandhaltungen, ermittelt durch die fachgutachterliche Stellungnahme der Fa, GMO Management Consulting GmbH vom 28.04.2008, im Hallenbad enthalten:

2008:	316.850 €	→	546.950 €
2009:	230.100 €		
2010:	<u>269.850 €</u>		
gesamt:	<u>816.800 €</u>		

Hierfür sollen in der Eröffnungsbilanz entsprechende Rückstellungen gebildet werden. Der Ergebnisplan 2008 ist also nicht betroffen, weitere Ergebnispläne würden unter den oben angenommenen Voraussetzungen nicht betroffen sein.

Fazit der haushaltssystematischen Überlegungen:

1. Bei einem Weiterbetrieb des Freibades durch die Stadt entfallen die möglichen Einsparungen im Ergebnisplan/ in der Ergebnisrechnung.
2. Ein Kostendeckungsvorschlag gem. §26 Abs. 2 GO NRW ist somit erforderlich.
3. Die Zurückstellung der Instandhaltungsmaßnahmen beeinflusst lediglich den Finanzplan/die Finanzrechnung, nicht dagegen den Ergebnisplan/die Ergebnisrechnung.
4. Der Kostendeckungsvorschlag ist nicht geeignet, Belastungen des Ergebnisplanes/der Ergebnisrechnung auszugleichen.

Es ist allerdings fraglich, ob es eine gesetzliche Verpflichtung gibt, die – aus Sicht der Verwaltung unbestritten notwendigen – Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen. Nach § 89 GO NRW ist die Gemeinde verpflichtet, „Vermögensgegenstände ... pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten ...“. Hierzu kann z.B. die allgemeine bauliche Unterhaltung (des Hallenbades) verstanden werden, aber auch – unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit - die vorgesehenen Maßnahmen zur Wärmedämmung (Fenster, Dach) und damit der Energie- und Kosteneinsparung.

Andererseits hat die Stadt keine gesetzliche Verpflichtung zum Betrieb eines eigenen Bades oder eigener Bäder. Insofern könnte es auch Wille der Kommune sein, eine defizitäre Einrichtung (Bad) nicht weiter Instandzuhalten und damit zu einem bestimmten Zeitpunkt (z.B. ausufernde Betriebskosten durch unterlassene Instandhaltung, nicht mehr gegebene Sicherheit der Nutzung) die Nutzung auslaufen zu lassen.

Insofern ist es nicht zweifelsfrei, ob der vorgesehene Abbau des Instandhaltungszustands am Hallenbad aus gesetzlichen Vorschriften zwingend abzuleiten ist.

Weiterhin muss man feststellen, dass die Eröffnungsbilanz noch nicht durch den Rat der Stadt Schwelm beschlossen wurde. Insofern könnten – auch wenn dies dem Ziel

der Werterhaltung der städtischen Immobilien (hier Hallenbad) entgegenstände – entsprechende Rückstellungen nicht gebildet werden und der daraus zu finanzierende Abbau von unterlassenen Instandhaltungen (Hallenbad) nicht durchgeführt werden.

Ebenfalls muss man feststellen, dass die Finanzierung des Abbaus der unterlassenen Instandhaltung Zahlungsflüsse auslöst, auch wenn diesen entsprechend bilanzierte Werte gegenüberstehen. In der Ergebnisrechnung (in der die Mehrausgaben für den Betrieb beider Bäder entstanden) würden Zinsaufwendungen für die Finanzierung der Instandhaltungsmaßnahmen entfallen (Minderausgaben).

In sofern ist es zweifelhaft, ob der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens unzulässig ist.

6. Quorum gültiger Unterschriften

Für die Größe der Stadt Schwelm (bis 30.000 Einwohner) gilt nach § 26 Abs. 4 GO NRW, dass das Bürgerbegehren von 8% der Bürger (23.881 Wahlberechtigte nach Kommunalwahlgesetz NRW zum Stichtag) unterzeichnet sein muss. Das notwendige Quorum beträgt damit zum Stichtag 1.911 Unterschriften.

Die am 25. Juli 2008 eingegangenen Unterschriftenlisten wurden durch den zuständigen Fachbereich 1 der Stadtverwaltung bis zur Erreichung des Quorums geprüft. Die Prüfung ergab, dass die notwendige Anzahl gültiger Unterstützungsunterschriften überschritten wurde.

Der Bürgermeister
gezeichnet
Dr. Steinrücke