

Vorlage der Stadt Speyer



Vorlagen-Nr.: 1844/2024

Abteilung: Fachbereich 1

Bearbeiter/in: Müller, Ernst

Haushaltswirksamkeit:

nein

ja, bei

Produkt:

Investitionskosten:

nein

ja

Betrag:

Drittmittel:

nein

ja

Betrag:

Folgekosten/laufender Unterhalt:

nein

ja

Betrag:

Im laufenden Haushalt eingeplant:

nein

ja

Fundstelle:

Betroffene Nachhaltigkeitsziele:



Beratungsfolge	Termin	Behandlung	Beratungsstatus
Stadtrat	14.03.2024	öffentlich	Beschlussfassung

Betreff: Bürgerbegehren nach § 17a Gemeindeordnung – Bebauung städtischer Grundstücke mit Containern zur Unterbringung von Geflüchteten

Beschlussempfehlung:

Der Stadtrat weist das Bürgerbegehren „Bebauung städtischer Grundstücke mit Containern zur Unterbringung von Geflüchteten“ nach § 17 a Absatz 4 Satz 2 Gemeindeordnung (GemO) als unzulässig zurück.

Sachverhalt:

Der Stadtrat hat in seiner Sitzung vom 20.07.2023 die Errichtung einer Asylunterkunft in Containerbauweise mit ca. 75 Plätzen am Standort „Butenschönstraße / Ecke Holzstraße gegenüber dem Judomaxx auf einem Grundstück der Verkehrsbetriebe Speyer beschlossen (Vorlage 1485/2023/2). Der Beschluss wurde als Vorratsbeschluss für den Fall gefasst, dass die Zuweisung des Landes weitere Unterbringungsmöglichkeiten notwendig macht. Der Beschlussfassung ist eine Beratung und einstimmig empfehlende Beschlussfassung im Haupt- und Stiftungsausschuss am 11.05.2023 vorausgegangen.

Gegen diese Planung hat sich unter dem Namen „Speyer kann mehr als Container“ eine Bürgerinitiative gebildet, die ein Bürgerbegehren zur Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 20.07.2023 anstrebt. Die Bürgerinitiative hat am 20.11.2023 fristgerecht Unterschriftenlisten mit rund 3.300 Unterschriften vorgelegt, die im Anschluss von der Verwaltung auf ihre Gültigkeit geprüft wurden.

Rechtliche Beurteilung:

Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde können entsprechend § 17a Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung (GemO) über eine Angelegenheit der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

Nach § 17 a Abs. 4 Satz 2 GemO entscheidet der Stadtrat nach Anhörung der das Bürgerbegehren vertretenden Personen über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Dabei handelt es sich um eine reine Rechtsentscheidung und nicht um eine politische Entscheidung. Ein Bürgerbegehren ist demnach zurückzuweisen, wenn die formellen und/oder inhaltlichen Voraussetzungen des § 17 a GemO nicht erfüllt sind.

Ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Stadtrats richtet, muss innerhalb von vier Monaten nach der Beschlussfassung bei der Verwaltung eingereicht sein. Fristablauf für die Einreichung war demnach der 20.11.2023, so dass das Bürgerbegehren fristgerecht eingereicht wurde.

Ein Bürgerbegehren muss nach § 17a Abs. 3 Nr. 4 GemO mindestens von 6% der Zahl der Wahlberechtigten der letzten Kommunalwahl (2019) bei einer Einwohnerzahl von > 50.000 bis 100.000 EW unterschrieben sein. Wahlberechtigt waren damals nach amtlichem Endergebnis der Kommunalwahl 37.800 Personen; d.h. das Bürgerbegehren braucht exakt mindestens **2.268** gültige Unterstützungsunterschriften. Unterschreiben darf, wer zum Zeitpunkt der Unterschriftsleistung nach den Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes wahlberechtigt war (§ 1 Abs. 1 KWG):

- älter als 18 Jahre,
- mind. 3 Monate Hauptwohnsitz in Speyer,
- nicht vom Wahlrecht nach § 2 KWG ausgeschlossen.

Eintragungen, welche die Person des Unterzeichners nach Namen und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen lassen, sind ungültig.

Die Bürgerinitiative hat der Verwaltung 594 Listen mit insgesamt **3.306** Unterschriften vorgelegt. Die Prüfung der Unterschriften nach § 17a Abs. 4 S. 3 GemO zur Feststellung der Wahlberechtigung der Unterschriftsleistenden ergab, dass **2.864** gültige und 442 ungültige Unterschriften vorgelegt wurden. Das erforderliche Quorum wurde damit erreicht.

Allerdings erweist sich das Bürgerbegehren aus mehrfachen Gründen als **unzulässig**.

Zum einen genügt es aufgrund seiner Formulierung nicht den **Bestimmtheitsanforderungen des § 17a Abs. 3 Satz 2 GemO**, denn die Fragestellung und die Begründung eines Bürgerbegehrens müssen so gestaltet sein, dass die Bürger*innen den Inhalt des Begehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Fundamentale Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit der kommunalen Willensbildung ist die Erkennbarkeit der Zielsetzung eines Bürgerbegehrens. Dabei muss der Inhalt des Bürgerbegehrens ein Mindestmaß an Korrektheit aufweisen und in sich widerspruchsfrei, inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Es muss anhand der vom objektiven Empfängerhorizont ausgehenden Auslegung zweifelsfrei geklärt werden können, über welchen konkreten Gegenstand und welche Fragestellung die Unterzeichner die Durchführung eines Bürgerentscheids verlangen. Mehrdeutige, unpräzise und zu Missverständnissen Anlass bietende Fragestellungen sind wegen Unbestimmtheit unzulässig. So soll ausgeschlossen werden, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der konkret mit ihm verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat.

Das Bürgerbegehren wurde mit der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten folgenden Frage beantwortet:

„Sind Sie dafür, dass auf städtischen Grundstücken der Stadt Speyer Unterkünfte in Containerbauweise zwecks Unterbringung von Geflüchteten errichtet werden? Ja oder Nein?“

Die auf den Unterschriftenlisten gedruckte Begründung lautet:

„Ziel des Begehrens ist die Verhinderung einer Bebauung mit Containern zur Unterbringung von Geflüchteten auf städtischen Grundstücken. Am 20.07.2023 hat der Stadtrat beschlossen eine solche Unterkunft im Stadtgebiet zu errichten. Alleine die Anschaffungskosten der hierzu benötigten Container belaufen sich auf über 1,5 Millionen Euro. **Wir plädieren dafür, diese Mittel stattdessen dafür zu nutzen eine menschenwürdige, dezentrale und nachhaltige Lösung für die Unterbringung zu finden.** Mehrere Studien belegen, dass eine solche Art der Unterbringung zu Depressionen sowie erhöhter Gewaltbereitschaft führt. Ausdrücklich klargestellt wird, dass das Ziel des Begehrens **NICHT** die Verhinderung der Aufnahme von Geflüchteten ist, sondern nur die Errichtung von Containern auf den Grundstücken der Stadt Speyer zur Abstimmung gestellt werden soll, was gemäß § 17a Absatz 1 Satz 1 GemO Angelegenheit der Gemeinde ist. Die jüngsten Meinungsäußerungen der Bürgerinnen und Bürger der Stadt Speyer zeigen, dass die beabsichtigte Bebauung mit Containern zur Unterbringung von Geflüchteten auf große Bedenken und Sorgen der Bürger der Stadt Speyer stößt.“

Im Zusammenhang mit der Begründung des Bürgerbegehrens erschließt sich nicht eindeutig, ob sich das Bürgerbegehren nur gegen die Errichtung einer Asylunterkunft in Containerbauweise richtet oder ob sich das Bürgerbegehren insgesamt gegen eine zentrale Unterbringung von Geflüchteten richtet. Damit lässt sich nicht eindeutig feststellen, welche Zielsetzung die Personen, die das Begehren unterzeichnet haben, tatsächlich verfolgen. Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit darf jedoch kein Zweifel am Inhalt eines Bürgerbegehrens bestehen. Gerade auch im Hinblick auf einen späteren Bürgerentscheid führt eine unklare bzw. widersprüchliche Formulierung zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Die Fragestellung muss in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürger*innen erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben und wie weit die Bindungswirkung des Bürgerentscheids nach dessen Entscheidungsinhalt reicht. Daran fehlt es hier.

Darüber hinaus fordert die Rechtsprechung bei sogenannten kassatorischen Bürgerbegehren (= solche, die sich gegen einen Ratsbeschluss richten), dass die Alternativvorstellung zum Ratsbeschluss hinreichend konkret formuliert wird (OVG Koblenz, Beschluss vom 03.03.2017, 10 D 10454/17). Im vorliegenden Fall erschöpft sich die Fragestellung des Bürgerbegehrens in einer Ablehnung der Unterbringungsweise in Containern. In der Begründung werden lediglich die geschätzten Kosten für die Aufstellung der Container aufgegriffen, die abstrakt „für eine menschenwürdige, dezentrale und nachhaltige Lösung für die Unterbringung“ von Geflüchteten verwendet werden sollen, ohne dass eine konkrete Alternative genannt wird. Mangels Darlegung einer Alternativvorstellung ist für die Unterstützer des Bürgerbegehrens nicht erkennbar, wofür sie sich mit ihrer Unterschrift letztendlich entscheiden. Im Rahmen eines kassatorischen Bürgerbegehrens genügt es gerade nicht, sich lediglich gegen den Beschluss des Stadtrats zu entscheiden.

Darüber hinaus scheitert das Bürgerbegehren daran, dass im vorliegenden Fall der Ausschlussstatbestand des § 17a Abs. 2 Nr. 9 GemO greift. Danach sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unzulässig, wenn damit ein gesetzeswidriges Ziel verfolgt wird. Der Begriff „gesetzeswidriges Ziel“ ist weit auszulegen, denn die Gemeinde ist nicht nur an Gesetze, sondern an das gesamte Recht gebunden.

Die Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erstreckt sich damit auch auf die Frage, ob die Maßnahmen, die mit dem Bürgerbegehren erreicht werden sollen (die verfolgten Ziele), mit der Rechtsordnung in Einklang stehen. Mit einem Bürgerbegehren wird ein gesetzeswidriges Ziel auch dann verfolgt, wenn die Umsetzung des Bürgerbegehrens zwingend mit einem Verstoß gegen bestehende vertragliche oder gesetzliche Verpflichtungen verbunden ist und keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Gemeinde von den eingegangenen vertraglichen oder gesetzlichen Bindungen lösen kann.

Das Land Rheinland-Pfalz hat den Landkreisen, den kreisfreien Städten und den großen kreisangehörigen Städten durch Gesetz die Aufnahme und Unterbringung von asylsuchenden und geflüchteten Personen als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung übertragen, vgl. § 1 Abs. 1 des Landesaufnahmegesetzes (LAufnG): „Aufnahmepflicht“. Dies bedeutet, dass die verpflichteten Landkreise und Kommunen diese Aufgabe zwingend wahrnehmen müssen und es ihnen lediglich freisteht, wie sie im Rahmen ihrer rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten diese Aufgabe wahrnehmen.

Um der Verpflichtung aus dem Landesaufnahmegesetz nachkommen zu können, hat die Stadt Speyer bereits in der Vergangenheit eine Fülle von Maßnahmen ergriffen, um Wohnraum für geflüchtete Menschen zu schaffen und eine menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten. Sie hat sowohl Gebäude angekauft als auch angemietet und beispielsweise im ehemaligen Stiftungs Krankenhaus die Kapazitäten zur Unterbringung von Geflüchteten durch weitere Umbaumaßnahmen nochmals erweitert. Die Stadt führt außerdem Gespräche sowohl mit den Kirchen als auch mit Privaten, um weiteren Wohnraum zu generieren. Aufgrund der Flüchtlingszuweisungen, die durch das Land oftmals mit einer kurzen Vorlaufzeit erfolgen, muss die Stadt Speyer aber dauerhaft und kurzfristig in der Lage sein, auf ansteigende Flüchtlingszahlen zu reagieren, da sie die Zuweisungen nicht ablehnen kann. Aus diesem Grund hat die Stadtverwaltung auch die Errichtung einer Asylunterkunft in Containerbauweise als eine mögliche Option geprüft, da sich Container im Bedarfsfall schneller errichten lassen als Gebäude in Massivbauweise. Um die dringend notwendige Flexibilität bei der Herrichtung von Unterbringungsmöglichkeiten zu erhalten, wurde der Beschluss vom 20.07.2023 auch ausdrücklich als Vorratsbeschluss gefasst.

Gegen diese Planung richtet sich das Bürgerbegehren mit der Fragestellung: „Sind Sie dafür, dass auf städtischen Grundstücken der Stadt Speyer Unterkünfte in Containerbauweise zwecks Unterbringung von Geflüchteten errichtet werden? Ja oder Nein?“

Aufgrund dieser Fragestellung würde bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid die Unterbringung von Geflüchteten in Containern auf städtischen Grundstücken generell verhindert werden. Würde man der Stadt jedoch von vornherein die Möglichkeit nehmen, auf städtischen Grundstücken Wohnraum für Geflüchtete in Containerbauweise zu errichten, würde die Handlungsfähigkeit der Stadt Speyer derart eingeschränkt, dass sie ihrer Pflichtaufgabe nicht mehr ausreichend nachkommen könnte. Der kritisch zu betrachtende Wohnungsmarkt kombiniert mit den nicht vorhersehbaren und nicht zu bewerkstellenden Kosten für die Errichtung von neuen Gebäuden würden die Erfüllung der Pflichtaufgabe faktisch unmöglich machen, da ein erheblicher Entscheidungsspielraum bzgl. der Unterbringungsmöglichkeit genommen werden würde. Die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung der Stadt Speyer nach dem Landesaufnahmegesetz wäre damit mittelfristig nicht mehr sichergestellt, insbesondere, weil sich das Bürgerbegehren für einen generellen, zeitlich unbefristeten Ausschluss von Containern ausspricht. Damit verfolgt das Bürgerbegehren ein gesetzeswidriges Ziel und ist als unzulässig zurückzuweisen.