Ministerium für Inneres und Europa
Mecklenburg-Vorpommern

Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern,
19048 Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin
Der Oberbürgermeister
Am Packhof 2-6
19053 Schwerin

bearbeitet von: [redacted]

Telefon: (0385) 588-2304
Telefax: (0385) 588-482-2804
E-Mail: Chri[redacted]@
im.mv-regierung.de

AZ: II 300-172-427.0-2011/111-036

Schwerin, 20. April 2021

Bürgerbegehren „Radentscheid Schwerin"
Herstellung des Benehmens mit der Rechtsaufsichtsbehörde

Sehr geehrte Damen und Herren,

gemäß § 15 Absatz 1 Satz 4 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (KV-DVO) gibt das Ministerium für Inneres und Europa die folgende Stellungnahme dazu ab, ob das Bürgerbegehren „Radentscheid Schwerin" inhaltlich und hinsichtlich seiner formellen Voraussetzungen zulässig ist.

Es wird begrüßt, dass die Landeshauptstadt die hiesigen Bedenken zu 3.1 des Bürgerentscheides aufgegriffen hat. Die Zustimmung der Vertretungspersonen zu einer diesbezüglichen Änderung des Bürgerbegehrens durch die Stadtvertretung vorausgesetzt, wird nach § 17 Absatz 3 Satz 2 KV-DVO die insoweit bestehende materielle Unzulässigkeit der Fragestellung beseitigt.

Weiterhin bestehen aber Bedenken sowohl in Bezug auf die Bestimmtheit als auch zur Durchführbarkeit des Kostendeckungsvorschlages:

Bestimmtheit / Grundsatzbeschluss:

Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass das Bürgerbegehren aus einer Vielzahl von Entscheidungen und Maßnahmen besteht, die teilweise nur wenig konkret sind. So darf beispielsweise bezweifelt werden, dass Initiatoren, Unterschriftsleistende, Mitglieder der Stadtvertretung und die Verwaltung ohne Weiteres die gleiche Vorstellung davon haben, was „für den Radverkehr gewidmete Gemeindestraßen mit hohem Kfz-Aufkommen" sind oder worin „Hauptverkehrsstraßen" und „Knotenpunkte" zu erblicken sind. Auch wenn das Bürgerbegehren verlangt, dass jährlich fünf Kilometer „Radhauptverbindungen möglichst in Nebenstraßen erstellt" werden, verbleibt nicht nur durch die sich dem durchschnittlichen Adressaten nicht ohne Weiteres erschließende Kategorisierung der Straßen der Landeshauptstadt, sondern auch die auch an anderer Stelle des Bürgerbegehrens

Hausanschrift:
Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern
Arsenal am Pfaffenteich, Alexandrinenstr. 1, 19055 Schwerin

Telefon: (0385) 588-0
Telefax: (0385) 588 2972/2974
E-Mail: poststelle@im.mv-regierung.de

KOPIE

verwendete Wortwahl „möglichst“ ein sehr weiter Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung.

Auch wenn letztlich jede Maßnahme oder Entscheidung gesondert zu bewerten ist, vermittelt das Bürgerbegehren trotz einzelner konkreter Inhalte insgesamt eher den Charakter eines Grundsatzbeschlusses, der nicht bürgerentscheidsfähig ist. Dies zeigt sich an den einen weiten Ausführungsspielraum belassenden Maßnahmen ebenso wie an der Entscheidung über die bloße Planung eines Routennetzes und der Berichtspflicht. Nach § 20 Absatz 1 Satz 1 KV M-V können aber nur wichtige Entscheidungen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises durch die Bürgerinnen und Bürger selbst getroffen werden. Soweit die gemeindliche Entscheidung nur unbedeutenden Einfluss auf eine an sich wichtige Angelegenheit nimmt, scheidet ein Bürgerentscheid aus.

Die Landeshauptstadt hat sich mit diesem Einwand in der Beschlussvorlage auseinandergesetzt. Die dortigen Ausführungen, auf die zur Vermeidung von Wiederholungen verzichtet wird, vermögen aber nicht zu überzeugen. Insbesondere wird hier auf die neuere Entscheidung des Verwaltungsgerichtes Schwerin abgestellt, das in Bezug auf die Anforderungen an die Bestimmtheit betont hat, dass die Mitwirkung des Bürgers im Form eines Bürgerbegehrens bzw. -entscheids nicht nur eine unverbindliche Meinungsäußerung darstelle, sondern eine konkrete Sachentscheidung betreffe. Die Fragestellung müsse in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen sei eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen. Auch weil die Verwaltung wissen müsse, was von ihr bei der Umsetzung des erfolgreichen Bürgerentscheides erwartet wird, sei eine klare und eindeutige Fragestellung notwendig. Die Formulierung müsse nicht von besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnissen getragen sein, aber der konkrete Inhalt der Fragestellung müsse sich dem Bürger und der Vertretung mit hinreichender Deutlichkeit ergeben (Verwaltungsgericht Schwerin, Urteil vom 27. August 2020 – 1 A 721/19 SN – n. v.).

Dass das Bürgerbegehren diese Anforderungen in allen Teilen erfüllt, wird mit Blick auf die oben geschilderten Formulierungen bezweifelt. Auch wenn eine abweichende Sichtweise auf die Frage der Bestimmtheit noch vertretbar erschiene, gebietet es mir die rechtsaufsichtliche Beratungsobliegenheit, auf die hier bestehenden Bedenken aufmerksam zu machen, weil die mangelnde Bestimmtheit fortwährende Konflikte zwischen den Initiatoren bzw. der Vertretung einerseits und der Verwaltung andererseits über die hinreichende Umsetzung eines solchen Bürgerentscheides durchaus als möglich erscheinen lässt.

Durchführbarkeit des Kostendeckungsvorschlages:

Dem Kostendeckungsvorschlag begegnen finanzaufsichtliche Bedenken zunächst deshalb, weil die vorgesehenen Maßnahmen mit Blick auf die Haushaltslage der Landeshauptstadt überwiegend nicht zulässig sind. Die Erweiterung des Bestandes an freiwilligen Einrichtungen in Form von Radwegen und Fahrradabstellplätzen ist mit der weggefallenen dauernden Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt nicht vereinbar. Sie befindet sich mit Blick auf den erheblichen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in Höhe von rund 147,6 Millionen Euro in dem Zeitraum, auf den das Bürgerbegehren bezogen ist, noch in einem Haushaltssicherungsverfahren.

Zudem ist der Kostendeckungsvorschlag inhaltlich nicht tragfähig. Die vorgesehenen Maßnahmen sind ausweislich der inhaltlichen Darstellung im Bürgerbegehren überwiegend zur pflichtigen Aufgabenwahrnehmung nicht notwendig und stehen der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit entgegen, so dass die Genehmigung von Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nicht in Aussicht gestellt werden kann. Auch verfügt die Landeshauptstadt nicht über ausreichende Eigenmittel zur Deckung des geplanten Investitionsbedarfs, so dass die Finanzierbarkeit der Maßnahmen nicht plausibel angenommen werden kann. Die zu Grunde gelegte Annahme der Gewährung von Fördermitteln nimmt entsprechende Entscheidungen der möglichen Zuwendungsgeber vorweg, die bei weggefallener dauernder Leistungsfähigkeit einer Kommune ebenfalls grundsätzlich daran auszurichten sind, ob eine Maßnahme der pflichtigen Aufgabenerfüllung dient oder der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit nicht entgegensteht.

Darüber hinaus ist der Kostendeckungsvorschlag unvollständig. Es ist schon unklar, ob er neben den Kosten für die Errichtung von Radwegen auch die Kosten für die sonstigen Maßnahmen (Errichtung und Beleuchtung von Fahrradstellplätzen, Umbau von Einmündungen und Grundstückzufahrten, Umbau von großen Ampelkreuzungen) enthält. Der Kostendeckungsvorschlag ist jedoch mindestens insoweit unvollständig, als dieser die durch die Umsetzung der Maßnahmen zu erwartenden Folgekosten (Kapitaldienst, Unterhaltung) nicht darstellt und auch deren Deckung nicht nachweist.

Letztlich ist der Vorschlag zur Deckung der Mehrauszahlungen nicht geeignet. Eine „Umschichtung" der im Kostendeckungsvorschlag genannten Erträge und Einzahlungen ist mit Blick auf das Gesamtdeckungsprinzip im kommunalen Haushaltsrecht nicht geeignet, da dadurch nicht insgesamt mehr Erträge zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen. Für eine Deckung der Mehrauszahlungen und Mehraufwendungen sind vielmehr Minderaufwendungen und Minderauszahlungen oder Mehrerträge und Mehreinzahlungen erforderlich. Die hier im Bürgerbegehren genannten Minderauszahlungen für die Schaffung von Parkflächen sind ebenfalls kein geeigneter Kostendeckungsvorschlag, da insoweit außer Acht gelassen wird, dass Parkflächen anders als Radwege und Fahrradstellplätze grundsätzlich durch Erträge refinanziert werden.

Soweit Ihrerseits Bedarf für eine Erörterung der vorstehend geschilderten Aspekte besteht, stehe ich für diesbezügliche Gespräche zur Verfügung. Für diesen Fall rege ich an, die geplante Befassung der Stadtvertretung am 26. April 2021 zu überdenken.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

gez [redacted]

KOPIE