

Beschlussvorlage

Abt. 1/166/2017

Gremium / Ausschuss	Termin	Behandlung
Gemeinderat	17.10.2017	öffentlich

Top Nr. 5

Antrag der WIP auf Durchführung eines Bürgerentscheids über das gemeindliche Wohnungsbauprojekt in der Heilmannstr. 53-55

Beschlussvorschlag:

Der „Antrag auf Bürgerentscheid für den Erhalt des Grundstücks Heilmannstr. 53/55 als Vorratsfläche und für die Verschiebung der geplanten Bebauung zu Gunsten der Baumaßnahmen Schulen, Schwimmbad und Bürgerhaus“ mit der Fragestellung „Sind Sie dafür, dass das Grundstück Heilmannstr. 53/55 als Vorratsfläche erhalten bleibt und in naher Zukunft nicht bebaut wird?“ ist unzulässig.

Die Verwaltung wird beauftragt, einen entsprechenden Bescheid auszuarbeiten und den Vertretern des Bürgerbegehrens zuzustellen.

Begründung:

Sachverhalt:

Die Gemeinde hat die Grundstücke Heilmannstraße 53 und 55 (Beschluss vom 08.12.2015) erworben.

Das Bauvorhaben wird durch Fördermittel aus dem zum 01.01.2016 in Kraft getretenen kommunalen Förderprogramm zur Schaffung von Mietwohnraum in Bayern vom Bayerischen Staatsministerium des Inneren für Bau und Verkehr gefördert. Die Fördermittel haben eine Größenordnung von EUR 3,1-3,5 Mio. Eine Inaussichtstellung der Fördermittel liegt bereits vor. Die Förderung beträgt dabei 30 % der zuwendungsfähigen Gesamtkosten (Grundstücks-, Planungs- und Baukosten).

In öffentlicher Sitzung hat der Gemeinderat am 10.05.2016 die Verwaltung beauftragt, einen Generalübernehmer-Vertrag (GÜ-Vertrag) mit der Baugesellschaft München-Land mbH bzw. der BML Bauservice GmbH zur Realisierung des Projekts Heilmannstraße 53/55 vorzulegen. In nicht öffentlicher Sitzung am 26.07.2016 wurde der Abschluss des GÜ-Vertrags durch den Gemeinderat beschlossen. Dieser Beschluss wurde am 25.04.2017 öffentlich bekanntgemacht. Diesen Generalübernehmervertrag für die Errichtung des Bauvorhabens Heilmannstraße 53/55 mit der BML Bauservice GmbH hat die Gemeinde im August 2016 abgeschlossen. Die Leistungsphasen 1-3 wurden beauftragt und die entsprechenden Planungen liegen vor. Es sind von der Gemeinde bereits Abschlagszahlungen in Höhe von EUR 1,1 Mio. bezahlt worden.

Am 25.09.2017 wurden bei der Gemeinde Unterlagen zu einem Bürgerbegehren eingereicht. Es ist betitelt mit „Antrag auf Bürgerentscheid für den Erhalt des Grundstücks Heilmannstraße

53/55 als Vorratsfläche und für die Verschiebung der geplanten Bebauung zu Gunsten der Baumaßnahmen Schulen, Schwimmbad und Bürgerhaus“.

Die Fragestellung lautet:

„Sind sie dafür, dass das Grundstück Heilmannstraße 53/55 als Vorratsfläche erhalten bleibt und in naher Zukunft nicht bebaut wird?“

Das Bürgerbegehren wird auf den Unterschriftenlisten wie folgt begründet:

„Auf dem gemeindeeigenen Grundstück Heilmannstraße 53/55 ist ein fünfgeschossiges Haus mit ca. 22 Wohneinheiten in Planung. Bereits im Bau sind 21 Wohnungen in der Hans-Keis-Straße 26a. Die Wohnungsbaugesellschaft Pullach i. Isartal mbH verfügt über derzeit 565 kommunale Wohnungen, ein Spitzenwert für eine Gemeinde mit ca. 4000 Haushalten.

Angesichts schwindender Rücklagen (binnen drei Jahren von EUR 22 Mio. auf EUR 8 Mio.), unsicherer Gewerbesteuerprognosen (Fusion von Linde und Praxair) und bevorstehender Millionen-Projekte (Grund- und Mittelschule, Schwimmbad, Bürgerhaus) sollte die Gemeinde Pullach i. Isartal nicht auch noch einen zweistelligen Millionenbetrag für ca. 22 kommunale Wohnungen in der Heilmannstraße 53/55 ausgeben. Das Bauvorhaben kann zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden, nachdem die o.g. Aufgaben bewältigt sind und sofern eine solide Finanzierung sichergestellt werden kann. Wir befürchten, dass sich die Gemeinde Pullach i. Isartal aufgrund vieler gleichzeitig laufender Großprojekte verschulden muss, was spürbare Folgen für die Bevölkerung hätte.

Aus den genannten Gründen wollen wir das Bauvorhaben Heilmannstraße 53/55 zugunsten der Baumaßnahmen Schulen, Schwimmbad und Bürgerhaus verschieben.“

Es wurden insgesamt 718 gültige Unterschriften (Stand: 10.10.2017) eingereicht. Damit wurde die nach Art. 18 a Abs. 6 der Gemeindeordnung – GO mindestens notwendige Anzahl von 675 gültigen Unterschriften überschritten. Bei Kommunen mit bis zu 10.000 Einwohnern sind dies mindestens 10 v.H. der Gemeindebürger (=Wahlberechtigte bei Kommunalwahlen).

Zwischenzeitlich wurde der Bebauungsplan Nr. 41 Grindelbergsiedlung 1 als Satzung beschlossen und bekannt gemacht. Am 26.09.2017 wurde die Entwurfs- und Genehmigungsplanung sowie die Kostenberechnung nach DIN 276 vom Gemeinderat beschlossen.

Die Baukosten für das Projekt betragen ca. EUR 5,9 Mio., die Gesamtkosten belaufen sich – ohne Grundstückskosten – auf EUR 8,3 Mio. Die Bauleistungen sollen kurzfristig ausgeschrieben werden. Der Baubeginn ist für den Sommer 2018 geplant. Unter Berücksichtigung der Förderung und der bereits geleisteten Zahlung wird die Gemeinde nach derzeitigem Stand noch ca. EUR 4 Mio aufbringen müssen.

Insoweit ist die Angabe in der Begründung des Bürgerbegehrens, dass für das Wohnbauprojekt Heilmannstr. 53/55 „auch noch ein zweistelliger Millionenbetrag“ aufgebracht werden müsste, nicht zutreffend.

Die Haushaltslage der Gemeinde ermöglicht, dass auch mehrere Projekte nebeneinander umgesetzt werden können. Die Schulen, das Schwimmbad und die Sanierung des Bürgerhauses.

Prüfung des Bürgerbegehrens

Formale Anforderungen (Prüfung der Unterschriften etc. Art. 18a Abs. 4 GO):

Am 25.09.2017 wurden von drei Vertretern der Initiatoren bei der Gemeindeverwaltung 745 Unterschriften persönlich eingereicht, 4 weitere Unterschriften wurden am 29.09.2017 nachgereicht. Auf den Unterschriftenlisten befindet sich eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage sowie eine Begründung. Außerdem sind auf dem Antrag drei Vertreter benannt.

Die insgesamt eingereichten Unterschriften (Stand: 10.10.2017: 749) wurden geprüft. Dabei hat sich herausgestellt, dass 718 gültig und 31 Unterschriften ungültig sind.

Zur materiell-rechtlichen Prüfung wurde die Rechtsanwaltskanzlei Döring und Spieß, München beauftragt:

Stellungnahme der Kanzlei Döring und Spieß:

„Das Bürgerbegehren ist materiell-rechtlich unzulässig. Es ist nicht auf eine ausreichend konkrete Fragestellung mit Entscheidungscharakter gerichtet (vgl. nachfolgend Ziff. a). Darüber hinaus ist die Begründung in wesentlichen Gründen unvollständig und irreführend (vgl. nachfolgend Ziff. b). Schließlich verstößt das Bürgerbegehren gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (vgl. nachfolgend Ziff. c).

- a) Die Zulassung eines Bürgerbegehrens setzt – als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal – eine ausreichend bestimmte Fragestellung voraus. Da ein mit dem Bürgerbegehren erzwungener Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses hat (Art. 18a Abs. 13 S. 1 GO), muss die zu entscheidende Fragestellung so konkret formuliert sein, wie die Beschlüsse des Gemeinderats selbst. Die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs fordert im Hinblick auf die ausreichende Bestimmtheit einen hinreichend konstruktiven Handlungsauftrag (vgl. BayVG vom 08.04.2005, 4 ZB 04.1264). Durch einen Bürgerentscheid können zwar auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die noch durch Detailentscheidungen im Kompetenzbereich des Gemeinderats ausgeführt werden müssen; die Fragestellung muss aber so bestimmt sein, dass die Bürger erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben. Es muss also erkennbar sein, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird, denn nur dann ist sie hinreichend direktdemokratisch legitimiert.

Vorliegend ist die Fragestellung darauf ausgerichtet, das Grundstück „als Vorratsfläche“ zu erhalten und „in naher Zukunft nicht zu bebauen“. Die Verwendung der Begriffe „Vorratsfläche“ und die weite zeitliche Dimension, die mit dem Begriff „in naher Zukunft“ umschrieben ist, genügt den Anforderungen an eine ausreichend bestimmte Fragestellung nicht. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Verbindlichkeit einer durch Bürgerentscheid hervorgerufenen Entscheidung lediglich ein Jahr beträgt und auch insoweit unklar bleibt, was mit dem Begriff „in naher Zukunft“ gemeint sein soll. Ergänzend ist an dieser Stelle bereits zu berücksichtigen, dass der dem Vorhaben zugrunde liegende Bebauungsplan bereits als Satzung beschlossen wurde und auch konkrete Planungsaufträge erteilt wurden. Die Fragestellung hätte daher konkret darauf gerichtet sein müssen, das Bauvorhaben zu stoppen. Allein ein Beschluss, das Grundstück als Vorratsfläche zu erhalten und in naher Zukunft nicht zu bebauen, ist hier eher als „Meinungsumfrage“ zu werten, ohne dass konkrete Maßnahmen beschlossen werden, die tatsächlich eine Bebauung der Fläche unterbinden. Selbst wenn man die Fragestellung als zulässigen „Grundsatzbeschluss“ auffassen würde, wären konkrete Entscheidungen des Gemeinderats erforderlich, nämlich die Kündigung des Generalübernehmervertrags und der Stopp sämtlicher weiterer Maßnahmen zur Umsetzung des Vorhabens. Insoweit würden aber dem Gemeinderat (vgl. nachfolgend c) rechtswidrige Beschlüsse abverlangt. Auch insoweit ergibt sich die Unzulässigkeit der

Fragestellung.

Selbst wenn man die Fragestellung des Bürgerbegehrens als sogenannten Grundsatzbeschluss für zulässig halten wollte, würde eine Entscheidung darüber insofern ins Leere laufen, als die maßgeblichen Ausführungsentscheidungen durch den Gemeinderat (Abschluss entsprechender Verträge, Abschluss des Bauleitplanverfahrens etc.) bereits getroffen worden sind. Eine Grundsatzentscheidung, die im Rahmen eines Bürgerbegehrens gefordert wird, kann nur dann zulässiger Inhalt einer Fragestellung sein, wenn die notwendigen Ausführungsentscheidungen vom Gemeinderat noch nicht getroffen worden sind. Andernfalls würde das Bürgerbegehren ins Leere laufen. Insofern würde es ebenfalls den Bürger in die Irre führen, da mit der Entscheidung über einen Grundsatzbeschluss der Eindruck erweckt wird, die Rechtswirkungen des Beschlusses würden tatsächlich zu einer Verhinderung des Bauvorhabens führen.

- b) Gem. Art. 18a Abs. 4 GO ist es erforderlich, dem Bürgerbegehren eine Begründung beizufügen. Dies ist vorliegend erfolgt. Maßgeblich für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist allerdings, dass die beigefügte Begründung eine ausreichend inhaltliche, zutreffende und vollständige Erläuterung der Tatsachen enthält, auf deren Grundlage der Bürger die gestellte Frage entscheiden kann. Nach der Grundsatzentscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13.04.2000 ist es mit der Abstimmungsfreiheit nicht vereinbar, wenn in der Begründung unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat diese Grundsatzrechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs mit Beschluss vom 09.12.2010 (4 CE 10.2943 – Juris) auf das Bürgerbegehren übertragen. Dem Grundsatz der Abstimmungsfreiheit wird nur gerecht, wenn u.a. die Abstimmenden den Inhalt des Bürgerbegehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Mit diesen Grundsätzen ist es nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird (BayVGh, Beschluss vom 25.06.2012 – 4 CE 12.24; BayVGh, Beschluss vom 14.10.2014 – 4 ZB 14.707). Auch in aktueller Rechtsprechung hat der BayVGh dies nochmals entschieden (Urteil vom 04.07.2016 – 4 BV 16.105) und dazu Folgendes ausgeführt:

„Ein zulässiges Bürgerbegehren muss nach Art. 18a S. 1 GO eine (auf allen Unterschriftenlisten gleichlautende) Begründung enthalten. Mit diesem Erfordernis, dass die für Volksbegehren geltende Regelung des Art. 74 Abs. 2 BV modifizierend aufgreift, soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie von den Initiatoren des Bürgerbegehrens zur Unterschriftenleistung aufgefordert werden, schon in dieser ersten Phase des direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Frage erkennen können. Die Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den mit den Unterschriftenlisten vorgelegten Begründungstexten in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird.“

Vorliegend fehlen in der Begründung insbesondere Hinweise darauf, dass die Gemeinde bereits verbindliche vertragliche Vereinbarungen getroffen hat und die zur Umsetzung des Bürgerbegehrens notwendige Aufhebung dieser Verträge und der Stopp der beauftragten Leistungen zu erheblichen finanziellen Nachteilen für die Gemeinde führen kann. Die Gemeinde hat bereits im August 2016 einen Generalübernehmervertrag abgeschlossen. Die Leistungsphasen 1-3 des Bauvorhabens sind beauftragt und bereits abgeschlossen. Sollte das Bauvorhaben nicht umgesetzt werden, würden auf jeden Fall die Kosten der beauftragten Leistungsphasen bei der Gemeinde anfallen, ggf. sogar

Schadensersatzforderungen wegen weiteren entgangenen Gewinns, der von den beauftragten Firmen geltend gemacht wird. Im Hinblick auf den Generalübernehmervertrag besteht zwar die Möglichkeit, diesen Vertrag gem. § 8 VOB/B zu beenden. Die Rechtsfolge ist allerdings, dass dem Auftragnehmer die vereinbarte Vergütung zusteht. Er muss sich jedoch anrechnen lassen, was er in Folge der Aufhebung des Vertrages an Kosten erspart oder durch anderweitige Verwendung seiner Arbeitskraft oder seines Betriebs erwirbt oder zu erwerben böswillig unterlässt (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 2 VOB/B). Selbst unter Zugrundelegung vorstehender Regelung würde sich die Gemeinde erheblicher Schadensersatzforderungen ausgesetzt sehen. Die Generalübernehmerkosten würden im Rahmen der Vergütungsregelung des GÜ-Vertrages mit 10 % angesetzt. Bei einem Projektvolumen von ca. EUR 8,5 Mio. können hier allein wegen Beendigung des GÜ-Vertrages inklusive der bereits beauftragten Leistungen Kosten in Höhe von mindestens EUR 1 Mio. anfallen. Hinzu kommen die Kosten für bereits beauftragte Leistungen. Insoweit hat die Gemeinde bereits Abschlagszahlungen in Höhe von EUR 1,1 Mio. geleistet.

Bei diesen erheblichen finanziellen Auswirkungen des Vorhabens handelt es sich um fundamentale entscheidungserhebliche Tatsachen, auf die die Begründung des Bürgerbegehrens hätte aufmerksam machen müssen. Selbst wenn den Vertretern des Bürgerbegehrens konkrete Inhalte des abgeschlossenen Generalübernehmervertrages nicht bekannt sind, hätte in der Begründung zumindest ein Hinweis darauf erfolgen müssen, dass bereits abgeschlossene Verträge von der Gemeinde aufzuheben wären.

Darüber hinaus enthält die Begründung keinen Hinweis darauf, dass die Projektkosten über kommunale Wohnraumförderung in erheblichen Umfang (EUR 3,1-3,5 Mio.) gefördert werden. Die Förderung des Bauvorhabens ist ebenfalls öffentlich bekannt. So befasste sich etwa in der Gemeinderatssitzung vom 29.11.2016 im Rahmen der Bürgerfragestunde eine der Fragen mit der Förderung des Bauvorhabens Heilmannstr. 53/55 im Rahmen des Wohnungspakts in Bayern. Die Förderung würde entfallen, würde das Bauvorhaben gestoppt. Die Begründung des Bürgerbegehrens enthält keinerlei Hinweis auf diese öffentliche Förderung. Es handelt sich insoweit aber um eine wesentliche, das Abstimmungsverhalten bestimmende Sachverhaltsinformation. Gerade weil das Bürgerbegehren im Übrigen damit begründet wird, dass der Gemeinde durch den Bau des Vorhabens erhebliche Kosten entstehen und damit der finanzielle Spielraum für andere Projekte eingeschränkt würde, hätte die Begründung des Bürgerbegehrens zu einer vollständigen Sachverhaltsinformation auch auf die finanziellen und rechtlichen Folgen hinweisen müssen, wenn das Bauvorhaben gestoppt wird. Zusammenfassend lässt sich insoweit festhalten, dass die Begründung des Bürgerbegehrens in wesentlichen Punkten unvollständig ist und damit nach den klaren Vorgaben der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, nach der bereits in der ersten Phase eines direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennbar sein muss, nicht zu vereinbaren ist. Die Begründung ist in wesentlichen Punkten unvollständig und damit irreführend.

Im Übrigen würde sich eine Irreführung auch daraus ergeben, dass die Begründung des Bürgerbegehrens suggeriert, die dort benannten Bauvorhaben (Schule, Schwimmbad, Bürgerhaus) müssten aufgeschoben werden, weil das konkrete Bauvorhaben Heilmannstr. 53/55 die dafür benötigten Kosten aufbrauche. Hierzu ist festzustellen, dass zwar abstrakte Planungen für Schulen, Schwimmbad und Bürgerhaus bestehen, konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Vorhaben aber noch nicht beschlossen worden sind. Insoweit ist der durch die Begründung des Bürgerbegehrens vermittelte unmittelbare Zusammenhang mit dem Bauvorhaben Heilmannstr. 53/55 und den weiteren Infrastrukturmaßnahmen in der Gemeinde nicht gegeben. Auch insoweit ist die Begründung irreführend.

- c) Darüber hinaus verstößt das Bürgerbegehren gegen Grundsätze der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (Art. 61 Abs. 2 GO). Soweit man die Fragestellung

dahingehend auslegt, das bereits in Umsetzung befindliche gemeindliche Bauprojekt nicht weiter durchzuführen und bereits eingegangene vertragliche Bindungen zu lösen, hängt die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens davon ab, ob auch der Gemeinderat einen entsprechenden Beschluss zum Stopp des Bauvorhabens rechtmäßig fassen könnte. Eine Vertragsauflösung des Generalübernehmervertrags und der Erstattung der damit verbundenen Kosten wäre die notwendige Konsequenz, würde die Fragestellung im Ergebnis positiv beantwortet. Eine Aufhebung der abgeschlossenen vertraglichen Bindung für den Generalübernehmervertrag wäre möglich, allerdings mit erheblichen Kosten, die in Millionenhöhe gehen können. Eine Beauftragung der Leistungsphasen 1-3 lässt sich nicht rückgängig machen. Insbesondere bietet ein Bürgerbegehren kein gesetzliches Sonderkündigungsrecht (vgl. VG Bayreuth, Urteil vom 10.04.2003 – B 2K 02.324; VG Ansbach, Urteil vom 06.07.2006 – AN 4K 06.00437; BVerwG, Urteil vom 14.06.2016 – 10 C 7.15; vgl. dazu auch Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Kommentar, Ziff. 13.08, Seite 5 m.w.N.). Zwar lassen sich vorliegend abschließend die finanziellen Auswirkungen einer Aufhebung der vertraglichen Bindungen und der Beauftragung nicht absehen, da insoweit die gestellten Forderungen der Vertragspartner abzuwarten wären. Betrachtet man aber allein die vereinbarte Vergütung nach dem Generalübernehmervertrag, sind zumindest Kosten in Höhe von ca. EUR 1 Mio. zu erwarten. Insoweit widerspricht die Zielsetzung des Bürgerbegehrens aber den Grundsätzen der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Trotz des insoweit weiten Beurteilungsspielraums sind finanzielle Forderungen in der genannten Höhe auch im Hinblick auf die konkrete Finanzlage der Gemeinde mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft nicht mehr zu vereinbaren.

Eine solche Beschlussfassung wäre nur dann möglich, wenn die konkreten finanziellen Auswirkungen eines solchen Beschlusses bekannt wären.“



Susanna Tausendfreund
Erste Bürgermeisterin