

Stuttgart, 24. Januar 2017

Bitte stets angeben: 2895/16 B/mk

Stadt Winnenden - Bürgerbegehren Gemeinschaftsschule

Sekretariat: Frau Mkadem 0711 / 2382-428

Frau Buckenmayer 0711 / 2382-431

E-Mail: birk@ewb-rechtsanwaelte.de

**Rechtliche Stellungnahme
zur Zulässigkeit des
Bürgerbegehren zum Neubau der
Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule
in Winnenden**

Prof. Dr. Hans-Jörg Birk

I Sachverhalt

1. Der Gemeinderat der Stadt Winnenden hat am 04.02.2014 ein Raumprogramm für den Neubau von Räumen für die Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule mit Mensa im Bildungszentrum II beschlossen; dem folgte der Beschluss des Gemeinderates am 25.02.2014 zur Auslobung eines nicht offenen Realisierungswettbewerbs mit vorgeschaltetem Bewerbungs- und Auswahlverfahren. Dieses Wettbewerbsverfahren wurde mit Beschluss vom 24.06.2014 ausgesetzt, da im Kultusministerium neue Schulbauförderrichtlinien in Bearbeitung waren. Das Wettbewerbsverfahren sollte nach einem in der Endfassung abgestimmten Entwurf der neuen Schulbauförderrichtlinien fortgesetzt werden.

Am 03.03.2015 fasste der Gemeinderat einstimmig folgenden Beschluss:

1. *Dem überarbeiteten Raumprogramm für den Neubau der Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule einschließlich des Neubaus einer Mensa für das Bildungszentrum II in zwei Bauabschnitten mit einer Gesamtprogrammfläche von rd. 3.280 m² (Vgl. Anlage 1) wird zugestimmt.*
2. *Die Verwaltung wird mit der Wiederaufnahme des Wettbewerbsverfahrens für den Neubau auf Grundlage des überarbeiteten Raumprogramms (Anlage 1) und des Auslobungstextes (Anlage 2) zum nächstmöglichen Zeitpunkt beauftragt.*

Der Planungsauftrag wurde am 29.09.2015 (Entwurfsplanung und Kostenschätzung) an das Architekturbüro FPZ Friedrich Porschke Zwink, München, erteilt.

2. Noch im Jahr 2015 wurde für den Haushaltsplan und die Haushaltssatzung 2016 im Vermögenshaushalt unter der Haushaltsstelle 942200 „Neubau Gemeinschaftsschule“ ein Gesamtbedarf von 14 Mio. € dargestellt. Hierzu wurde unter Erläuterungen/Ausgaben unter der Haushaltsstelle 942200.002 festgehalten:

Das bisherige Raumprogramm hat der GR am 03.03.2015 überarbeitet und den Beschluss gefasst, das Architektenwettbewerbsverfahren wieder aufzunehmen, nachdem die Schulbauförderrichtlinien aufgelegt wurden. Am 02.07.2015 hat das Preisgericht den ersten Preis ausgezeichnet. Der Gemeinderat hat am 29.09.2015 den ersten Preis ausgezeichnet. Der Gemeinderat hat am 29.09.2015 die Objektplanung beauftragt. Aufgrund dem nun bekannten Bauvolumen wurden die Baukosten für den Neubau (einschließlich Mensa) grob auf 14 Mio. € geschätzt. Belastbare Baukosten liegen erst mit der Vorplanung im Frühjahr 2016 vor.

Die Schulbauförderung wird in der Finanzplanung mit 3,2 Mio. € eingeplant.

3. Mit dem Abschluss der Vorentwurfsplanung im Juni 2016 lag erstmals eine Kostenschätzung für den Neubau der Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule einschließlich Mensa für das gesamte Bildungszentrum II vor. Diese geht von Gesamtkosten für das Neubauvorhaben i.H.v. rund 21,9 Mio. € aus. In der Sitzungsvorlage 175/216 für die Gemeinderatssitzung am 27.09.2016 heißt es hierzu:

In der städtischen Finanzplanung wurde bisher ein Betrag i.H.v. rund 14 Mio. € für das Neubauvorhaben eingeplant. Für die Weiterplanung und Umsetzung des Bauvorhabens müssten somit weitere 7,9 Mio. € bereitgestellt werden, als bisher geplant. Dieser Mehraufwand wäre im Haushalt 2017 und in den Finanzplanungsjahren nur mit einschneidenden Konsequenzen für andere wichtige Vorhaben und Maßnahmen der Stadt Winnenden – wenn überhaupt – zu finanzieren.

Nach den gesetzlichen Vorgaben ist für den Haushalt 2017 und die Jahre bis 2020 eine Einnahmen- und Ausgabenplanung so darzustellen, dass mindestens die Tilgungsleistungen aus aufgenommenen und aufzunehmenden Krediten durch eine Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalten abgedeckt sind oder sog. Ersatzdeckungsmittel zur Verfügung stehen. Nach der dem Gemeinderat in der Sitzung vom 21.06.2016 und in der Klausurtagung am 27.07.2016 vorgelegten vorläufigen Finanzplanung bis 2025 kann diese Gesetzesvorgabe (altes Haushaltsrecht) voraussichtlich nicht dargestellt werden. Künftige Haushalte, spätestens ab dem Jahr 2020 wären so nicht genehmigungsfähig.

...

In einer Klausurtagung am 27.07.2016 hat sich der Winnender Gemeinderat vor diesem Hintergrund für die Einleitung einer regionalen Schulentwicklung als Alternative zur Fortführung der bisherigen Neuplanungen für die Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule ausgesprochen.

Nach ausführlicher Diskussion beschließt der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung am 27.09.2106:

1. Die Planung eines Neubaus für die Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule einschließlich einer Mensa für das gesamte Bildungszentrum II wird bis auf weiteres eingestellt. Es werden keine weiteren Planungsleistungen beauftragt.
 2. Die Verwaltung wird beauftragt, die regionale Schulentwicklung beim Staatlichen Schulamt Backnang aufzurufen und mit den Nachbarkommunen in Gespräche zu treten, mit dem Ziel, eine raumschaftsbezogene Lösung für das Schulangebot im Bereich der Sekundarstufe I zu finden.
 3. Die Verwaltung prüft zeitnah alternative Baukonzepte.
4. In Kontakten mit den Architekten ergibt sich, dass durch Reduzierung der Materialstandards eine Reduzierung der Neubaukosten der Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule auf ca.

19,5 Mio. € möglich erscheint. Nach Aussage der Architekten ist eine weitere Kostenreduzierung nur durch Reduzierung des Raumprogramms bzw. durch Reduzierung der Größe/Kapazität der Mensa möglich. Zu einer angedachten Reduzierung der Kapazität der Mensa auf 314 Plätze und Planungsänderungen am Schulgebäude fehlen belastbare Kostenschätzungen.

5. Auf der Basis der Sitzungsvorlage 223/216 berät der Gemeinderat am 22.11.2016 und beschließt in einem ersten Schritt

Wenn der Schulhausneubau nicht in den Haushalt 2017 aufgenommen wird, dann der Weg der Fusion der Gemeinschaftsschule in Schwaikheim und Winnenden konsequent beschritten wird.

Danach beschließt der Gemeinderat:

1. *Dem Eckpunktepapier zur Weiterleitung der Schullandschaft in der Raumschaft Winnenden im Bereich der Sekundarstufe 1 (Anlage 1) wird zugestimmt.*
2. *Auf der Grundlage des Eckpunktepapiers zur Weiterentwicklung der Schullandschaft in der Raumschaft Winnenden im Bereich der Sekundarstufe 1 wird die Verwaltung beauftragt:*
 - a. *Beim Land Baden-Württemberg die Aufhebung und auslaufende Weiterführung (längstens bis Ende Schuljahr 2021/2022 mit Ende der Klasse 10) der Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule Winnenden zum Ende des Schuljahres 2016/2017 gemäß § 30 Schulgesetz zu beantragen.*
 - b. *Mit der Gemeinde Schwaikheim eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung gemäß § 31 Schulgesetz auszuarbeiten. Diese regelt den Übergang der Schulträgerschaft für die Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule an die Gemeinde Schwaikheim, das Zusammenwachsen von Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule Winnenden und Ludwig-Uhland Gemeinschaftsschule zu einer neuen Gemeinschaftsschule in Trägerschaft der Gemeinde Schwaikheim und die Weiternutzung des Standorts Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule Winnenden durch diese Gemeinschaftsschule ab dem Schuljahr 2017/2018 bis am Standort Schwaikheim die räumlichen Voraussetzungen für die neue Gemeinschaftsschule geschaffen sind.*
3. *Auf Grundlage des Eckpunktepapiers zur Weiterentwicklung der Schullandschaft in der Raumschaft Winnenden im Bereich der Sekundarstufe 1 wird die Verwaltung beauftragt, mit den Gemeinden Berglen, Leutenbach, Remshalden und Schwaikheim eine Ergänzung der bestehenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Beteiligung von Nachbargemeinden an den Kosten der Realschulen und Gymnasien der Stadt Winnenden auszuarbeiten, welche beinhaltet, dass die Gemeinde Leutenbach und Schwaikheim künftig für die beteiligten Kommunen die Aufgaben des Trägers von Gemeinschaftsschulen wahrnehmen.*

6. In der Sitzung des Gemeinderates (Haushaltsplanberatung) vom 29.11.2016 wird beschlossen, die Finanzierung des Neubaus der Gesamtschule mit Mensa nicht in die Haushalts- und Finanzplanung aufzunehmen.

Der am 13.12.2016 vom Gemeinderat beschlossenen Haushaltsplan 2017 und die Finanzplanung für die Jahre 2016 bis 2020 enthält damit die Finanzierung des Neubaus der Gesamtschule mit Mensa nicht mehr.

7. Am 23.12.2016 wird Antrag zur Durchführung eines Bürgerbegehrens zum Neubau der Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule in Winnenden mit Mensa eingereicht. Mit vorgelegt werden mehr als 3.000 Unterschriften. Am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens beträgt die Zahl der Bürger der Stadt Winnenden 21.812. Das Bürgerbegehren ist von 7% der Bürger, also von 1.527 Bürger zu unterzeichnen. Dieses Quorum ist erreicht.
8. Die Fragestellung des Antrags auf Durchführung des Bürgerbegehrens lautet:

Sind Sie dafür, dass die Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule in Winnenden gebaut wird, wie es im zurzeit gültigen „Haushaltsplan 2016“ eingeplant ist?

Zur Begründung wird hierzu ausgeführt:

Der von der Stadt seit Jahren versprochene Neubau für die einzige Gemeinschaftsschule in Winnenden ist unverzichtbar. Eine Schließung dieser erfolgreichen, für Winnenden wertvollen Schulform und die Auslagerung der Schüler nach Schwaikheim oder an andere Schulen stellt keine akzeptable Alternative dar.

Unter der Überschrift „Kostendeckungsvorschlag“ wird ausgeführt:

Im Dezember 2015 wurden im Haushaltsplan 2016 der Stadt Winnenden für den Planungszeitraum 2015 bis 2019 eine Summe von 14 Mio. € (inklusive der Förderung durch das Land von 3,2 Mio. €) für den Neubau eingeplant. Unter verstärkter Berücksichtigung wirtschaftlicher Kriterien bei der Materialauswahl, der technischen Ausstattung, der Außenanlage und dem Gebäudevolumen ist ein Schulneubau inklusive Mensa in diesem Kostenrahmen realisierbar.

Es ist zu überprüfen, ob das beantragte Bürgerbegehren zulässig ist.

II Allgemeiner rechtlicher Rahmen

1. Bestimmtheitsgrundsatz

Nach § 21 Abs. 8 Satz 1 GemO hat ein Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Daraus folgt, dass die mit einem Bürgerbegehren gestellte Frage deshalb auch eine konkrete „Entscheidung“ zum Ziel hat. – Es reicht nicht, dem Gemeinderat lediglich Vorgaben für eine noch zu treffende Entscheidung zu machen. Ein solcher Vorschlag ersetzt keine Entscheidung des Gemeinderats und ist deshalb unzulässig. Das Verwaltungsgericht Stuttgart¹ stellt fest, dass ein Bürgerbegehren nur dann dem mit § 21 Abs. 3 bis 7 GemO verfolgten Zweck, eine den Gemeinderat grundsätzlich für drei Jahre bindende „Entscheidung“ mit der Wirkung eines „endgültigen Beschlusses“ durch die Bürgerschaft herbeizuführen, genügt, wenn es eine konkrete und grundsätzlich abschließende Regelung der betreffenden Angelegenheit beinhaltet.

Das bedeutet, dass der Entscheidungsvorschlag konkret und abschließend das Begehren definieren muss. Die Erreichung des mit dem Bürgerbegehren gewollten (tatsächlichen, z.B. baulichen) Zustandes muss sich aus der Fragestellung ergeben und darf nicht von weiteren Überprüfungen und Entscheidungen abhängig sein.

2. Kostendeckungsvorschlag

Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO muss das Bürgerbegehren nicht nur die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung, sondern auch

einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten verlangten Maßnahme enthalten.

Dieser Deckungsvorschlag knüpft, wie der Wortlaut des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO verdeutlicht an die „zur Entscheidung bringenden Frage“, also an deren konkreter Inhaltsbestimmung an. Trotz dieser Verknüpfung ist der Kostendeckungsvorschlag unabhängig von der Fragestellung zu sehen und zu beurteilen.

Der Kostendeckungsvorschlag muss Angaben über die Kostenhöhe enthalten². Die Angaben zur Kostenhöhe beinhalten nicht nur die Verpflichtung, eine Zahl zu nennen, sondern diese in Bezug auf die zur Entscheidung zu bringenden Frage (also das Ziel des Bürgerbe-

¹ VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009, - 7 K 3229/08 – in Seeger/Füsslin/Vogel, EKBW, GemO § 21 E 32

² VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 06.07.1982, - 1 S 1526.81 -, aaO E 10

gehrens) auch hinreichend zu konkretisieren. In der Entscheidung des VGH Baden-Württemberg vom 06.07.1982 führt das Gericht aus:

Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderates und ist nur eingeschränkt abänderbar (...). Diese Form der unmittelbaren Demokratie legt den Bürgern ein nicht unerhebliches Maß an Verantwortung für ihre Entscheidung auf (...). Dementsprechend erschöpft sich eine Beteiligung der Bürger in Form eines Bürgerbegehrens nicht in dem Anspruch auf eine Leistung, vielmehr wird die Selbstverantwortung der Bürger gerade bei der Beurteilung der die Bürgerschaft treffenden Kostenbelastung gefordert (...). Es kommt hinzu, dass die Entscheidung des Bürgers, ob er einem Bürgerbegehren beitrifft oder sich im Rahmen des Bürgerentscheides positiv für die Verwirklichung der verlangten Maßnahme ausspricht, wesentlich auch von der Frage beeinflusst wird, welche Kosten durch diese Maßnahme ausgelöst und letztlich die Bürgerschaft treffen werden. Daher kann auf die Forderung, dass der Deckungsvorschlag auch eine Aussage über die Höhe der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten muss, nicht verzichtet werden.

Es ist nicht zu verkennen, dass die Angabe der durch eine verlangte Maßnahme entstehenden Kosten auf Schwierigkeiten stößt. Hierzu führt der VGH³ ausdrücklich aus:

*Die Grenzen der Anforderungen ergeben sich jedoch aus der Natur des Vorschlages selbst. Einmal ist zu berücksichtigen, dass die verlangte Maßnahme, jedenfalls soweit es wie hier um die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung geht, über ein Planungsstadium im Zeitpunkt der Antragstellung, noch nicht hinausgehen kann. Deshalb wird auch lediglich verlangt werden können, dass der Kostendeckungsvorschlag eine überschlägige Kostenschätzung enthält (...). Zum andern steht den Antragstellern eines Bürgerentscheids in aller Regel nicht das Fachwissen der Behörde zur Verfügung. Von ihnen kann deshalb nicht mehr als ein nachvollziehbarer und im Übrigen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbarer Vorschlag zur Deckung der Kosten verlangt werden. Die so umrissene Pflicht zur Angabe der Kosten der verlangten Maßnahme wird entgegen der Auffassung der Kläger nicht dadurch in Frage zu stellen sein, dass es bei der aus Anlass des Deckungsvorschlags gebotenen Prognose möglicherweise zu einer erheblichen Breite der Kostenschätzung kommen kann, wie dies insbesondere bei Großprojekten der Fall sein wird. Für die Prognose ist kennzeichnend, dass sie von den zur Verfügung stehenden Erkenntnismitteln getragen wird, und solche sind den Antragstellern eines Bürgerentscheids nur eingeschränkt zugänglich. **Dies rechtfertigt jedoch nicht, in Hinblick auf den oben geschilderten Gesetzeszweck die Kosten der Maßnahme völlig zu vernachlässigen, wenn solche in erheblichem Umfang als Folge eines Bürgerentscheids entstehen können.***
(Hervorhebung vom Verfasser)

Aus den Vorgaben des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO und der dargestellten Rechtsprechung ergibt sich, dass ein zur Zulässigkeit führender Kostendeckungsvorschlag in einem Antrag auf Durchführung eines Bürgerbegehrens nur dann vorliegt, wenn einerseits die Fragestellung hinreichend konkret und abschließend formuliert ist und andererseits, darauf bezogen, ein Kostendeckungsvorschlag unterbreitet wird. Voraussetzung für diesen Kostende-

³ VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 06.07.1982, aaO, E 10

ckungsvorschlag ist eine nachvollziehbare (d.h. überprüfbare) Darstellung der Kosten, die durch die Realisierung des mit dem Bürgerbegehren verlangten Vorhabens entstehen.

Aufbauend auf dieser nachvollziehbaren Kostendarstellung stellt sich dann, gleichsam in einem weiteren Schritt, die Frage, wie die jeweilige Stadt oder Gemeinde diese Kosten aufbringt; letzteres betrifft den eigentlichen Kostendeckungsvorschlag.

3. Haushaltshoheit

Als Konsequenz eines vorgelegten Kostendeckungsvorschlags stellt sich die Frage, ob damit in die Haushaltshoheit des Gemeinderates eingegriffen wird. Nach § 21 Abs. 2 Ziff. 4 GemO findet ein Bürgerentscheid über die Haushaltssatzung nicht statt.

Das Verwaltungsgericht Karlsruhe hat in seiner Entscheidung vom 10.11.1983⁴ festgestellt, dass das Verbot des heutigen § 21 Abs. 2 Ziff. 4 GemO sich nicht nur auf einen Beschluss über die Haushaltssatzung beziehen:

Gegenstand der Beschlussfassung war vielmehr die Erteilung einer sogenannten „Maßnahmegenehmigung“, d.h., die Bewilligung von Ausgaben in Vollzug des Haushaltsplans. Kann aber nach den Vorstellungen des Landesgesetzgebers bereits nicht der gesamte Haushaltsplan, der Teil der Haushaltssatzung ist (§ 80 Abs. 1 GemO), Gegenstand eines Bürgerentscheides sein, so muss dies erst recht für Beschlussfassungen gelten, die lediglich die konkrete Bewilligung einzelner Ausgaben aufgrund des Haushaltsplan betreffen.

Dies bestätigt der VGH in seiner Entscheidung vom 06.04.1992⁵

Gemeinderatsbeschlüsse, die sich allein mit den Bau- oder Folgekosten einer neu zu errichtenden öffentlichen Einrichtung befassen, können grundsätzlich nicht unmittelbar Gegenstand eines Bürgerentscheids sein. Dies folgt aus der Anschlussregelung zu § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO. Danach darf ein Bürgerentscheid u.a. nicht über die Haushaltssatzung und die Gemeindeabgaben stattfinden. Aus dieser Regelung lässt sich entnehmen, dass der Gesetzgeber der Bürgerschaft auch in grundsätzlichen finanziellen Fragen keine Sachentscheidungskompetenz anstelle des Gemeinderats einräumen wollte. Folglich sind auch die aufgrund der vorgelegten Planung vorgenommene Kostenschätzung sowie eine Hochrechnung der Bau- und Folgekosten, die im Rahmen eines sich mit der Errichtung einer öffentlichen Einrichtung befassenden Gemeinderatsbeschlusses zur Grundlage eines Finanzierungskonzepts gemacht werden, nicht bürgerentscheidsfähig. Die von den Klägern geltend gemachte allgemeine Haushaltssituation der Beklagten und die von Ihnen befürchtete Verteuerung

⁴ VG Karlsruhe, Urt. v. 10.11.1983, - 6 K 193/83 -, aaO E13

⁵ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 06.04.1992, - 1 S 333/92 -, aaO E 20

der bürgerchaftlichen Nutzung sind daher für die Zulässigkeit des erneuten Bürgerbegehrens rechtlich ohne Bedeutung.

III Rechtliche Überprüfung des Bürgerbegehrens zum Neubau der Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule in Winnenden

Das Bürgerbegehren zum Neubau der Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule in Winnenden ist unzulässig. Dies ergibt sich aus Folgendem:

1. Verletzung des Bestimmtheitsgebots

Für die Annahme der Einhaltung des Bestimmtheitsgebotes reicht die Bezeichnung „Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule in Winnenden“ nicht. Das Bürgerbegehren selbst geht von einem bestimmten Planungsstand aus, der modifiziert werden soll, wie sich aus dem zweiten Satz des Kostendeckungsvorschlags ergibt:

Unter verstärkter Berücksichtigung wirtschaftlicher Kriterien bei der Materialwahl, der technischen Ausstattung, der Außenanlage und dem Gebäudevolumen ist ein Schulneubau inklusive Mensa in diesem Kostenrahmen realisierbar.

Diese Definition ist nicht ausreichend, um die mit dem Antrag begehrte Robert-Boehringer-Gemeinschaftsschule hinreichend zu bestimmen, selbst und gerade wenn der letzte Planungsstand zugrunde gelegt wird. Es fehlen Angaben,

- welche Kriterien der Materialauswahl einer Kostenminderung zugrunde gelegt werden sollen und welche technischen und finanziellen Auswirkungen diese haben;
- welche wirtschaftlichen Kriterien bei der technischen Ausstattung der Gemeinschaftsschule zur Kostenminderung berücksichtigt werden sollen, wobei zusätzlich unklar bleibt, ob es sich hierbei allein um die technische Ausstattung des Schulgebäudes oder auch der unterrichtsbezogenen Ausstattung der eigentlichen Schulräume handelt;
- welche wirtschaftlichen Kriterien zur Kostenminderung bei der Außenanlage anzuwenden sind;
- welche Kriterien zur Kostenminderung beim Gebäudevolumen anzulegen sind.

Da bei allem ein Schulneubau für eine Gemeinschaftsschule inklusive Mensa erreicht werden soll, erreicht ein zulässiger Antrag eines Bürgerbegehrens nur dann die Kriterien der

Bestimmtheit, wenn verdeutlicht wird, um welche Maßnahmen es sich konkret handeln könnte und ob damit noch ein insgesamt taugliche Bildungseinrichtung Gemeinschaftsschule realisiert werden kann.

Mit dem Blick auf § 21 Abs. 8 Satz 1 GemO („*Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses*“) fehlt es, bewusst plakativ ausgedrückt, an dem „Stück Schule“, die errichtet werden soll. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass in der ganzen, oben unter I (zum Teil) dargestellten Diskussion keine bauliche Maßnahme für eine Gemeinschaftsschule inklusive Mensa dargestellt wurde oder sich aufgrund verschiedener Berechnungen ergab, die die Investitionskosten von 14 Mio. € eingehalten hat.

Das Bürgerbegehren ist (schon deshalb) unzulässig, weil der Antrag nicht hinreichend bestimmt ist; auf die vorstehend unter II dargestellte Rechtsprechung ist zu verweisen.

2. Fehlender Deckungsvorschlag

Unabhängig vom Bestimmtheitsgrundsatz ist das Bürgerbegehren unzulässig, weil kein ordnungsgemäßer Deckungsvorschlag vorliegt.

Unter II ist verdeutlicht, dass der Deckungsvorschlag in zwei Teilen zu betrachten ist:

- In einem ersten Teil ist zu klären, welche Kosten für die Einrichtung laut Bürgerbegehren entstehen können.
- In einem zweiten Schritt ist zu klären, wie diese Kosten gedeckt werden.

Im vorliegenden Fall fehlt es schon am Nachweis, dass die (nicht abschließend bestimmte) Gemeinschaftsschule für einen Betrag von 14 Mio. € errichtet werden kann. Die Begründung (Berücksichtigung wirtschaftlicher Kriterien bei ...) reicht hierfür deshalb nicht aus, weil im Ansatz jede Kostenprognose fehlt. Dies gilt selbst vor dem Hintergrund der von der Rechtsprechung anerkannten Schwierigkeiten bei der Erarbeitung einer entsprechenden Prognose, vgl. vorstehend II. Das Bürgerbegehren ersetzt eine Prognose oder Kosten-schätzung durch die Behauptung, 14 Mio. € würden ausreichen; dies genügt nicht.

Eine Bezugnahme auf die mittelfristige Finanzplanung im Haushaltsplan für das Jahr 2016 reicht aus den nachfolgenden Gründen nicht aus. Zum einen ergibt sich aus dem Haushaltsplan 2016 eindeutig, dass es sich um einen vorläufigen Ansatz der Finanzplanung

handelt. Es liegt nach dem Wortlaut der Erläuterung/Ausgabe Ziff. 942200.002 bei den 14 Mio. € für den Neubau einschließlich Mensa nur eine Schätzung vor, die unter den Vorbehalt gestellt wurde, dass belastbare Baukosten erst mit der Vorplanung im Frühjahr 2016 vorlagen. Aus diesen Ausführungen ergab sich, dass eine irgendwie konkretisierte Kostenschätzung oder –prognose 2015 nicht vorgenommen wurde.

Entscheidender ist aber, dass zum Zeitpunkt der Unterschriftensammlung zum Bürgerbegehren bekannt war, dass die 14 Mio. € nicht ausreichen, von einer Kostengröße von 21,9 Mio. € ausgegangen wurde und eine Absenkung auf höchstens 19,5 Mio. € möglich angesehen wurde. Damit wurde auch für das Bürgerbegehren deutlich, dass die Stadt von einem Kostenrahmen von 14 Mio. € nicht mehr ausging. Eine Bezugnahme auf diese Zahl hat sich damit verboten und erledigt.

Aus all dem ergibt sich, dass die erste Stufe des Kostendeckungsvorschlages, nämlich eine hinreichend konkrete und nachvollziehbare Summe der Herstellungskosten für die hier interessierende Gemeinschaftsschule nicht nachgewiesen und dargestellt wurde.

Auf den zweiten Schritt des Deckungsvorschlages, wie die Stadt die Investitionskosten aufbringt, kommt es danach nicht mehr an.

3. Verstoß gegen § 21 Abs. 2 Ziff. 4 GemO

Das Bürgerbegehren verstößt zusätzlich gegen § 21 Abs. 2 Ziff. 4 GemO, weil damit in die haushaltsrechtliche Sachentscheidungskompetenz des Gemeinderats eingegriffen wird. Der Gemeinderat hat beginnend mit dem Beschluss vom 27.09.2016 haushaltswirksame Beschlüsse dahingehend getroffen, die notwendigen Investitionssummen für den Bau der Gemeinschaftsschule nicht zur Verfügung zu stellen. Dies setzte sich in den Gemeinderatsitzungen vom 29.11.2016 (die Finanzierung des Neubaus der Gesamtschule mit Mensa wird nicht in die Haushalts- und Finanzplanung aufgenommen) und mündet in den Beschluss des Gemeinderates vom 13.12.2016 über den Haushaltsplan 2017, der die Finanzierung des Neubaus der Gesamtschule mit Mensa nicht mehr vorsieht.

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid würde in die Sachentscheidungskompetenz des Gemeinderates in Bezug auf den Haushaltsplan eingreifen und eine Änderung des Haushaltsplans erforderlich machen. Dies würde gegen § 21 Abs. 2 Ziff. 4 GemO verstoßen.

IV Zusammenfassung

Das Bürgerbegehren ist unzulässig, weil der Antrag hinsichtlich der baulichen Konfiguration der Gesamtschule unbestimmt ist. Unabhängig hiervon fehlt es an einem ordnungsgemäßen Kostendeckungsvorschlag der verdeutlicht, dass die angegebene Summe von 14 Mio. € für die Errichtung einer hinreichend konkretisierten Gemeinschaftsschule ausreicht. Schließlich verstößt das Bürgerbegehren auch gegen die Sachbescheidungskompetenz des Gemeinderats und damit gegen § 21 Abs. 2 Ziff. 4 GemO.

Rechtsanwalt
Prof. Dr. Hans-Jörg Birk