

## **Mündliche Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zum Verbleib der Parkanlage "Ostruhranlagen" und von Flächen der Ruhrstraße im städtischen Besitz in der Ratssitzung am 06.04.2006**

Sehr geehrte Frau Oberbürgermeisterin,  
sehr geehrte Ratsmitglieder,  
sehr geehrte Gäste auf den Tribünen und draußen vor dem Saal,

der Rat hat heute über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu entscheiden. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob durch das Bürgerbegehren ein Ratsbeschluss von vor rd. 2 Jahren nachträglich geändert bzw. aufgehoben werden soll. Eine nachträgliche Änderung oder Aufhebung eines Ratsbeschlusses ist aber nur entweder durch den Rat selbst oder durch ein Bürgerbegehren möglich, das spätestens 3 Monate nach dem Sitzungstag eingereicht worden ist.

Im vorliegenden Fall richtet sich das BB im Kern inhaltlich gegen einen Ratsbeschluss vom 08.07.2004, mit dem dieser unter anderem beschlossen hat, eine Bebauung der Ruhrpromenade zu realisieren und zur Finanzierung der städtischen Infrastrukturmaßnahmen auch Grundstücke zu verkaufen.

Ein BB gegen diesen Beschluss vom 08.07.2004 hätte spätestens am 08.10.2004 eingereicht werden müssen, um die gesetzliche 3-Monatsfrist einzuhalten. Mit der Einreichung des BB am 22.03.2006 wurde diese Frist offensichtlich versäumt. Damit fehlt es an einer der maßgeblichen gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines BB. Das BB behandelt zudem einen Regelungsgegenstand, der z.Zt. in einem Bebauungsplan geregelt wird. Sachverhalte, die Gegenstand eines Bebauungsplanverfahrens sind, können aber nicht Gegenstand eines BB sein. Dies ist im Gesetz ausdrücklich so vorgeschrieben. Das Gesetz verlangt 3. einen Kostendeckungsvorschlag für ein BB, um den Bürgerinnen und Bürgern die finanziellen Auswirkungen ihrer Entscheidung deutlich zu machen. Das BB enthält hierzu im vorliegenden Fall allerdings nur eine allgemeine Behauptung, die den Anforderungen an einen gesetzlich notwendigen Kostendeckungsvorschlag nicht genügt.

Bevor ich dies im einzelnen begründe, möchte ich jedoch einige kurze Ausführungen dazu machen, warum die Zulässigkeit eines BB einer sorgfältigen rechtlichen Prüfung bedarf.

Gem. Artikel 78 unserer Landesverfassung haben die Städte und Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe. Nach § 40 der Gemeindeordnung wird die Verwaltung der Gemeinde ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt. Die Bürgerschaft wird durch den Rat und den Bürgermeister vertreten. Nach § 43 der

Gemeindeordnung sind die Ratsmitglieder verpflichtet, in ihrer Tätigkeit nach dem Gesetz zu handeln. Hinter diesen 3 Vorschriften steht das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Es geht davon aus, dass die vom Volk gewählten Vertreter die Angelegenheiten der Selbstverwaltung in unseren Städten und Gemeinden wahrnehmen. Sie arbeiten und entscheiden im Rat und seinen Ausschüssen. Ihre Beschlüsse sind notwendige Maßnahmen, um unsere Städte "zu regieren". Ihr Zustandekommen ist gesetzlich genau geregelt. Da die Beschlüsse häufig von großer Tragweite sind, ist auch genau geregelt, unter welchen Voraussetzungen diese Beschlüsse aufgehoben oder rückgängig gemacht werden können.

In § 26 der Gemeindeordnung ist detailliert vorgeschrieben, unter welchen Voraussetzungen die Bürger beantragen können, dass sie anstelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden. Damit regelt § 26 eine ganz spezielle Ausnahme von dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Und genau aus diesem Grund obliegt es nicht irgendwelchen Gefälligkeitsüberlegungen oder Opportunitätserwägungen, ob man ein BB für zulässig erklärt oder nicht. Die Gesetze verlangen, dass die Zulässigkeit eines BB sorgfältig geprüft wird, weil ein BB die besondere Ausnahme von dem Grundsatz regelt, dass die Verwaltung der Gemeinde durch die von der Bürgerschaft gewählten Ratsmitglieder erfolgt. Der Gesetzgeber hat die Voraussetzungen eines BB gerade auch deshalb so präzise geregelt, weil er sicherstellen will, dass die Verwaltung der Städte und Gemeinden grundsätzlich kontinuierlich durch diejenigen erfolgen kann, die durch Wahlen hierzu berufen wurden.

Der Gesetzgeber hat sich also für Kontinuität und Verlässlichkeit in der Arbeit der Ratsmitglieder entschieden. BB sollen hierzu lediglich die Ausnahme bilden.

Um dies anschaulich mit Zahlen zu belegen: Bei der letzten Kommunalwahl wurden rd. 70.000 gültige Stimmen abgegeben. Davon entfielen rd. 54.000 Stimmen auf die 3 Parteien, die das Ruhrbania-Projekt und hier insbesondere auch das Projekt der Realisierung der Ruhrpromenade unterstützen. Diese rd. 54.000 Stimmen werden durch die Fraktionsmitglieder von CDU, SPD und FDP repräsentiert. Selbst wenn also ein BB geschätzte rd. 10.000 gültige Stimmen zusammenbringt, so erreicht dies zahlenmäßig noch lange nicht die Zahl derer, die diejenigen repräsentieren, die das Projekt unterstützen. Und für einen erfolgreichen Bürgerentscheid bräuchten Sie sogar rund 27.000 Stimmen.

Es gibt also nicht nur einen gesetzlichen Minderheitenschutz, das Gesetz schützt vielmehr auch Mehrheiten, weil sie durch Wahlen legitimiert sind. Diese durch Wahlen legitimierten Mehrheiten sollen vom Gesetz in die Lage versetzt werden, im Laufe ihrer Wahlperiode kontinuierlich für das zu arbeiten, wofür sie stehen und sich einsetzen wollen. Gerade damit auch die Arbeitsfähigkeit dieser Ratsmehrheit erhalten bleibt, formuliert das Gesetz strenge Voraussetzungen zur Zulässigkeit eines BB.

Bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines BB ist also kein Platz für populistische Entscheidungen; hier ist kein Raum für Beliebigkeiten. Eben weil § 26 GO NRW ein plebiszitäres Instrument regelt und damit ausnahmsweise die Möglichkeit eröffnet, Ratsentscheidungen zu korrigieren, müssen die vom Gesetz geforderten Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines BB vorliegen. Das Gesetz erwartet eine verantwortungsvolle und sorgfältige Prüfung. Die aufgeworfenen Rechtsfragen müssen klar entschieden werden. Es geht hier nicht um „juristische Spitzfindigkeiten“ oder um juristische Tricks, sondern um die Beantwortung der Frage, ob mit dem vorliegenden BB die fast zwei Jahre alte Ratsentscheidung vom Juli 2004 zur Finanzierung des Projekts Ruhrpromenade rückgängig gemacht werden kann.

Es wäre auch nicht richtig, wenn sich die unterlegene Seite nach dieser Ratssitzung als *Opfer einer gnadenlosen Mehrheit* darstellen sollte, die sozusagen mit ihrer Stimmenmehrheit jeden Widerstand erdrückt. Das ist zum einen nicht richtig, weil diese Mehrheit die Mehrheit der Bevölkerung repräsentiert und damit von ihrem demokratischen Recht Gebrauch macht, ihren Auffassung von der richtigen Entscheidung in einer demokratischen Abstimmung durchzusetzen. Das ist aber auch zum anderen nicht richtig, weil es ja, wie Sie wissen, gegen die Entscheidung über die Unzulässigkeit des BB Rechtsmittel gibt, so dass die Initiatoren des BB auch insoweit nicht rechtlos dastehen. Sie können die Ratsentscheidung in einem ordentlichen rechtstaatlichen Verfahren überprüfen lassen.

Ich werde nun im folgenden begründen, dass der Beschluss des Rates vom 08.07.2004 zur Realisierung des Projekts Ruhrpromenade auch eine Entscheidung darüber enthielt, zur Finanzierung des Projekts Grundstückserlöse aus dem Verkauf der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke zu erzielen. Ich werde weiter begründen, dass sich das BB in seinem inhaltlichen Kern gegen diese damalige Ratsentscheidung wendet und deshalb spätestens drei Monate nach der damaligen Entscheidung hätte eingereicht werden müssen. Da dies nicht geschehen ist, ist es nicht zulässig.

Der Rat der Stadt hat schon in den Jahren 2003 und vor allem 2004 beschlossen, das Projekt „Ruhrpromenade“ mit privaten Investoren umzusetzen und die städtischen Eigenmittel zur Finanzierung weitgehend durch Grundstücksverkäufe sicherzustellen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Wettbewerbs Ruhrpromenade - "Stadt ans Wasser" hat der Rat am 8.7.2004 den Einleitungsbeschluss für den Bebauungsplan „Ruhrpromenade“ und den Grundsatzbeschluss zur Gründung einer Projektentwicklungsgesellschaft zur **Projektentwicklung und -vermarktung der Flächen** zur Umsetzung des Stadtentwicklungsprojekts „Ruhrpromenade“ getroffen. Der Ratsbeschluss vom 08.07.2004

ist im übrigen eine konsequente Fortsetzung eines Ratsbeschlusses vom 10.07.2003. Bereits mit dem damaligen Beschluss hat der Rat die Umsetzung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen **„Ruhrpromenade – Stadt ans Wasser“** als Kernprojekt von Ruhrbania beschlossen.

Insbesondere der Ratsbeschluss vom 08.07.2004 enthielt Textpassagen, die ausdrücklich deutlich machen, wie das Projekt realisiert und finanziert werden sollte.

Ich möchte nicht alle Zitate und Fundstellen wiederholen, die wir in der Ratsvorlage dokumentiert haben. Ich möchte an dieser Stelle aber folgendes deutlich machen:

Die juristische Auslegung eines Textes ist keinesfalls nur auf eine Wortlautinterpretation beschränkt. Es ist vielmehr viel wichtiger, nach dem Sinn und Zweck eines Textes zu fragen. Deshalb greift die Argumentation auch nicht, das Wort „Verkauf“ werde in der damaligen Vorlage nicht direkt verwendet und deshalb sei von Verkauf nie die Rede gewesen.

In der Vorlage wird stattdessen häufig das Wort „*vermarkten*“ verwendet. Dieser Begriff ist zugegebenermaßen ein Oberbegriff, der nicht nur „Verkäufe“ umfassen muss. Er kann auch als „Werbung“ oder „Vermietung oder Verpachtung“ verstanden werden. Doch wenn man dem Ratsbeschluss nur *die* Bedeutungen des Begriffs „Vermarktung“ zugrundelegen würde, die *n i c h t* Verkauf bedeuten, also „Werbung“, „Vermietung oder Verpachtung“ dann gäbe die Vorlage keinen richtigen Sinn mehr, denn dann wäre dem ganzen Projekt die maßgebliche Finanzierungsmöglichkeit entzogen. Mit Vermietung oder Verpachtung hätte man nie die in der Vorlage aufgeführten „Erschließungsbeiträge und Grundstückserlöse“ von 10 – 12 Mio. € erzielen können. Mit „Vermarktung“ muss vielmehr auch „Verkauf“ gemeint gewesen sein, vor allem, wenn man sieht, dass die Vorlage eindeutig und wörtlich „Grundstückserlöse“ als Finanzierungsvoraussetzungen zugrundelegt. Bei den angegebenen Zahlen konnte es sich naturgemäß zu diesem Zeitpunkt nur um Schätzungen handeln, weshalb eine Fortschreibung des Finanzierungskonzepts mit Konkretisierung der Zahlen selbstverständlich war. Dies heißt aber nicht, dass die Grundsatzentscheidung zur Veräußerung der Grundstücke an der Ruhrpromenade nicht getroffen worden ist. Ohne eine solche Veräußerung wäre das Projekt schlicht nicht finanzierbar!

Eine genaue Bezeichnung der später zu verkaufenden Flächen mit Quadratmeterangaben und Flurstücksbezeichnungen, sowie die Benennung der Investoren/Käufer und Konditionen ist in dem Grundsatzbeschluss vom 08.07.2004 naturgemäß noch nicht enthalten. Diese Detailentscheidung sollte vielmehr erst nach Vorliegen konkreterer Planungen nach Abschluss des Bebauungsplanverfahrens erfolgen.

Ergänzend sei auch aus der Vorlage V 03/0463-01 vom 10.07.2003 zitiert. Unter "**Kosten und Finanzierung**" heißt es: „**Eine erste Ermittlung der Flächen, die einer Veräußerung und Bebauung zugeführt werden könnten ergaben eine Einnahmemöglichkeit für die Stadt in Höhe von rd. 12 Mio. Euro.**“ Hier wird das Wort Veräußerung - also *Verkauf* sogar ausdrücklich verwendet.

Dieses Zitat verdeutlicht aber auch den Hintergrund, vor dem die Vorlage am 08.07.2004 im Rat erörtert wurde. Die Ratsmitglieder wussten, wie der städtische Finanzierungsanteil erbracht werden sollte. Zwar standen die Höhe der zu erzielenden Einnahmen und die genauen Grundstücksbezeichnungen noch nicht fest. Das war aber zu diesem Zeitpunkt und in diesem Stadium des Projekts auch noch nicht möglich und wurde deshalb auch nicht besonders thematisiert.

Ich verweise auch besonders auf S. 8 unserer heutigen Beschlussvorlage, wo ausführlich erörtert wird, warum die Ratsvorlage keinen Sinn ergäbe, wollte man aus dem Begriff Vermarktung den begrifflichen Inhalt „Verkauf“ gänzlich ausschließen.

Diese Ratsentscheidung vom 08.07.2004 soll nun durch das BB zumindest teilweise rückgängig gemacht werden, weil das BB im Kern darauf abzielt, die zur Finanzierung des Projekts Ruhrpromenade erforderlichen Grundstücksverkäufe zu verhindern.

Ich begründe dies wie folgt:

Dem Wortlaut nach zielt das BB zwar nur darauf ab, dass die Parkanlage „Ost-Ruhranlage“ und Flächen der Ruhrstraße vollständig im Besitz der Stadt Mülheim bleiben. Im Kern ist es jedoch darauf gerichtet, die Realisierung der Planung für das Projekt „Ruhrpromenade“ in der bisher vom Rat beschlossenen Form zu verhindern und die bisherige Ost-Ruhranlage unverändert zu belassen.

Zwar lautet die Fragestellung des Begehrens: " Sollen die Parkanlage "Ost-Ruhranlage" und Flächen der Ruhrstraße vollständig im Besitz der Stadt Mülheim bleiben?", aber die Fragestellung wird nur gleichsam als Vehikel dafür genutzt, den Einleitungsbeschluss zum Bebauungsplanverfahren und den Grundsatzbeschluss des Rates vom 8.7.2004 anzugreifen. Die Flächen sollen offensichtlich nur aus einem Grund im Besitz der Stadt bleiben, nämlich um die Realisierung dieses Beschlusses zu verhindern. Wie sich aus der Begründung des Bürgerbegehrens ergibt, sollen die Flächen der Ost-Ruhranlage bleiben, wie sie sind, also gerade nicht der geplanten Bebauung zugeführt werden.

Damit hat das BB auch kassatorischen Charakter. Das heißt, es wendet sich gegen einen bereits gefassten Ratsbeschluss. Damit gilt auch die gesetzliche Dreimonatsfrist zur Einreichung des Begehrens.

Für die rechtliche Einordnung als fristgebundenes kassatorisches BB kommt es nach der Rechtsprechung maßgeblich darauf an, ob das Bürgerbegehren bei einer verständigen Würdigung einen vom Rat gefassten Beschluss inhaltlich aufheben oder ändern will. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn nach dem Text des BB Ratsbeschlüsse nicht ausdrücklich aufgehoben werden sollen.

Es ist also nach dem Sinn und Zweck des BB und nicht nach seinem Wortlaut zu fragen.

Nach diesen Maßstäben handelt es sich bei dem vorliegenden Bürgerbegehren um ein kassatorisches und damit fristgebundenes BB. Denn es geht offensichtlich gar nicht um die formale Frage nach Besitz oder möglicherweise Eigentumsverhältnissen an den entsprechenden Flächen. Vielmehr ist das Begehren darauf gerichtet, der vom Rat am 08.07.2004 beschlossenen Realisierung des Projekts durch Entzug der Verfügungsbefugnis über die städtischen Grundstücke die Grundlage zu entziehen. Gegenüber dem vorgenannten Ratsbeschluss wird ein konträres Konzept verfolgt, nämlich die Flächen so zu erhalten, wie sie derzeit sind.

Das ergibt sich deutlich aus dem gesamten Text der Begründung. Dort werden lediglich die von den Vertretern des Bürgerbegehrens als negativ empfundenen Planungen hinsichtlich der neuen Ruhrpromenade, des Hafenbeckens und einiger mehrstöckiger Gebäude an der geplanten Ruhrpromenade und die aus Sicht der Vertreter des Bürgerbegehrens bestehende Erhaltenswürdigkeit der Parkanlage „Ost-Ruhranlage“ dargestellt. Schließlich erfolgt noch der Hinweis, dass die Stadt beabsichtigt, die Projektfinanzierung mit Hilfe von privaten Investoren und weitgehend durch Grundstücksverkauf sicherzustellen. Offensichtlich nur um die Realisierung des Projekts zu verhindern, sollen die Flächen im Besitz der Stadt Mülheim bleiben.

Ich fasse zusammen: Das BB richtet sich inhaltlich gegen den Ratsbeschluss vom 08.07.2004 und ist daher nicht fristgerecht eingereicht worden. Aus diesem Grund ist es unzulässig.

Es gibt aber noch zwei weitere Gründe für die Unzulässigkeit des BB, auf die ich hier kurz eingehen möchte.

Zum einen fehlt es dem BB am Kostendeckungsvorschlag, der vom Gesetz gefordert wird.

Der Verweis darauf, dass belastbare Zahlenangaben zu den Kosten für die Ruhrpromenade nicht existieren und Einsparungen die Kosten für die Ruhrpromenade überwiegen, genügt den rechtlichen Anforderungen nicht.

In diesem Zusammenhang bleiben die Initiatoren des BB selbst den rudimentärsten Beweis für die Behauptung schuldig, dass die Realisierung des Projekts „Ruhrpromenade“ finanziell ein Nachteil für die Stadt wäre. Nur dann könnte man eventuell darüber nachdenken, auf einen Kostendeckungsvorschlag zu verzichten. Ich verweise zur weiteren Begründung auf unsere heutige Beratungsunterlage.

Zum anderen richtet sich das BB im Kern auch gegen die vom Rat am 08.07.2004 beschlossene Aufstellung eines Bebauungsplans für die Flächen der „Ruhrpromenade“. Nach § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NW ist ein BB aber nicht zulässig über die Aufstellung, die Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bebauungsplänen.

Kurze Begründung hierzu:

Unsere Auslegung der Fragestellung und der Begründung des BB kommt zu dem Schluss, dass es das Ziel des BB ist, dass die Stadt das Vorhaben der Aufstellung des neuen Bebauungsplans zur "Ruhrpromenade" aufgibt. Der Stadt soll die Bauleitplanung auf dem Umweg über den Entzug der Verfügungsbefugnis über die zu beplanenden Flächen unmöglich gemacht werden.

Anregungen und Bedenken zu einem Bebauungsplanverfahren sind aber sind im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens einzubringen und zu werten. Da es bei einem Bebauungsplanverfahren eine umfassende Bürgerbeteiligung gibt, soll nicht gleichzeitig oder parallel hierzu noch ein Bürgerbegehren in der gleichen Sache möglich sein. Damit sind die Planungen für die „Ruhrpromenade“ einem Bürgerbegehren entzogen.

Zur Vertiefung aller Argumente verweise ich abschließend noch einmal ausdrücklich auf unsere Ratsvorlage. Sie enthält noch zahlreiche weitere Fundstellen und Argumente, die die von mir dargestellte Rechtsposition stützen.

**Ich fasse zum Schluss noch einmal die Position der Verwaltung zur Unzulässigkeit des BB zusammen:**

1. Das BB ist verfristet, da es sich im Kern gegen den Grundsatzbeschluss des Rates vom 08.07.2004 – „Ruhrpromenade“ richtet. Dieser enthielt schon eine Grundsatzentscheidung über die Finanzierung des städtischen Eigenanteils durch den Verkauf der städtischen Grundstücke, die von dem Projekt erfasst werden. Diese

Entscheidung des Rates hätte nur innerhalb von 3 Monaten nach dem Tag des Ratsbeschlusses mit einem Bürgerbegehren angegriffen werden können. Diese Frist ist ersichtlich abgelaufen.

2. Dem BB fehlt der gesetzlich geforderten Kostendeckungsvorschlag. Die Initiatoren des BB bleiben selbst den rudimentärsten Beweis für die Behauptung schuldig, dass die Realisierung des Projekts „Ruhrpromenade“ ein finanzieller Nachteil für die Stadt wäre. Nur dann hätte man eventuell auf einen Kostendeckungsvorschlag verzichten können.
3. Da sich das BB inhaltlich gegen ein Vorhaben richtet, das Gegenstand eines Bebauungsplanverfahrens ist, ist es nach dem Gesetz grundsätzlich einem Bürgerbegehren entzogen.

Meine Damen und Herren,

ich habe Ihnen dargelegt, wie wir verwaltungsseitig Ihren Ratsbeschluss vom 08.07.2004 auslegen. Wir haben in der Ratsvorlage zahlreiche Belege dafür dokumentiert, dass Sie schon im Jahr 2004 davon ausgingen, dass das Projekt Ruhrpromenade nur mit Hilfe von Grundstückserlösen durch Verkäufe städtischer Grundstücke an der Ruhr finanziert werden konnte. Sie haben nun die Gelegenheit, hier im Rat zu erklären, ob wir Ihre damalige Entscheidung richtig interpretiert haben.

Ich danke Ihnen für Ihre geduldige Aufmerksamkeit.