

1. Die Aufgabenstellung für den Gemeinderat

Der Gemeinderat hat gemäß § 25 Abs. 3, Satz 1 SächsGemO (nur) über die Zulässigkeit des eingereichten Bürgerentscheides zu entscheiden.

Mit der klaren Gesetzesformulierung wird ausgedrückt, dass es nur darum geht, ob das Bürgerbegehren den Vorgaben der §§ 24 und 25 SächsGemO entspricht.

Sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, ist jeder Stadtrat, der seine Befugnisse ordnungsgemäß ausübt, verpflichtet, für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu stimmen.

Keinesfalls darf der einzelne Stadtrat die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens verneinen, wenn sie oder er der Auffassung ist, dass das Begehren politisch nicht zweckmäßig ist. Die Regeln der Kommunalverfassung schreiben eindeutig vor, dass die Beurteilung der politischen Zweckmäßigkeit ausschließlich den Bürgern, mithin dem Souverain, vorbehalten ist - der Gemeinderat darf einer demokratischen Entscheidung der Bürger nicht vorgreifen. **Ein Ermessen steht dem Gemeinderat bei seiner Entscheidung ausdrücklich nicht zu!** So ausdrücklich Jaeckel/Jaeckel, Kommunalrecht in Sachsen, 2. Auflage, Rdn. 88; Hegele, Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, 3. Aufl., Seite 93, vgl. Wettling, Kommunalrecht in Recht Kompendien, Sächsisches Landesrecht, Rdn. 158.

Es bedarf daher sorgfältiger Überlegungen eines jeden Stadtrates, welche der hier artikulierten juristischen Argumente zur angeblichen Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens überzeugender sind. Wäre der Gemeinderat zu Unrecht der Meinung, das Bürgerbegehren sei nicht zulässig, kann jeder Unterzeichner des Bürgerbegehrens dagegen klagen – und die Gerichte könnten die Gemeinde zwingen, das Bürgerbegehren durchzuführen.

Wäre der Gemeinderat zu Unrecht der Meinung, das Bürgerbegehren sei zulässig, kann (im Falle einer positiven Abstimmung der Bürger zugunsten des Bürgerbegehrens) die Verwaltung dagegen klagen - und die Gerichte könnten den Bürgerentscheid für nichtig erklären.

Nachfolgend wird sich sowohl mit den Argumenten des Staatsministeriums des Innern (SMI) gemäß deren Schreiben vom 9.10.2013, als auch mit der Ratsvorlage Drucksache V/3447 auseinandergesetzt, insbesondere den in der Begründung unter Ziffer II, 6 a-e aufgeführten, angeblich gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sprechenden Argumenten.

Vorab sei jedoch hier die Ratsvorlage auf Seite 4 oben unter Punkt II,6 oben zitiert:

„Unabhängig davon ist die Stadt Leipzig aber auch an die Rechtssauffassung der obersten Rechtsaufsichtsbehörde des Freistaates Sachsen gebunden, sodass das Begehren abgelehnt werden muss.“

Mit anderen Worten: Die Verwaltung will mit dieser Aussage den Stadträten suggerieren, dass sie angeblich die Pflicht hätten, entsprechend der Meinung des SMI abzustimmen. Dies zeugt von einer untragbaren rechtsstaatswidrigen Gesinnung der Verwaltung. Sie verkennt, dass es die eigene Pflicht der Gemeinde und jedes Gemeinderatsmitglieds ist, die Rechtmäßigkeit eigenen Handelns zu beurteilen. Die hier vertretene Haltung versucht sich hinter überkommenem Obrigkeitsdenken zu verstecken.

Letztlich ist es im Rahmen einer demokratischen staatlichen Gewaltenteilung nur der Gerichtsbarkeit überlassen, endgültig die Recht- bzw. Unrechtmäßigkeit von Handeln festzustellen, keinesfalls aber einer Behörde. Die Aufarbeitung von Unrechtssystemen früherer Epochen lehrt uns eindrucksvoll, dass das eigene Berufen auf unrechtmäßiges Verhalten übergeordneter Stellen die eigene Schuld in keiner Weise schmälert. Vielmehr trägt jeder Handelnde persönlich seine Verantwortung, muss eigene Gewissensanstrengungen anstellen und für sich selbst entscheiden, ob sein Handeln rechtmäßig oder unrechtmäßig ist.

Alleine diese klar auf der Hand liegende unrechtmäßige Äußerung der Verwaltung entwertet ihre Ratsvorlage!

Der Unterzeichner steht jedem Stadtrat, Gemeindebediensteten und Bürger gerne und jederzeit zur Verfügung, sich über die rechtlichen Gegebenheiten und Auslegungen konstruktiv auszutauschen.

2. Begründung der Unhaltbarkeit der angeblichen Argumente gegen das Bürgerbegehren

2.1.: Der angebliche Eingriff in die Vorschriften der sächsischen Gemeindeordnung - Eingriff in das Stimmrecht des Gemeinderates (§ 39 SächsGemO)

Im Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren (SMI) vom 9. 10. 2013 wird dazu unter Ziffer 1, folgendes ausgeführt.

Zitat Anfang:

„Das Bürgerbegehren muss eine eindeutig mit JA oder NEIN zu beantwortende Fragestellung beinhalten (§ 8 Abs. 1 BürgerentscheideDVO). Darüber hinaus muss es eine so eindeutig wie mögliche, für den Bürger klar verständliche Zielstellung haben (Grundsatz der Abstimmungsklarheit). Im vorliegenden Fall kann das Vorliegen der letzteren Anforderung aus dem reinen Wortlaut der Frage heraus fraglich sein, wie sich bereits aus den unterschiedlichen Auslegungen der Stadt Leipzig und der Landesdirektion hinsichtlich des Ziels des Bürgerbegehrens ableiten lässt. Aus Sicht des Staatsministeriums des Inneren ergibt sich jedoch die Zielstellung des Bürgerbegehrens hinreichend eindeutig aus der beigefügten Begründung. Danach „bedürfen (Veräußerungen) besonderer Überlegungen und sollten auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen. Dieser drückt sich durch eine 2/3-Mehrheit der Mitglieder der Ratsversammlung aus.“ Damit ist Ziel des Bürgerbegehrens nicht, grundsätzlich Veräußerungen ganz zu verhindern und nur im Einzelfall über einen Erlaubnisvorbehalt die Veräußerung einzelner Vermögenswerte zu eröffnen. Vielmehr ist es Ziel des Bürgerbegehrens, zukünftig (d.h. Im Rahmen der Bindungsfrist) eine Veräußerung von Vermögenswerten an eine 2/3-Mehrheit zu binden, um der von den Antragstellern an die Veräußerungsentscheidung geknüpften über die Wahlperiode hinausgehenden Bedeutung für das Gemeinwohl gerecht zu werden.

Im Ergebnis eines erfolgreichen Bürgerentscheid würde damit – auch nach der Vorstellung der Antragsteller des Bürgerbegehrens – bei derartigen Veräußerungen für die Dauer der Bindungswirksamkeit des Bürgerentscheid § 39 Abs. 6 Satz 2 SächsGemO abbedungen. § 39 SächsGemO ist jedoch eine zwingende gesetzliche Regelung, welche weder durch Satzung noch durch Geschäftsordnung oder einen Einzelfallbeschluss umgangen werden kann (Quecke/Schmid, SächsGemO-Kommentar, § 39, Rn. 90; vgl. auch Kunz/Brunner/Katz Rz 34 zum wortgleichen § 37 Abs. 6 GemOBW). Das Bürgerbegehren verstößt damit gegen § 24 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 SächsGemO.“

Zitat Ende.

Es wird somit behauptet, Ziel des Bürgerbegehrens sei es, die Stimmrechtsvorschrift in § 39 Abs. 6 Satz 2 SächsGemO außer Kraft zu setzen.

Dem ist jedoch nicht so:

Unangefochten besteht die Möglichkeit, mittels Bürgerbegehren dem Stadtrat die Veräußerung Städtischen Eigentums zu verbieten (s.a. Rechtmäßigkeit des Bürgerentscheids von 2008 mit Entzug des Stimmrechts des Stadtrats).

Es besteht also defacto die Möglichkeit, dem Stadtrat grundsätzlich das Stimmrecht zu entziehen. Dies ergibt sich aus § 24 Abs. 4 SächsGemO, wonach der durch Bürgerentscheid getroffene Beschluss auf die Dauer von drei Jahren nicht mehr ohne erneuten Bürgerentscheid durch den Gemeinderat abgeändert werden darf. (vgl. Hegele, a.a.O., Seite 95 f.; Menke/Arens, Kommentar zur Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Rdn. 10 zu § 24; Wettling, a.a.O., Rdn. 151; Jaeckel/Jaeckel, a.a.O., Rdn. 87 a.E.; Gern, Sächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl., Rdn. 665).

Diese Möglichkeit des generellen Verbots steht juristisch fraglos über der im Bürgerbegehren dem Stadtrat als Öffnung eingeräumten Möglichkeit, in diesem Zusammenhang zu einer 2/3-Mehrheit zu gelangen.

Die Interpretation des Bürgerbegehrens seitens des SMI (Zitat: „Damit ist Ziel des Bürgerbegehrens nicht, grundsätzlich Veräußerungen ganz zu verhindern und nur im Einzelfall über einen Erlaubnisvorbehalt die Veräußerung einzelner Vermögenswerte zu eröffnen.“) geht fehl. Eindeutig wird im Bürgerbegehren gefragt „Sind Sie dafür, dass die ... Veräußerung ... zu unterbleiben hat,“. Erst im Nachsatz, klar als Öffnung dieser Forderung formuliert (mit „es sei denn“), wird dem Stadtrat eine gegenteilige Entscheidung mittels 2/3-

Mehrheit eingeräumt („der Stadtrat beschließt eine Veräußerung mit einer Mehrheit von 2/3 aller Ratsmitglieder“).

Daher kann in diesem Fall auf § 39 SächsGemO gar nicht bezuggenommen werden und die Argumentation des SMI geht am Thema vorbei und ins Leere.“

Zur Begründung im Detail:

(1) Warum ist die Möglichkeit, mittels Bürgerbegehren dem Stadtrat komplett die Veräußerung Städtischen Eigentums zu verbieten, zulässig?

Klar formuliertes Ziel des Bürgerbegehrens ist es, nur dann die Veräußerung kommunaler Vermögensgüter zu verhindern, wenn es sich um bedeutende Vermögensgüter handelt.

Dies kommt u.a. dadurch zum Ausdruck, dass es nur um die Entscheidungen über Vermögensgüter geht, bei denen der Gemeinderat entscheidungsbefugt ist. Es geht nicht um alle Entscheidungen der Verwaltung oder von Ausschüssen, die bei minder bedeutsamen Fällen auch weiterhin eigenverantwortlich - ohne Bindung durch das Bürgerbegehren - im Rahmen der Regularien über Veräußerungen entscheiden dürfen.

Es muss unterstellt werden, dass die Anschaffung und Bildung von kommunalen Vermögens gem. den Regelungen in § 89 SächsGemO erfolgte und auch gehalten wird. Dort heißt es u.a.:

„(1) Das Vermögen der Gemeinde soll unter Berücksichtigung seiner Bedeutung für das Wohl der Allgemeinheit ungeschmälert erhalten bleiben.

(2) Die Gemeinde soll Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

(3) Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine hinreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.“

Bislang hat auch keine ernsthafte Stimme die Meinung vertreten, die Stadt Leipzig würde Vermögensgüter gegen die Bestimmungen der sächsischen Gemeindeordnung unterhalten.

In Ergänzung hierzu ist auch § 90 SächsGemO zu sehen. Dort heißt es:

„(1) Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände veräußern, wenn sie sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht braucht und Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht entgegenstehen.“

Der Gesetzgeber hat hier in der Formulierung der SächsGemO bewusst das Wort „darf“ verwendet – und auf den Gebrauch von „soll“ oder, noch schärfer formuliert, „muss“ verzichtet.

Aus der Formulierung „darf Vermögensgegenstände veräußern“ und dem Nachsatz, dass Gründe des Gemeinwohles nicht entgegenstehen dürfen, wird es dem pflichtgemäßem Ermessen der Gemeinde überlassen, auch dann Vermögensgüter zu halten, wenn diese nicht (mehr) zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden, unwirtschaftlich sind oder keinen Ertrag mehr bringen.

Somit ist es eine reine Zweckmäßigkeitserwägung der Gemeinde, ob und wann sie Vermögensgüter weiter hält oder veräußert. Auch findet sich in der kommunalrechtlichen Literatur und Rechtsprechung keine einzige Stimme, die auch nur ansatzweise behauptet, dass sich eine Pflicht der Gemeinde, Vermögen zu veräußern, aus der Kommunalverfassung begründen ließe. Im Gegenteil: Brüggem/Heckendorf (Kommentar zur Sächsischen Gemeindeordnung, Rdn. 339) betont sogar dass eine Pflicht zur Veräußerung sich aus § 90 SächsGemO auch dann nicht herleiten lässt, wenn die Gemeinde das Vermögensgut nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigt (vgl. auch Hegele, a.a.O., S. 184 ff.; Menke/Arens, a.a.O., Rdn. 1 ff zu §90; Gern, a.a.O., Rdn. 783 ff.; Quecke/Schmid, Kommentar zur Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Rdn. 1 ff zu § 90 SächsGemO.).

Der Gesetzgeber hat somit der Gemeinde einen umfassenden Gestaltungsspielraum eingeräumt, sodass niemand – solange die Selbstverwaltung der Gemeinde greift – von Extern die Gemeinde dazu nötigen kann, Vermögensgüter gegen ihren Willen zu verkaufen. Dieser externe Zwang ist auch dann nicht möglich, wenn andere, übergeordnete, Verwaltungsorgane es vielleicht für zweckmäßig hielten, die Einnahmesituation der Gemeinde durch den Verkauf von Vermögensgütern zu verbessern.

Damit einher geht auch die Vorschrift des § 73 SächsGemO, die vorschreibt, dass die Gemeinde sich die notwendigen Haushaltseinnahmen durch Entgelte für ihre Leistungen durch Steuern zu verschaffen hat, also gerade nicht durch die Veräußerung von Vermögensgütern.

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten,

- (1.) dass es dem gesetzlichen Leitbild der Gemeindeordnung entspricht, wenn die Verwaltung ihre kommunalen Vermögensgüter zusammenhält,**
- (2.) die Verwaltung bei der Einnahmebeschaffung sich an § 73 SächsGemO hält und**
- (3.) dass die Verwaltung Veräußerungen allenfalls nur im Rahmen des § 90 Abs. 1 SächsGemO vornimmt.**

Mit anderen Worten: Das Tafelsilber darf nicht versilbert werden. Der Grund ist einfach: Die Vermögensgüter dienen dem nachhaltigen Wohlstand der Gemeinde - und oft auch dem Zweck der Daseinsvorsorge. Dies betont auch die Begründung des Bürgerbegehrens.

Da also

- (a) der Gemeinderat beschließen dürfte, kommunales Eigentum nicht zu veräußern und**
- (b) die Bürger der Gemeinde befugt sind, über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Entscheidungen anstelle des Gemeinderats zu treffen, ist das Bürgerbegehren an diesem Punkt zulässig** und der Zulassung des Bürgerentscheids stehen juristisch keine Hinderungsgründe im Wege.

(2) Warum ist die Argumentation des SMI bzgl. § 39 SächsGemO nicht zutreffend?

Der „Erlaubnisvorbehalt“ des Bürgerbegehrens, mit 2/3 Mehrheit vom generellen Veräußerungsverbot für den Stadtrat abzuweichen, dient ausschließlich der Erwägung, dass es eben doch im Einzelfall breiten Konsens oder in einem heute noch nicht gegebenen und ohnehin sehr unwahrscheinlichen Extremfall (siehe dazu noch weiter unten 2.3.) sogar eine Verpflichtung geben könnte, wirklich überflüssige oder sehr unwirtschaftliche Vermögensgüter der Gemeinde zu privatisieren

Es mag durchaus der Fall eintreten, dass jeder oder zumindest 2/3 der Stadträte vernünftigerweise ein Veräußerungsbedürfnis erkennen und entsprechend handeln wollen. Damit möchte das Bürgerbegehren dem Stadtrat eine gewisse Flexibilität einräumen, entgegen dem Grundsatzbeschluss sich doch von „allzu mattem oder mit zu geringem Feingehalt versehenen“ Tafelsilber zu trennen. Dies ist dann aber kein Eingriff in die Stimmrechte des Stadtrates, sondern nur eine „Minus“ gegenüber einem an sich zulässigen generellen Veräußerungsverbot. Dem Stadtrat wird damit nichts genommen, sondern in Wahrheit etwas gegeben!

Hierzu kann auch verwiesen werden auf die Stellungnahme des zuständigen Referenten der Kommunalaufsicht in der Landesdirektion Leipzig, Herrn Bernd- Michael Tischer, der in einer Email vom 18.12.2012 an den Unterzeichner dieser Abhandlung feststellt:

„Durch Bürgerentscheid kann grundsätzlich ein Verbot der Veräußerung von einzelnen Vermögensgütern der Stadt Leipzig auch ohne Öffnungsklausel ausgesprochen werden. Dieser Bürgerentscheid hätte gem. § 24 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO eine Sperrwirkung, d.h., der Stadtrat wäre an das Veräußerungsverbot gebunden. Die Öffnungsklausel stellt unseres Erachtens eine zulässige Ausgestaltung dieser Sperrwirkung dar. Wenn ein absolutes Veräußerungsverbot zulässig ist, dann muss erst recht ein Veräußerungsverbot mit Öffnungsklausel zulässig sein, stellt dieses im Vergleich zum absoluten Veräußerungsverbot doch die mildere Sperrwirkung dar. Aus diesem Grunde sehen wir ein durch Bürgerentscheid erlassenes Veräußerungsverbot mit Öffnungsklausel als zulässig an. Die o.g. Kommentierungen von Quecke/Schmid und Sponer zu § 39 Sächsische Gemeindeordnung, die sich nur zur Unzulässigkeit einer Regelung einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 in der Hauptsatzung (also nicht zu einer Regelung durch Bürgerentscheid) äußern, stehen unseres Erachtens dieser Ansicht nicht entgegen.“

Alle Meinungsäußerungen der Rechtsaufsichtsbehörde geschahen nach vorheriger interner Beratung und Abstimmung derselben. Umso erstaunlicher sind nun etwaige gegenteilige Meinungsäußerungen, die den Eindruck nähren, dass neuere rechtliche Erwägungen wohl eher von (unzulässigen) politischen Wunschvorstellungen überlagert werden. In einem Rechtsstaat haben jedoch zweckorientierte juristische Scheinargumentationen keine Rolle zu spielen.

Das Bürgerbegehren ist also zulässig, da ihm gesetzlich eine Sperrwirkung von Gemeinderatsentscheidungen eingeräumt wird, die es im Nachgang ermöglicht, dem Gemeinderat dennoch eine Entscheidungsbefugnis mit 2/3-Mehrheit zuzubilligen.

(3) Zusammenfassung:

Mit dem Bürgerbegehren wird somit nur eine zulässige Gemeindeentscheidung durch einen Bürgerentscheid an Stelle eines Gemeinderatsbeschlusses gesetzt. Dies wird zu unrecht als Eingriff in die Stimmrechte des Gemeinderates qualifiziert, denn das in der Gemeindeordnung vorgesehenen Instrument der direkten

demokratischen Mitbestimmung der Bürger mittels Bürgerentscheid soll ja gerade über einer Gemeinderatsentscheidung stehen. Diese gesetzgeberische Anordnung, die auch nur dem Gebot von Art 20 Abs. 1 GG (Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus) Rechnung trägt, ist allseits zu respektieren.

2.2.: Die angebliche Unbestimmtheit sowie die angebliche teilweise Nichtumsetzbarkeit des Bürgerbegehrens

Entgegen der 2-seitigen Stellungnahme des SMJ vom 9.10. 2013 wird nunmehr erstmalig mit den Einwendungen in der Ratsvorlage unter Teil II, 6 b und c die mangelnde Bestimmtheit und damit die Rechtswidrigkeit des Bürgerbegehrens eingewendet.

So wird vorab generell eingewendet, es sei für die Bürger vollkommen unklar, über welche „Vermögensgüter“ hier überhaupt abgestimmt werden solle. Aber der Begriff „Vermögensgüter“ kommt in der Fragestellung des Bürgerbegehrens überhaupt nicht vor. Selbst die Kritik der Ratsvorlage in Ziffer II, 6 b, 3. Absatz am Anfang stellt das klar: "Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eigentlicher Gegenstand des Begehrens nur die Frage selbst ist."

"Immobilien, Kulturgütern, öffentlichen Einrichtungen, Eigenbetrieben der Stadt Leipzig oder Unternehmen, an denen die Stadt Leipzig unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist" ist für sich allein ausdrucksvoll. Es ist klar: alles und nur das was der Stadt gehört und worüber das Stadtratsplenum alleine entscheidungsfähig und – befugt ist, ist damit gemeint. Dass dies nicht anders zu verstehen ist, zeigt schon alleine der erste Satz der Ratsbeschlussvorlage: "Die Stadt Leipzig bekennt sich zum Erhalt des städtischen Eigentums und greift im ersten Beschlussvorschlag die Intentionen der Antragsteller des Bürgerbegehrens auf." Die Verwaltung und auch jeder Bürger verstehen damit sehr wohl, was mit diesem Begehren gemeint ist.

Es kann auch nicht Sinn eines Bürgerbegehrens sein, enzyklopädisch die „Vermögensgüter“ der Stadt Leipzig aufzuzählen. Vielmehr reicht es aus, diese abstrakt zu bezeichnen, wie es in der Methodik der Rechtswissenschaft auch anerkannt ist. Mit der gleichen Rechtsmethodik werden auch Rechtsnormen geschaffen, ohne dass diese wegen angeblicher Unbestimmtheit rechtswidrig und damit nichtig wären. Vielmehr ist es in strittigen Einzelfällen den Gerichten als „dritte Gewalt“ im Rechtsstaat vorbehalten, Unklarheiten abschließend und allgemeinverbindlich zu beseitigen und die richtige Subsumtion unter die jeweiligen Begriffe vorzunehmen. Dies verkennt die Verwaltung.

(a) Sodann wird im Detail eingewendet, der Begriff „Kulturgüter“ sei nicht definiert. Dies geht fehl. Bereits die einschlägigen Internetlexika mit weiteren Nachweisen geben hinreichende Definitionsnachweise, z.B.

- <http://de.wikipedia.org/wiki/Kulturgut>

Demnach ist dieser Begriff ein im Allgemeingebrauch gängiger Begriff. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Verwendung des Begriffes „Kulturgut“ im Rechtsleben hingewiesen:

- http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Verbote-Beschaenkungen/Schutz-des-Kulturgutes/Deutsches-Kulturgut/deutsches-kulturgut_node.html ;
- http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/3_Datenbank/Kulturgut/Sachsen/sachsen_node.html ,
- <http://www.gesetze-im-internet.de/kultgschg/BJNR005010955.html#BJNR005010955BJNG000101320>)

Wäre die Ansicht der Verwaltung zutreffend, wären alle Rechtsvorschriften, die diesen Begriff verwenden, mangels Bestimmtheit nichtig.

Dass die Ratsvorlage ihre o.g. Argumentation zur angeblichen Rechtswidrigkeit des Bürgerbegehrens heranzieht, entwertet zusätzlich die Qualität der gesamten Argumentation!

(b) Nichts anderes gilt für die weiter geäußerte Kritik:

„Unternehmensbeteiligungen“ auch wenn sie sich in Aktien definieren, ist ebenso klar und eindeutig. Auch § 96 SächsGemO spricht von Beteiligung an Unternehmen des Privatrechtes. Und wenn es sich um ein entsprechendes Volumen handelt, über dessen Veräußerung der Stadtrat nur entscheidungsbefugt ist, so

bedarf es denn auch des geforderten Quorums, wenn sich die Ratsversammlung entsprechend dem Erlaubnisvorbehalt verhalten möchte.

Auch der Begriff der „öffentlichen Einrichtung“ ist ein normierter Begriff, wie sich beispielsweise aus § 91 Abs. 1, Nr. 1 **SächsGemO** ergibt. Und nur darauf kann sich das Bürgerbegehren beziehen. Und wie beim Begriff des Kulturgutes ist auch dieser Begriff der „öffentlichen Einrichtung“ ein gängiger Begriff des Sprach- und Rechtsgebrauchs, wie alleine schon eine einfache Internetrecherche zeigt:

- <http://www.juraforum.de/lexikon/oeffentliche-einrichtung>
- <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/14712/oeffentliche-einheit-v9.html>
- <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE107938812&psml=bsbawueprod.psml&max=true&doc.part=L&doc.norm=all>
- <http://openjur.de/u/227939.html>
- http://search.sachsen.de/web/search.jsessionid=727FB7F0C21F5BF26357BE07D3016FF1.sachsen_search_1?searchTerm=&search=Suchen¬SearchTerms=&phrase=%C3%B6ffentliche+Einrichtung&orSearchTerms=&bereich=&portal=&herausgeber

Dass der Begriff der „Daseinsvorsorge“ in der Begründung gebraucht wird, ist entgegen der Verwaltungsmeinung unschädlich. Es sollte nur ein Beispiel dafür sein, dass auch dieser Bereich vom Bürgerbegehren betroffen sein kann. In welchem Umfang, ist dabei unerheblich. Auch Begründungen von Bürgerbegehren sind kein Ort enzyklopädischer Darstellungen, wenn die Stadt Leipzig über hunderte und tausender „Vermögensgüter“ verfügt, die unter die abstrakten Begriffe fallen. Es muss daher auch ausreichend sein, wie hier sich mit einem Beispiel zu begnügen. Dem Bürger wird hier erkennbar nichts suggeriert, was nicht vom Wortlaut der Fragestellung –und auch nur diese ist nach der zitierten Rechtsauffassung der Verwaltung maßgebend- umfasst ist. Abgesehen davon ist auch der Begriff der Daseinsvorsorge ein gängiger Begriff des Sprach- und Rechtsgebrauchs, siehe hierzu u.a. aus Sachsen:

- www.smul.sachsen.de/laendlicher_raum/download/winkler-kuehlken_standards_daseinsvorsorge.pdf
- www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Glantz.pdf

Richtig ist auch, dass das Bürgerbegehren auch Grundstückstauschverträge erfasst. Tauschvertrag bedeutet, dass beim Erwerb eines Wirtschaftsgutes kein Geld, sondern ein anderes Vermögensgut als Gegenleistung gegeben wird. Wenn dies eine solche Relevanz hat, dass der Gemeinderat selbst und nicht die Verwaltung alleine oder ein Ausschuss darüber zu befinden hat, so unterfällt dies ebenso der Veräußerungssperre mit Erlaubnisvorbehalt. Falsch ist die Behauptung, dass „sämtliche Grundstücksverkäufe“ von dem Bürgerbegehren erfasst würden. Alles unter einem Wert von 2,5 Mio Euro unterliegt gemäß der Hauptsatzung der Stadt Leipzig nämlich nicht der Genehmigungspflicht des Stadtrates. Was hieran dem Bürger unklar sein soll, erschließt sich dem verständigen Betrachter nicht.

Die Verwaltung betrachtet mit ihrer Argumentation den Bürger als unmündige Individuen, der offenbar nur dann abstimmungsfähig sein soll, wenn ihm jede Bestimmung im Satzungsgeflecht der Ratsbestimmungen gleichzeitig im Bürgerbegehren mit auf den Weg gegeben wird. Wie abwegig diese Argumentation ist, ergibt sich auch aus der insoweit geführten Korrespondenz des Unterzeichners mit der Landesdirektion. Am 4. Januar 2013 teilte der zuständige Referent in der Landesdirektion, Herr Tischer, mit:

„mit E-Mail vom 20.12.2012 baten Sie um eine Meinungsäußerung zur Zulässigkeit einer Formulierung für ein angestrebtes Bürgerbegehren mit dem Ziel, durch Bürgerentscheid ein Verbot der Veräußerung von einzelnen Vermögensgütern der Stadt Leipzig, deren Gesamtwert 2.500.000 Euro übersteigt, auszusprechen. Diese Formulierung soll dazu dienen, die erforderliche hinreichende Bestimmtheit der Formulierung „Vermögensgüter der Stadt Leipzig, deren Gesamtwert 2.500.000 Euro übersteigt“ herzustellen. Die vorgesehene Aufzählung „Immobilien, Kulturgüter, Öffentliche Einrichtungen, Eigenbetriebe der Stadt Leipzig oder Unternehmen, an denen die Stadt Leipzig unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist“ ist aus unserer Sicht geeignet, der erforderlichen hinreichenden Bestimmtheit zu genügen.“

Um auch die letzten Zweifel an einer angeblichen „Unbestimmtheit“ der Fragestellung im Bürgerbegehren zu beseitigen, wurde dieses umformuliert, sodass nun nicht mehr die 2,5 Mio –Euro-Grenze beschrieben, sondern auf die Zuständigkeit der Ratsversammlung abgehoben wurde. Zu der sodann der Landesdirektion übermittelten Endfassung des Bürgerbegehrens, wie es jetzt auch der Ratsversammlung vorliegt, teilte Herr Tischer dem Unterzeichner mit Email vom 21.1.2013 mit:

„wenn jetzt ausdrücklich nur die Fälle erfasst werden sollen, die der Zuständigkeit des Stadtrates unterliegen, dann wird man das an der Hauptsatzung der Stadt Leipzig messen müssen. Das dürfte m.E. dann auch hinreichend genug bestimmt sein.“

Offenbar hat auch das SMI sich dieser Auffassung angeschlossen, denn die nun geäußerte Kritik in der Ratsvorlage war nicht Gegenstand deren Schreibens vom 9.10.2013 an die LD. Dass die städtische Verwaltung aktuell dennoch dies als Argumentation bemüht, steht in Widerspruch zu der bereits oben kritisierten rechtsstaatswidrigen Meinung der Verwaltung, dass die Stadt verpflichtet sei, der Rechtsauffassung des SMI zu folgen. Dies zeigt zugleich, wie ernst die Verwaltung ihre eigenen Ausführungen nimmt. Mit anderen Worten: **Mit Scheinargumenten soll hier dem Stadtrat zu Unrecht suggeriert werden, dass das unerwünschte Bürgerbegehren rechtswidrig sei!**

Abwegig ist daher auch die in Ziffer II, Ziffer 6, c vorgebrachte Kritik der Verwaltung: Dem Bürger wird nicht suggeriert, dass der Stadtrat Befugnisse bei der Veräußerungen mittelbarer Beteiligungen generell und immer habe. Gerade der Zusatz im Bürgerbegehren „Dies gilt nur für Entscheidungen, für die die Ratsversammlung entscheidungsbefugt ist.“ macht deutlich, dass es nur in diesen Spezialfällen (ist alles in der Hauptsatzung geregelt) zu einer „Veräußerungssperre mit Erlaubnisvorbehalt“ kommen soll.

Im Übrigen sei auf den Rechtsatz verwiesen, dass an die Begründung eines Bürgerbegehrens keine zu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen, vielmehr es ausreicht, wenn ein plausibles Anliegen aufgezeigt wird (VGH Mannheim ESVGH 27,73 = BWVBI 77,10)

2.3.: Der angebliche Eingriff in die gebotene Vermögensverwaltung der Gemeinde gem. §§ 89, 97 SächsGemO

Im Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren (SMI) vom 9. Okt. 2013 wird dazu unter Ziffer 2, Abs. 1, folgendes ausgeführt:

Zitat Anfang.

„Soweit das Bürgerbegehren, der Lesart der Landesdirektion folgend, als Veräußerungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt zu verstehen wäre, begegnet aus Sicht des Staatsministeriums des Inneren allerdings ebenfalls Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit. Zum einen wäre die Frage zu prüfen, inwieweit der Regelungsbereich des Bürgerbegehrens, der ein umfassendes Veräußerungsverbot jedweder „Immobilie, Kulturgütern, öffentlichen Einrichtungen, Eigenbetriebe oder Unternehmen“ umfasst, noch zulässig ist oder unzulässig in die rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinde zur wirtschaftlichen Vermögensverwaltung § 89 Abs. 3 Satz 1, § 97 Abs. 3 SächsGemO eingegriffen wird (vgl. etwa VG Gera, Beschluss vom 14. Okt. 2008 – 2 K 823/08, iuris). Darüber hinaus verstieße auch in diesem Fall das mit dem Erlaubnisvorbehalt vorgegebene Quorum gegen § 39 Abs. 6 Satz 2 SächsGemO.“

Zitat Ende.

Das SMI bezieht sich auf die Vorschriften der § 89 Abs. 3 Satz 1 und § 97 Abs. 3 SächsGemO. § 89 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO lautet:

„Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen.“

§ 97 Abs. 3 SächsGemO lautet:

„(3) Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird; sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.“

Diese vom SMI (und auch von der Leipziger Stadtverwaltung) zitierten Gesetzestexte sprechen über die Anschaffung und den Unterhalt von Vermögensgegenständen – und nicht (!) über Veräußerungen. Auch in den Kommentierungen zur Sächsischen Gemeindeordnung findet sich kein Hinweis, dass aus dieser

Vorschrift die Pflicht der Gemeinde abzuleiten wäre, Vermögensgüter zu veräußern. (vgl. Quecke/Schmid, a.a.O., Rdn 1 ff. zu §97; Menke/Arens, a.a.O., Rdn. 1 ff zu § 97; Brüggel/Heckendorf, a.a.O., Rdn.359 ff., 363). Vielmehr ist der Sinn und Zweck dieser Vorschrift die Gemeinde zu verpflichten Unternehmensbeteiligung nur gesetzeskonform sich anzuschaffen und sodann zu unterhalten. Demzufolge können sie, bezogen auf das Bürgerbegehren (dass die Veräußerung von Vermögenswerten zum Thema hat) keine Anwendung finden.

Weiterhin verweist das SMI auf die unterverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung aus Gera (gemeint war hier wohl die Entscheidung 2 K 824/08 vom 23.9.2008, vgl.

[http://www.vgwe.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/66BFB8727054C540C12574E1004D40CF/\\$File/08969541.pdf?OpenElement](http://www.vgwe.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/66BFB8727054C540C12574E1004D40CF/$File/08969541.pdf?OpenElement)).

Einerseits bezieht sich diese Rechtsprechung auf das Thüringer Landesrecht, und nicht auf das Sächsische. Andererseits sollte mit dem dort in Thüringen behandelten Bürgerbegehren der Verwaltung und der Gemeinde generell jede Veräußerungsmöglichkeit, selbst beim Vorliegen gesetzeswidriger Zustände, genommen werden.

Anders in Leipzig: Hier ist einerseits klar erkennbar das dem Gemeinderat vorliegende Bürgerbegehren auf den aktuellen Status Quo der Stadt Leipzig bezogen: Es besteht ein handlungsfähiger Stadtrat, der derzeit keinen äußeren Ermessensreduzierungen unterliegt und daher zurzeit auch nicht zu einer bestimmten Veräußerung gezwungen werden kann. Gesetzeswidrige Zustände, die Vermögensveräußerungen erzwingen würden, bestehen derzeit nicht.

Käme es andererseits in der Zukunft zu einer Ermessensreduzierung des Stadtrates auf Null (was an sich aber auch fragwürdig wäre, siehe dazu oben 2.2. mit den rechtswissenschaftlichen Nachweisen), so kann auch das vorliegende Bürgerbegehren dies nicht verhindern. Dann wären die Stadträte in so einem Fall vielmehr verpflichtet, einstimmig einer Veräußerung zuzustimmen. Mit dem Bürgerbegehren können somit keine gesetzeswidrigen Handlungen der Gemeinde gefordert werden.

Die theoretische Möglichkeit, dass sich in einem solchen Fall Stadträte gesetzeswidrig ihrer Pflicht entziehen, taugt nicht als Argument gegen das Bürgerbegehren. Die Antragsteller dürfen mit fug und recht auf das gesetzeskonforme Verhalten der Stadträte abstellen. Im Übrigen wäre es bei einem solch gesetzeswidrigen Handeln des Gemeinderates Aufgabe der Kommunalaufsicht, eine ggf. vorliegende Veräußerungspflicht durchzusetzen.

Weiterhin sei hier, zur Begründung, warum die Möglichkeit, mittels Bürgerbegehren dem Stadtrat komplett die Veräußerung Städtischen Eigentums zu verbieten, grundsätzlich zulässig ist, auf die Ausführungen unter 2.1. (zu 6 a und e), „Begründung im Detail“, Nr. verwiesen.

Die Argumentation des Dezernats Allgemeine Verwaltung der Stadt Leipzig, die da lautet:

„Die Gemeinde ist verpflichtet mit ihrem Vermögen wirtschaftlich umzugehen. Dies ist ausgeschlossen, wenn eine 1/3 Minderheit Verkäufe z. B. von defizitären Unternehmen untersagen kann oder Auflagen der Landesdirektion im Rahmen des Haushaltes blockieren könnte. Die dafür notwendigen Entscheidungen werden damit unzulässigerweise weiter eingeschränkt.“

geht somit in ihrem Kern fehl und stellt keinen Grund zur Ablehnung des Bürgerbegehrens dar. Die LD kann zwar die Genehmigung eines Haushaltes verweigern, wenn die Ausgaben nicht durch Einnahmen gedeckt werden können, nicht jedoch die Veräußerung von Vermögensgütern fordern. Kommunales Unvermögen, geordnet mit den Vorschriften im Haushaltswesen umzugehen, kann kein Argument für eine Veräußerungspflicht begründen. Da ist dann an anderer Stelle anzusetzen.

Auch soweit das SMI in seinem Schreiben vom 9.10.2013 kritisiert, dass die Begründung des Bürgerbegehrens den Bürger im Unklaren lässt, was die Tragweite des begehrten Beschlusses umfasst, vor allem bei defizitären Vermögensgütern, so geht auch dies im Ergebnis fehl. Denn jedem Bürger muss klar sein, dass es auch Zuschussbetriebe –wie z.B. die LVB gibt- und deren Finanzierung wie in der Vergangenheit, so auch in der Zukunft gesichert werden müssen. Die Entscheidung, auch solche defizitäre Einrichtungen zu behalten, ist eine zulässige kommunale Zweckmäßigkeitentscheidung und es wird bewusst der zu findenden 2/3 –Mehrheit im Stadtrat vorbehalten, eine andere Entscheidung zu treffen. Die Begründung differenziert sogar ausdrücklich zwischen prosperitätssichernden Vermögensgütern einerseits und andererseits den Vermögensgütern die auch dem Gemeinwohl oder der Daseinsvorsorge dienen. Und letzteres umfasst aus der Sicht des objektiv denkenden durchschnittlichen Bürgers auch sog. defizitäre Vermögensgüter. Ansonsten würde durch die hier angedachte Überspannung der Begründungspflicht für ein Bürgerbegehren nach § 25 Abs. 2 Satz 1 GemO jedes Bürgerbegehren unterlaufen. Eine Begründung darf grundsätzlich knapp gehalten werden und muss im ausgewogenen Verhältnis zur Fragestellung stehen. Die zitierte Entscheidung des VG Dresden vom 12.6.2012 – 7 K 997/11 <http://www.hotstegs-recht.de/wp-content/uploads/2013/01/Hotstegs-KommP-Wahlen-02-2012-Urteil.pdf> gibt auch nichts Gegenteiliges her.

2.4. Vorsorglich: Kein Verstoß gegen das Gebot nach § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO (Kostendeckungsvorschlag)

Die Verwaltung hat selbst in ihrer Ratsvorlage unter Ziffer II, Ziffer 4 die Auffassung vertreten, dass es eines Kostendeckungsvorschlages deswegen nicht bedarf, da das Bürgerbegehren nur das Ziel habe, das Abstimmungsquorum im Stadtrat zu verändern. Dass das Bürgerbegehren jedoch nicht diesen Zweck hat, wurde bereits dargelegt. Daher soll zum Thema „Kostendeckungsvorschlag“ vorsorglich noch folgendes ausgeführt werden:

Das oben zitierte Schreiben des SMI hatte bereits versteckt eine Anspielung zur Kostendeckungsvorschlag i.S.d. § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO enthalten.

Zitat Anfang:

„Schließlich bestünden in diesem Fall auch Bedenken hinsichtlich der Begründung. Die Begründung des Bürgerbegehrens muss einen konkreten Bezug zur Fragestellung aufweisen und darf dem Stimmberechtigten kein unzutreffendes oder unvollständiges Bild vom Sachverhalt und seiner rechtlichen Beurteilung vermitteln (VG Dresden, Urteil vom 12. Juni 2012 – 7 K 997/11, iuris). Die Begründung stellt ausschließlich auf den Aspekt der Daseinsvorsorge und die Wohlstandssicherung der Stadt Leipzig durch Behalt von Vermögenswerten ab. In der Betrachtung außer Acht gelassen wird die Frage defizitärer Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen und der dauerhaften Kostendeckung. Insoweit wäre es zumindest fraglich, ob die Begründung den gesetzlichen Anforderungen genügt (vgl. auch OVG NRW, Beschluss vom 21. Nov. 2007 – 15 B 1879/07, iuris).“

Zitat Ende.

§ 25 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO lautet:

„Das Begehren muß einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten.“

Es ist aber hierbei ebenfalls Sinn und Zweck dieser Vorschrift zu beachten. Die Pflicht für einen Kostendeckungsvorschlag besteht nur dann, wenn eine Maßnahme verlangt wird, die Kosten verursacht (Gern, a.a.O, Rdn. 669;). Ein Kostendeckungsvorschlag ist naturgemäß entbehrlich, wenn das Bürgerbegehren auf Verhinderung von Maßnahmen (hier: Veräußerung) gerichtet ist (vgl. Wettling, a.a.O, Rdn. 155), oder wenn die Durchführung der verlangten Maßnahme aus der Sicht der Antragsteller keine Mehrkosten verursacht und dies plausibel ist (Menke/Arens, a.a.O., Rdn. 9 zu § 25). Das Bürgerbegehren ist erkennbar nur auf die Beibehaltung des Status Quo gerichtet. Dies bedeutet, dass auch derzeit defizitäre Vermögensgüter im Haushalt berücksichtigt sind und die entsprechende Finanzierung auch bereits seine Berücksichtigung gefunden hat. Diese Querfinanzierungen im Haushalt im Rahmen des Bürgerbegehrens neu abzubilden, wäre unnötige Förmerei und würde auch jede Übersichtlichkeit des eigentlichen Begehrens nehmen. Die gesetzlich angeordnete Überlegung zur Kostendeckung begehrter Maßnahmen hat nur dort seinen Sinn, wo infolge der begehrten Entscheidung unmittelbar neue Kostenfolgen auf die Gemeinde zukommen. Und diese sind Null, wenn man den Status quo betrachtet. Nicht verlangt werden können Überlegungen, wenn in der Zukunft neue wirtschaftliche Fakten geschaffen werden, die heute noch keiner kennt. Darauf gewissermaßen spekulative Kostendeckungsvorschläge aufzubauen, hätte die Qualität eines Orakels. Im Übrigen ist die „Kostendeckungsvorschrift“ bei Bürgerbegehren restriktiv zu Gunsten der Bürger auszulegen. Eine langfristige Betrachtung der Vermögensgüter würde nämlich ergeben, dass kurzfristige Veräußerungsentscheidungen langfristig zu Vermögensnachteilen führen und die Vorteile bei Nichtveräußerung immer die Nachteile des Haltens von momentan defizitären Vermögensgütern überwiegen würden. Die Folge ist somit keine Unterdeckung, sondern eine Vermögensvermehrung. Auch aus diesem Grunde ist hier ein „Kostendeckungsvorschlag“ entbehrlich. Auch der Hinweis des SMI auf die Entscheidung des OVG NRW v. 21.11.2007 -15 B 1879/07, siehe auch

http://tisrv09.kohlhammer.de/doev.de/download/Portale/Zeitschriften/Doev/Leitsaetze_Volltexte_2009/E_063_0.pdf

kann nicht eine eventuelle gegenteilige Auffassung stützen. Dort ging es um die begehrte Sanierung eines Gebäudes anstelle eines Neubaus. Zu dieser Sanierung wurde nichts Kostendeckendes vorgeschlagen. Dies ist jedoch ein gänzlich anderer Fall.

Die Verwaltung hat auch bislang nicht aufgezeigt, weswegen hier konkret ein Kostendeckungsvorschlag fehle, welche Betriebe defizitär derzeit sind, weshalb sie veräußert werden müssen und welche Nachteile durch eine Nichtveräußerung entstünden. Stattdessen wurde in der politischen Diskussion sogar immer wieder betont, man halte die Veräußerung bedeutender Vermögensgüter, die unter das Bürgerbegehren fallen könnte, nicht für erforderlich. Daran muss sich die Verwaltung festhalten lassen, sodass sie auch nicht mit dem Einwand gehört werden könnte, es seien besondere Kostendeckungsvorschläge erforderlich.

Im Übrigen sei der Hinweis erlaubt, dass in der Praxis die Verwaltungen regelmäßig einen „mangelnden Kostendeckungsvorschlag“ einwenden, um unliebsame Bürgerbegehren abzuwehren.

2.5. Höchst vorsorglich: Weitere – nicht von der Verwaltung bislang vorgebrachte- Einwendungen gegen das Bürgerbegehren sind unzutreffend

Es wurde in der bereit oben erwähnten politischen Diskussion im Sommer 2013 unter Hinweis auf Entscheidungen aus NRW behauptet, ein Bürgerbegehren dürfe keine Vielzahl von Maßnahmen (also hier das Unterlassen von Veräußerungen in zahlreichen Einzelfällen) umfassen. Letzteres ist nach sächsischem Recht anders geregelt als in NRW. Daher ist auch aus diesem Grunde eine Übertragung der Rechtslage von NRW nach Sachsen unzulässig.

Ich möchte Sie einladen, über Ihrerseits eventuell noch bestehende Fragen zu meiner Argumentation mit mir ins Gespräch zu kommen.

Leipzig, den 3. Januar 2014

Gez.:

Dr. iur Thomas Walter
Emil-Fuchs-Str. 6
04105 Leipzig
Tel: 0341/5662858
015111607266
Fax: 0341/5662874
dr.th.walter@t-online.de