



- Beschluss -

<i>Einbringer</i>	
Politik	Der Präsident der Bürgerschaft

<i>Gremium</i>	<i>Sitzungsdatum</i>	<i>Ergebnis</i>
Bürgerschaft (BS)	20.04.2023	ungeändert beschlossen

Durchführung eines Bürgerentscheides nach § 20 Abs. 3 KV M-V zur Verpachtung von städtischen Flächen für die Errichtung von Containerdörfern

Beschluss:

Die Bürgerschaft der Universitäts- und Hansestadt Greifswald beschließt die Durchführung eines Bürgerentscheides nach § 20 Abs. 3 KV M-V am 18.06.2023 zur Frage:

„Sind Sie dafür, dass im Eigentum der Universitäts- und Hansestadt Greifswald stehende Grundstücke zwecks Errichtung von Containerdörfern zur Unterbringung von Geflüchteten an den Landkreis Vorpommern-Greifswald verpachtet werden?“

Die Durchführung des Bürgerentscheides bestimmt sich nach §§ 17 und 18 der KV-DVO M-V.

Die Bürgerschaft genehmigt den angehängten Organisationsvorschlag der Verwaltung.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen	Nein-Stimmen	Enthaltungen
37	0	3

Anlage 1 Organisationsvorschlag der Verwaltung zur Durchführung des Bürgerentscheides öffentlich

Anlage 2 Beantragung eines Bürgerentscheides durch die Initiatoren nichtöffentlich

Anlage 3

Prüfbericht der Verwaltung zum Bürgerbegehren öffentlich



Egbert Liskow

Egbert Liskow
Präsident der Bürgerschaft

Organisation des Bürgerentscheides nach § 20 Abs. 3 KV M-V zur Verpachtung von städtischen Flächen für die Errichtung von Containerdörfern

Die Bürgerschaft der Universitäts- und Hansestadt Greifswald beschließt:

1. Die Abstimmung am Sonntag, den 18. Juni 2023 erfolgt in der Zeit von 08:00 Uhr bis 18:00 Uhr.
2. Die Gemeindegewahlleitung wird mit der Organisation und Durchführung der Abstimmung beauftragt.
3. Es wird ein Abstimmungsausschuss gebildet. Neben dem Abstimmungsleiter gehören dem Abstimmungsausschuss die Mitglieder des amtierenden Gemeindegewahlausschusses an. Zusätzlich werden ein oder zwei Personen aus dem Kreis der Initiatoren in den Abstimmungsausschuss durch den Abstimmungsleiter berufen. Der Abstimmungsleiter leitet den Abstimmungsausschuss. Aufgabe des Abstimmungsausschusses ist die Feststellung des endgültigen Ergebnisses des Bürgerentscheids.
4. Die Stimmberechtigten werden bis spätestens zwei Wochen vor dem Beginn des Bürgerentscheids durch eine Abstimmungsbenachrichtigung über den Termin der Abstimmung und den Abstimmungsraum, in dem die Stimmabgabe möglich ist, informiert.
5. Den Stimmberechtigten wird die Möglichkeit der Briefabstimmung eingeräumt. Dazu werden Abstimmungsscheine und Stimmzettel frühestens ab dem 04.06.2023 ausgegeben. Die Möglichkeit der Beantragung von Briefabstimmungsunterlagen endet am Freitag vor dem Abstimmungstag, 12:00 Uhr. Danach ist die Beantragung nur bei nachgewiesener plötzlicher Erkrankung bis spätestens 15:00 Uhr am Abstimmungstag möglich. Abstimmungsbriefe müssen am Abstimmungstag bis spätestens 18:00 Uhr beim Abstimmungsleiter eingegangen sein.

Begründung

Den rechtlichen Rahmen für einen Bürgerentscheid bilden die Kommunalverfassung M-V und die hierzu erlassene Durchführungsverordnung (KV DVO M-V). Gemäß § 17 Abs. 1 der KV DVO M-V findet der Bürgerentscheid an einem von der Gemeindevertretung festzulegenden Sonntag in der Zeit von 8.00 Uhr bis 18.00 Uhr statt.

Die Frage, wer bei einem Bürgerentscheid für die Durchführung und Organisation verantwortlich ist, lassen Kommunalverfassung und Durchführungsverordnung offen. Es wird lediglich von der Gemeinde gesprochen.

Um einen reibungslosen Ablauf des Bürgerentscheids zu gewährleisten, ist es sinnvoll, die bewährten Wahlstrukturen in der Stadtverwaltung zu nutzen und den Gemeindegewahlleitung mit der Organisation und Durchführung der Abstimmung zu beauftragen und ihm auch die Abstimmungsleitung zu übertragen.

Gemäß § 17 Abs. 5 KV DVO M-V kann die Gemeindevertretung einen Abstimmungsausschuss bilden. Der Abstimmungsausschuss ist die letztentscheidende Institution in allen die Abstimmungsdurchführung betreffenden Fragen. Insbesondere die Feststellung des endgültigen Endergebnisses des Bürgerentscheids beinhaltet eine vorgehende eingehende Prüfung der Einhaltung der Wahlgrundsätze. Auch hier ist es sinnvoll auch wegen der Kurzfristigkeit, auf die bewährten Wahlstrukturen zurückzugreifen und den bestehenden Gemeindegewahlausschuss mit dieser Aufgabe zu betrauen. Zusätzlich sollen eine oder zwei Personen der den Antrag des Bürgerbegehrens unterzeichneten

Vertrauenspersonen in den Abstimmungsausschuss berufen werden. So kann ein faires Abstimmungsverfahren garantiert werden.

Die Kommunalverfassung und die dazu erlassene Durchführungsverordnung schreiben eine Abstimmungsbenachrichtigung nicht zwingend vor. Jedoch wird das Gebiet der Universitäts- und Hansestadt Greifswald in viele Stimmbezirke eingeteilt, so dass die alternativ vorgesehene Form der öffentlichen Bekanntmachung der Stimmbezirkseinteilung und der Bekanntgabe der Abstimmungsräume den Nachteil hätte, dass jede stimmberechtigte Person seine Daten aus einem umfangreichen Text herausuchen müsste. Um möglichst jedem Stimmberechtigten den Zugang zu der Abstimmung zu ermöglichen, stellt die persönliche Information durch die Abstimmungsbenachrichtigung die zweckmäßigere Lösung dar. Außerdem erleichtert die am Abstimmungstag mitgebrachte Abstimmungsbenachrichtigung den Abstimmungsvorständen das Auffinden der Abstimmenden im Abstimmungsverzeichnis.

Die Möglichkeit einer Briefabstimmung ist durch die Kommunalverfassung und die hierzu erlassene Durchführungsverordnung nicht ausdrücklich vorgesehen, aber auch nicht ausgeschlossen. Die Erfahrung der vergangenen Wahlen zeigen, dass mehr als 10 Prozent der Wahlberechtigten von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch machen. Gerade für Personen, die aus gesundheitlichen Gründen am Abstimmungstag den Abstimmungsraum nicht aufsuchen können, eröffnet die Briefabstimmung eine unkomplizierte Möglichkeit der Teilnahme an der Abstimmung. Die zeitlichen Grenzen für die Antragstellung der Briefabstimmungsunterlagen ergeben sich aus den organisatorischen Erfordernissen, wie z. B. der Notwendigkeit des Abschlusses des Abstimmungsverzeichnisses. Der Endtermin für den Eingang der Abstimmungsbriefe beim Abstimmungsleiter ergibt sich aus der allgemeinen Begrenzung der Abstimmungszeit.



• Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Postfach 31 53, 17461 Greifswald •

-Nur elektronisch-

Der Präsident der Bürgerschaft
Egbert Liskow
Rathaus
Markt
17489 Greifswald

Ort 17489 Greifswald
Adresse Markt
Zimmer
Telefon +49 3834 8536 1101. 1102
Fax +49 3834 8536 1105
E-Mail oberbuergemeister@greifswald.de
Internet http://www.greifswald.de

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom 24.03.2023
Unser/e Zeichen/Nachricht vom
Ansprechpartner/in Dr. Stefan Fassbinder

Datum 13.04.2023

Bericht zur Prüfung der Unterschriftenlisten des Bürgerbegehrens „Durchführung eines Bürgerentscheides zur Verpachtung städtischer Grundstücke der UHGW an den Landkreis Vorpommern Greifswald zwecks Errichtung von Containerdörfern zur Unterbringung von Geflüchteten“

Sehr geehrter Herr Präsident der Bürgerschaft Liskow,

am 24. März 2023 haben Sie mich über o.g. Bürgerbegehren informiert und mich gebeten, es in seiner Form nach § 14, insbesondere (4) und (5), der KV-DVO M-V, unter Berücksichtigung des § 4 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes, zu prüfen. Dafür haben Sie mir noch am selben Tag den Antrag des Bürgerbegehrens, sowie die 612 durchgehend nummerierten Unterschriftenlisten übergeben. Mit meinem heutigen Schreiben möchte ich Ihnen das Ergebnis dieser vorgenommenen Prüfung mitteilen.

Noch am 24. März 2023 hat die städtische Verwaltung mit der Prüfung begonnen. Dafür habe ich die Prüfung der formellen Voraussetzungen nach § 20 KV M-V und §§ 14 und 15 KV-DVO M-V, insbesondere die Prüfung der Unterschriftenlisten nach § 14 (4) und (5) KV-DVO M-V vornehmen lassen. Zusätzlich habe ich das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung M-V als Rechtsaufsichtsbehörde über das Bürgerbegehren informiert und ebenfalls gemäß § 15 (1) S. 3 KV-DVO M-V mit einer rechtlichen Stellungnahme betraut.

Die rechtliche Stellungnahme der Stadtverwaltung zur formellen Zulässigkeit nach § 20 KV M-V, §§ 14 f. KV-DVO M-V finden Sie zur weiteren Verwendung anbei (Anlage 1). Als Ergebnis wird die Einschätzung getroffen, dass das vorliegende Bürgerbegehren zulässig ist, auch wenn Zweifel an der Zulässigkeit nicht restlos ausgeräumt werden konnten. Vorbehalte werden in der Stellungnahme detailliert aufgeführt und begründet. Die Rechtsaufsichtsbehörde wurde mit Abforderung des rechtsaufsichtlichen Benehmens über die rechtliche Einschätzung der Verwaltung in Kenntnis gesetzt.

Letztlich stellt auch die Rechtsaufsichtsbehörde in ihrem Schreiben vom 12.04.2023 fest, dass die aufgeführten Zweifel der Rechtmäßigkeit zwar nicht eindeutig ausgeräumt werden konnten, jedoch eine rechtliche Zulässigkeit ebenfalls gut begründbar ist. (Anlage 3)

Das Ergebnis der Prüfung der Unterschriften wurde am 13.04.2023 amtlich festgestellt (Anlage 2). Von 5.252 geprüften Unterschriften waren 4.102 gültig. Damit ist das benötigte Quorum nach

§ 20 (5) KV M-V jedenfalls erreicht worden.

Zusammenfassend stelle ich mit diesem Schreiben für das Bürgerbegehren das Vorliegen der von Ihnen benannten Voraussetzungen der KV M-V für Bürgerbegehren fest. Die von Ihnen ausgehändigten Unterlagen werde ich Ihnen noch heute durch die Kanzlei der Bürgerschaft zurückgeben.

Ich bitte Sie als Präsident der Bürgerschaft auf Grundlage dieses Prüfberichtes einen entsprechenden Tagesordnungspunkt für die anstehende Bürgerschaftssitzung am 20. April 2023 aufzunehmen und eine Beschlussvorlage bzgl. eines Bürgerentscheides einzubringen. Zudem bitte ich Sie, im Vorfeld mit mir eine Organisationsfestlegung zu möglichen Wahlmodalitäten zu besprechen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stefan Fassbinder
Oberbürgermeister der Universitäts- und Hansestadt Greifswald

Der Oberbürgermeister



Universitäts- und Hansestadt
Greifswald

Rechtsamt

• Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Postfach 31 53, 17461 Greifswald •
30 0

Präsident der Bürgerschaft der Universitäts- und
Hansestadt Greifswald
Mitglieder der Bürgerschaft der Universitäts- und
Hansestadt Greifswald

Ort 17489 Greifswald
Adresse Markt
Zimmer 17
Telefon +49 3834 8536-1320
Fax +49 3834 8536-1322
E-Mail t.schreiber@greifswald.de
Internet http://www.greifswald.de

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom
Unser/e Zeichen/Nachricht vom 1.1.9.00.01.01.0.1.2023/0013
Ansprechpartner/in Tobias Schreiber
Datum 13.04.2023

Bürgerbegehren bzgl. der Verpachtung städtischer Grundstücke zur Errichtung von Containern für die Unterbringung geflüchteter Menschen – Stellungnahme zur formellen Zulässigkeit

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Mitglieder der Bürgerschaft

mit Datum vom 24.03.2023 wurde unter Anwesenheit von drei Vertretungsberechtigten beim Präsidenten der Bürgerschaft der Universitäts- und Hansestadt Greifswald ein Bürgerbegehren eingereicht.

Den Unterschriftslisten des Vertreterbegehrens ist im Einklang mit dem Anschreiben folgender Text vorangestellt:

„Bürgerbegehren für die Durchführung eines Bürgerentscheides zum Thema Verpachtung städtischer Grundstücke der Universitäts- und Hansestadt Greifswald an den Landkreis Vorpommern Greifswald zwecks Einrichtung von Containerdörfern zur Unterbringung für Geflüchtete

Ich beantrage mit meiner Unterschrift, einen Bürgerentscheid gemäß § 20 Absatz 1 Satz 1 KV MV zu folgender Frage durchzuführen:

Sind Sie dafür, dass im Eigentum der Universitäts- und Hansestadt Greifswald stehende Grundstücke zwecks Errichtung von Containerdörfern zu Unterbringung von Geflüchteten an den Landkreis Vorpommern-Greifswald verpachtet werden?

Begründung: Ziel des Begehrens ist die Verhinderung der geplanten Verpachtung von Grundstücken der Universitäts- und Hansestadt Greifswald an den LK VG zwecks Errich-

ting von Containerdörfern. Ausdrücklich klargestellt wird, dass Ziel des Begehrens NICHT die Verhinderung der Aufnahme von Geflüchteten ist, sondern allein die Verpachtung städtischer Grundstücke zur Errichtung von Containern zur Abstimmung gestellt werden soll. Die jüngsten Proteste und Meinungskundgaben der Greifswalder Bürger zeigen deutlich, dass die beabsichtigte Errichtung dieser Dörfer auf große Bedenken und Sorgen der Greifswalder stößt und damit als wichtiges Anliegen der örtlichen Gemeinschaft zu betrachten ist.“

Drei Vertretungsberechtigte sind unter vollständiger Nennung von Namen und Wohnanschrift aufgeführt.

Rechtliche Stellungnahme zur formellen und inhaltlichen Zulässigkeit:

Das Rechtsamt der Universitäts- und Hansestadt Greifswald gelangt zu der Einschätzung, dass sich ein Bürgerbegehren zur vorgelegten Frage unter Hinzuziehung der angeführten Begründung als zulässig erweist.

Hinweis:

Es wird hierbei jedoch angemerkt, dass nach Abwägung sämtlicher Zulässigkeitsvoraussetzungen und angesichts der weitläufigen Tragweite der Entscheidung Zweifel an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht restlos ausgeräumt werden können. Es ist mithin nicht ausgeschlossen, bei der rechtlichen Bewertung auch zu einem anderen Ergebnis zu gelangen. Nach § 15 Abs. 1 S. 3 KV DVO M-V trifft letztlich die Gemeindevertretung die Entscheidung darüber, ob das Bürgerbegehren inhaltlich und hinsichtlich seiner formellen Voraussetzungen zulässig ist. Um der Bürgerschaft eine hinreichende Entscheidungsgrundlage zu geben, soll im Einzelnen auf etwaige Vorbehalte eingegangen werden.

Die Zulässigkeit ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

I. Formelle Zulässigkeit

1. Form

Der Zulässigkeit liegt § 20 Abs. 5 KV M-V zu Grunde. Nach Satz 1 muss das Bürgerbegehren schriftlich an die Gemeindevertretung gerichtet werden und die zu entscheidende Frage, eine Begründung und einen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Weitergehende Erfordernisse ergeben sich aus §§ 14 f. KV-DVO.

a. Schriftformerfordernis, § 20 Abs. 5 S. 1 KV M-V, § 15 Abs. 1 S. 1 KV-DVO M-V

Dem Präsidenten der Bürgerschaft wurde eine verkörperte Liste in Form von zwei Ordnern übergeben. Auf jeder der aufgenommenen Unterschriftenlisten befindet sich die o.g. zu entscheidende Frage. Direkt unter der Fragestellung ist die o.g. Begründung zu finden. Den Listen wurde ein Anschreiben vorangestellt, welches unter Nennung der vollständigen Namen und der Wohnanschriften im Stadtgebiet durch die benannten drei Vertreter unterzeichnet ist. Dem Schriftformerfordernis aus § 20 Abs. 5 S. 1 KV M-V und § 15 Abs. 1 S. 1 KV-DVO sowie der Voraussetzung aus § 14 Abs. 2 KV-DVO, Benennen der Vertreter, ist damit genüge getan.

b. Quorum von mindestens 4000 Bürger*innen, § 20 Abs. 5 S. 3. KV M-V

Die Unterschriftslisten wurden der Prüfung unterzogen, ob die Voraussetzungen aus § 14 KV-DVO bzw. § 4 LKWG M-V erfüllt sind. Das erforderliche Quorum von mindestens 4000 gültigen Unterschriften wurde jedenfalls erreicht. Es wurden laut Initiatoren ca. 7000 Unterschriften gesammelt. Von in Summe 5.252 geprüften Unterschriften waren letztlich 4.102 gültig und 1.150 ungültig.

Nach Abstimmung mit der Rechtsaufsicht wurde die Prüfung der Unterschriften mit Erreichen des notwendigen Quorums von 4000 Stimmen (+102 zusätzlicher Stimmen zu rechtlichen Sicherheit) aus arbeitsökonomischen Gründen beendet, da die Voraussetzung des § 20 Abs. 5 S. 3. KV M-V jedenfalls als erfüllt betrachtet werden kann.

c. Kostendeckungsvorschlag

Ein Kostendeckungsvorschlag im Sinne des § 20 Abs. 5 S. 5 KV M-V findet sich auf den übergebenen Listen nicht. Sonstige Anhänge oder Erklärungen sind nicht beigelegt. Es wird für den konkreten Fall jedoch angenommen, dass ein Vorschlag zur Deckung der Kosten wohl entbehrlich ist. Nach der Literaturmeinung betrifft § 20 Abs. 5 S. 5 KV M-V grundsätzlich die Kostenangabe und den Deckungsvorschlag für die geforderte Maßnahme. Nicht gemeint sind danach die Kosten für den Bürgerentscheid an sich (PdK MV B-1, KV M-V § 20 3. 3.2, beck-online; Glaser in Schweriner Kommentierung § 20, Rn. 12). Zwar verursacht die Durchführung des Bürgerentscheids auch Kosten, diese müssen jedoch nach o.g. Auffassung nicht dargestellt werden. Die Darstellung der Kosten und deren Deckungsvorschlag soll vielmehr dem Bürger eine hinreichende Abwägung und Sachentscheidung ermöglichen. Zu dieser Rechtseinschätzung könnte nebenbei bemerkt jedoch kritisch hinterfragt werden, worauf sich das Wort „auch“ in § 14 Abs. 3 S. 1 in KV-DVO bezieht.

Die o.g. Fragestellung führt bei Umsetzung nicht direkt zu einer Kostenfolge, unabhängig vom Ergebnis des Bürgerentscheids. Die Nichtverpachtung selbst, im Falle des für die Initiatoren erfolgreichen Bürgerentscheids, verursacht keine Kosten. Die Verpachtung hingegen, im Falle eines aus Sicht der Initiatoren nicht erfolgreichen Bürgerentscheids, würde vielmehr Einnahmen generieren, zumindest aber ebenso keine direkten Kosten verursachen.

Es verbliebe die Frage, ob im Einklang mit § 20 Abs. 5 S. 5 KV M-V zu fordern ist, dass im Bürgerbegehren eine ausdrückliche Angabe über die nicht entstehenden Kosten zu machen oder etwa dezidiert auf den Verzicht von unbezifferbaren Pachteinnahmen hinzuweisen ist. Dies wird diesseits nicht erkannt. Die formellen Voraussetzungen dürfen insbesondere bei plebiszitären Instrumenten nicht überzogen werden, da diese der Natur nach von Bürger*innen und damit juristischen Laien in Ansatz gebracht werden. Dem verständigen Leser wird sich wohl ohne weiteres erschließen, dass die geforderte Maßnahme nicht direkt zu einer Kostenlast führt, so dass eine ausdrückliche Angabe zur „Kostenhöhe Null“ obsolet ist.

d. Fragestellung, § 14 KV DVO M-V

Zudem ist festzuhalten, dass die Fragestellung so formuliert ist, dass sie grundsätzlich mit Ja oder Nein beantwortet werden kann.

e. Negativ formulierte Fragestellung

Es kann kritisch angemerkt werden, dass die Fragestellung negativ in Bezug auf das tatsächliche Begehren der Initiatoren formuliert ist. So ist mit „ja“ zu stimmen, wenn man sich gegen den tatsächlichen Willen bzw. die Begründung der Initiatoren wendet. Die Un-

zulässigkeit der Fragestellung kann hieraus jedoch nicht sicher abgeleitet werden. Es darf jedoch zu bedenken gegeben werden, dass gemäß § 14 Abs. 1 S. 2 KV-DVO M-V die Fragestellung das Ziel des Bürgerbegehrens eindeutig zum Ausdruck bringen muss. Allein aus der Fragestellung lässt sich das Ziel der Initiatoren nicht direkt ableiten. Die Fragestellung isoliert betrachtet suggeriert vielmehr, dass das Gegenteil gewollt ist. Dennoch ist für die im Bürgerentscheid abstimmenden Bürger*innen eindeutig erkennbar, welches Ziel die Fragestellung für sich genommen verfolgt – Verpachtung von im Eigentum der Universitäts- und Hansestadt Greifswald stehenden Grundstücken zwecks Errichtung von Containerdörfern zu Unterbringung von Geflüchteten an den Landkreis Vorpommern-Greifswald. Nach hiesigem Verständnis kommt es mithin nicht auf das begehrte Ziel der Initiatoren an, sondern vielmehr darauf, welche Entscheidung mit der Fragestellung abverlangt wird.

Eine unzulässige Suggestivfragestellung im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 3 DVO KV M-V kann aufgrund der negativen Formulierung wohl noch nicht angenommen werden.

2. Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises, Zuständigkeit nach § 20 Abs. 1 KV M-V

Das Verfahren zur Durchführung eines Bürgerentscheides, der letztlich Ziel des Bürgerbegehrens ist, muss ferner den dafür zu tätigen Aufwand rechtfertigen, „da es der hohe Kosten- und Verwaltungsaufwand bei der Durchführung von Bürgerentscheiden gebietet, derartige Verfahren nur dann durchzuführen, wenn sie hinreichende Erfolgsaussichten haben“ (LT Drucks aaO; dem Inhalt nach ebenfalls: OVG Greifswald, aaO. S. 308; PdK Bundesrepublik Deutschland Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren in der Gemeindevertretung Darstellung 11.2 Gegenstände eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids, beck-online). Ein untauglicher Bürgerentscheid, welcher kein verbindliches Ergebnis herbeiführen kann, verursacht in der Gemeinde lediglich unzweckmäßigen erheblichen Aufwand. Mit einem verantwortlichen Umgang mit den beschränkten Mitteln der Gemeinden wäre das kaum vereinbar (PdK Bund aaO.).

Ein Bürgerentscheid ist daher nur in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zulässig, § 20 Abs. 1 KV M-V. Dies ist insofern konsequent, als dass die direkte Mitbestimmung der Bürger*innen nur im Rahmen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Verbandskompetenz der Gemeinde erfolgen kann:

„Hinzuweisen ist auf die Parallele zwischen einem Bürgerentscheid und einem Beschluß der Gemeindevertretung. Diese haben nicht nur die gleiche Wirkung, so daß etwa der Bürgerentscheid wie ein Beschluß der Gemeindevertretung von der Rechtsaufsichtsbehörde beanstandet werden kann, sondern die Entscheidungskompetenz der Bürger im Bürgerentscheid kann auch nicht weitergehen als diejenige der Gemeindevertretung. Damit werden Eingriffe in Entscheidungskompetenzen, die nicht bei der Gemeinde liegen, vermieden.“ (LT Drucks. 3645, S. 106).

Die Fragestellung um die Verpachtung von Grundstücken zum Zwecke der Unterbringung von Geflüchteten wäre jedoch grundsätzlich auch geeignet, Kompetenzbereiche außerhalb der kommunalen Selbstverwaltung zu berühren.

Zur Klarstellung ist der konkrete Gegenstand des Bürgerbegehrens bzw. die sich im Zusammenspiel von Fragestellung und Begründung ergebene Zielsetzung unter Berücksichtigung der Gesamtumstände zu ergründen.

Gemäß § 14 KV DVO M-V muss bei der Fragestellung des Bürgerbegehrens das konkrete Ziel zum Ausdruck kommen, ohne dass ein Interpretationsbedarf bestehen bleibt. „Bei der Auslegung des Bürgerbegehrens kommt es in erster Linie darauf an, wie die Unter-

zeichnenden den Text verstehen müssen, da sichergestellt sein muß, daß die Bürger bei der Leistung ihrer Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist.“ (OVG Greifswald, Beschluss vom 24.07.1996 - 1 M 43/46 = NVwZ 1997, 306, 307).

Das tatsächliche Ziel des Bürgerbegehrens und damit die Bestimmtheit sind im vorliegenden Fall vor dem Hintergrund der sehr weitreichenden Fragestellung zumindest fraglich. Jegliche Zweifel des Rechtsamtes an der Bestimmtheit der Fragestellung können auch nach Beibringung der Begründung für das Bürgerbegehren nicht abschließend ausgeräumt werden. Denn es sind weiterhin zwei Ziele denkbar:

Die Frage zum grundsätzlich neutralen Angebot eines Pachtvertrages an den Landkreis ist isoliert betrachtet einer Entscheidung durch Bürgerentscheid zugänglich. Allein die Verpachtung von gemeindeeigenen Grundstücken betrifft unzweifelhaft eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises (§ 20 Abs. 1 S. 1 KV M-V).

Eine andere Sicht kann sich allerdings aus einem weiteren Blickwinkel auf die Fragestellung unter Berücksichtigung der Gesamtumstände und Konsequenzen ergeben. Dies soll folgend näher erläutert werden.

a. Globale Betrachtung

Satz 3 der Begründung des Bürgerbegehrens führt aus:

„Die jüngsten Proteste und Meinungskundgaben der Greifswalder Bürger zeigen deutlich, dass die beabsichtigte Errichtung dieser Dörfer auf große Bedenken und Sorgen der Greifswalder stößt und damit als wichtiges Anliegen der örtlichen Gemeinschaft zu betrachten ist.“

Anhand dieser Formulierung könnte vermutet werden, dass das abschließende Ziel des Bürgerbegehrens nicht allein die Verpachtung von Grundstücken an den Landkreis als solche ist, sondern letztlich die Verhinderung der zentralen Unterbringung von Geflüchteten in sogenannten Wohncontainerdörfern, für welche durch die Verpachtung zunächst ein erster Weg eröffnet wäre. Für eine entsprechende Lesart spräche zudem, dass die Frage des Bürgerbegehrens sich nicht nur auf zunächst in Betracht gezogene einzelne Grundstücke beschränkt, sondern sämtliche im Eigentum der Gemeinde befindliche Grundstücke mit einbezieht. Satz 2 der Begründung schafft nur wenig Klarheit.

Die sich letztlich aufdrängende Zielsetzung verursacht erhebliche Bedenken hinsichtlich der Zugänglichkeit zu einer basisdemokratischen Entscheidung. Denn über die Zuweisung geflüchteter Menschen jedenfalls wird nicht auf Gemeindeebene entschieden:

„Zuständig für die Verteilung der im Land aufgenommenen Asylbewerber und unerlaubt eingereisten Ausländer sowie der sonstigen Flüchtlinge im Sinne des Flüchtlingsaufnahmegesetzes auf die Landkreise und kreisfreien Städte ist das Landesamt“, § 3 Abs. 4 ZuwZLVO M-V.

Eine Aufnahmepflicht der Gemeinde für Geflüchtete obliegt den kreisangehörigen Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis nach § 2 Abs. 3 S. 2 FIAG M-V. Ein entsprechendes Bürgerbegehren zu diesen Angelegenheiten wäre offensichtlich unzulässig.

Die Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten ist keine rein kommunale Aufgabe, sondern eine Frage überkommunaler und interkommunaler Zusammenarbeit (in ihrer Komplexität vergleichbar mit Vereinbarungen i. S. d. § 20 Abs. 2 Nr. 5 KV M-V.), spätes-

tens sobald es um die Umsetzung der Verteilung der Geflüchteten nach entsprechender Weisung geht.

Es sind „insbesondere solche Angelegenheiten dem Bürgerentscheid entzogen, die so vielschichtige Abwägungsprozesse enthalten, daß sie nicht, wie für einen Bürgerentscheid erforderlich, auf eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage reduziert werden können.“ (LT Drucks. aaO). Genau vor einer solchen vielschichtigen Abwägungsproblematik steht die Gemeindevertretung aber spätestens dann, wenn eine Zuweisung von Geflüchteten erfolgt. An dieser Stelle sei auf folgenden Satz aus der Pressemitteilung der Stadt Greifswald vom 16.03.2023 hingewiesen:

„Der Landkreis Vorpommern-Greifswald hat die Stadt Greifswald aufgefordert, Standorte für mögliche Flüchtlingsunterkünfte zu benennen.“

Bei Nichtangebot von Pachtflächen ist zumindest nicht auszuschließen, dass der Landrat des Landkreises Vorpommern-Greifswald von seinem Zuweisungsrecht gemäß § 2 Abs. 3 FIAG M-V Gebrauch macht.

Daran anknüpfend wäre es wenigstens problematisch, die Verteilung und Unterbringung innerhalb des Gebietes der Stadt im Rahmen einer Verpachtung zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens zu machen. Aus folgenden Gründen:

Bei der sich an die Zuweisung anschließenden (oder in diesem Falle von Weitsicht getragenen vorbereitenden) Suche von Unterkünften und die Verteilung der Menschen auf diese handelt es sich um einen komplexen Abwägungsprozess (nicht zuletzt bei der logistischen Ausgestaltung der eigentlichen Unterbringung) und damit um den Kernbereich der Organverantwortung der Gemeindevertretung (§ 22 Abs. 2 S. 2 KV M-V). Die Angelegenheit wäre als Einzelfallentscheidung für die Gemeinde von besonderer Bedeutung (§ 22 Abs. 2 S. 2 KV M-V). Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass eine „wichtige Angelegenheit“ i. S. d. § 20 Abs. 1 S. 1 KV M-V inhaltlich nicht immer mit der in § 22 Abs. 2 S. 2 KV M-V übereinstimmt (Glaser in Schweriner Kommentierung § 20, Rn. 2). Genau den Bereich der „wichtigen Angelegenheit“ i. S. d. § 22 Abs. 2 S. 2 KV M-V betrifft ggf. die Fragestellung des Bürgerbegehrens. Denn Fragen, über die die Gemeindevertretung in einem vielschichtigen Abwägungsprozess beraten muss, sind u.a. zentrale oder dezentrale Unterbringung, freistehender Wohnraum, evtl. weitere verfügbare leer stehende Gebäude, Flächen für Neubau oder Containereinheiten. Angenommen, der Bürgerentscheid hätte Erfolg, so dürfte die Gemeinde überhaupt kein Grundeigentum für die Unterbringung von Geflüchteten an den Landrat verpachten. Weiterhin stellt sich die Frage, wie es mit der Vermietung bzw. Errichtung neuer Räumlichkeiten aussähe. Mit abschließender Verhinderung der Verpachtung wäre Universitäts- und Hansestadt jedenfalls ganz erheblicher gedanklicher Spielraum genommen, den sie aber bei entsprechender Zuweisung benötigt, um die Aufgabe der Unterbringung umsetzen zu können.

In letzter Konsequenz würde eine vollständige Verhinderung der Verpachtung von Grundstücken durch Bürgerentscheid, sei dies nun erklärtes Ziel oder nicht, bewirken, dass der Gemeinde zumindest im ersten Ansinnen wichtige Instrumente für die Erfüllung ihrer Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises fehlen. Dies kann unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Einordnung von Bürgerentscheiden in die kommunale Aufgabenbewältigung nicht Ziel und Inhalt eines Bürgerentscheides sein (in diese Richtung auch Glaser in Schweriner Kommentar § 20, Rn. 2).

Aus der Notwendigkeit einer hinreichenden Erfolgsaussicht folgt in Bezug auf den Inhalt der Entscheidung, dass das angestrebte Ziel überhaupt erreichbar sein muss. Dies dürfte jedenfalls für den Fall zu verneinen sein, dass der Landkreis Vorpommern-Greifswald der

Universitäts- und Hansestadt Greifswald geflüchtete Menschen zuweist, bevor eine Entscheidung im Wege des Bürgerentscheides herbeigeführt werden kann. In diesem Fall müsste die Gemeinde zeitnah auf die Zuweisung reagieren und Unterkünfte schaffen. Insofern würde ein Bürgerentscheid möglicherweise das gegenwärtige, konkrete Angebot der Stadt an den Landkreis zur Verpachtung der städtischen Grundstücke als solche verhindern können, nicht jedoch die letztendliche Zuweisung und Unterbringung der Geflüchteten im Stadtgebiet, ggf. auch unter Nutzung der zuvor versagten Flächen (Ausbau einer Flüchtlingsunterkunft auf Grundstücken, die im Eigentum der Stadt verbleiben).

Nach alledem ist fraglich, ob eine Beantwortung der Fragestellung, welche allein auf die Pachtverträge abstellt, nicht zu kurz greift. Unter Annahme der vorangestellten Bedenken wird den Bürger*innen bei der Unterzeichnung des Begehrens und später im Rahmen des Bürgerentscheids ggf. vermittelt, dass die Unterbringung von Geflüchteten (in Containerdörfern) damit abschließend geklärt ist. Es wird in der Begründung nicht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Pflicht zur Aufnahme und angemessener Unterbringung zugewiesener Geflüchteter dadurch nicht entfällt. Die Bürger*innen können sich allein anhand der Begründung des Bürgerbegehrens nicht die weitergehenden Konsequenzen vor Augen führen. Die Begründung selbst zeigt keinen Lösungsweg oder Szenarien auf, wie im Falle der Zuweisung von Geflüchteten durch den Landkreis zu verfahren ist.

b. Isolierte Betrachtung der Fragestellung

Es ist jedoch zu konstatieren, dass das Bürgerbegehren zumindest insoweit klarstellt, dass es sich nicht per se gegen die Aufnahme Geflüchteter richtet.

Satz 3 der Begründung des Bürgerbegehrens führt aus:

„Ausdrücklich klargestellt wird, dass Ziel des Begehrens NICHT die Verhinderung der Aufnahme von Geflüchteten ist, sondern allein die Verpachtung städtischer Grundstücke zur Errichtung von Containern zur Abstimmung gestellt werden soll.“

Es wird vielmehr ausdrücklich erwähnt, dass ausschließlich die Verpachtung zum Gegenstand des Bürgerentscheids gemacht werden soll. Auch Satz 1 der Begründung spricht von „Verhinderung der geplanten Verpachtung von Grundstücken“. Insofern wird diesbezüglich davon ausgegangen, dass den Bürger*innen hinreichend bewusst gemacht wird, dass keine abschließende Lösung zur Unterbringung Geflüchteter mit der Fragestellung präsentiert wird. Die Bürger*innen befinden sich im Rahmen des Entscheids allein über das proaktive Tätigwerden gegenüber dem Landkreis durch Anbieten von Pachtgrundstücken. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Zuweisung im Sinne des § 2 Abs. 3 FIAG M-V noch nicht stattgefunden hat und durch den Landrat auch noch nicht ausdrücklich angekündigt wurde. Zwar wurde zuletzt in der Sondersitzung der Bürgerschaft am 27.03.2023 durch den Landrat Sack geäußert, dass der Landkreis auf Unterstützung angewiesen ist und die vorhandenen Kapazitäten weitestgehend ausgereizt sind, dennoch wurde keine konkrete Ankündigung geäußert, dass eine bestimmte Zahl von Geflüchteten in absehbarer Zeit der Universitäts- und Hansestadt zugewiesen werden. Die Lesart der Fragestellung, allein auf das aktive Anbieten von Grundstücken bezogen, genießt insbesondere durch Satz 3 der Begründung den Vorrang gegenüber dem o.g. globalen Ansatz. Das aktive Anbieten von Grundstücken und die sich daraus ergebenden Unterbringungszahlen könnten sich als weitreichender erweisen, als letztlich die etwaige Zuweisung durch den Landkreis. Auch die Art der Unterbringung kann im Zuge einer ggf. absehbaren Zuweisung im zulässigen Rahmen frei gewählt werden und ist damit ergebnisoffen, während dagegen die Verpachtung zur Errichtung von Containerdörfern die Aufnahme Geflüchteter in ihrer Form abschließend festlegt.

In diesem Zusammenhang sei noch zu erwähnen, dass aus Sicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens bzw. der unterzeichnenden Bürger*innen auch im Vorfeld einer etwaigen Zuweisung die Möglichkeit der politischen Einflussnahme auf Land und Landkreis in Betracht kommt. Auch wiesen die Initiatoren auf die Möglichkeit des Rechtsbehelfs gegen einen etwaigen Zuweisungsbescheid hin. Die durch die Initiatoren skizzierten Möglichkeiten wären nach deren Verständnis abgeschnitten, wenn bereits jetzt auf zivilrechtlichem Wege Grundstücke zur Errichtung von Containerdörfern durch die Universitäts- und Hansestadt Greifswald zur Verfügung gestellt werden würden. Es spricht daher etwas dafür, die oben genannten Bedenken aufzulösen und einer Lesart mit Blick auf die isolierte Fragestellung Vorrang einzuräumen.

c. Entfall des Bürgerentscheids, § 20 Abs. 5 S. 5 KV M-V

Es wird nicht abschließend erkannt, dass der Bürgerentscheid nach § 20 Abs. 5 S. 5 KV M-V entfällt. Ergänzt werden muss der Vollständigkeit halber dennoch in diesem Zusammenhang, dass sich der Hauptausschuss der Universitäts- und Hansestadt Greifswald in seiner Sitzung am 02.03.2023 bereits dafür ausgesprochen hat, dass keine der geplanten Unterkünfte jeweils mehr als 200 Personen beherbergen soll (Pressemitteilung der Pressestelle der Universitäts- und Hansestadt Greifswald vom 16.03.2023). Weiterhin beschloss die Bürgerschaft der Universitäts- und Hansestadt Greifswald am 27.03.2023 in der Sondersitzung zu diesem Thema, dass an keinem in Betracht kommenden Standort mehr als 100 Personen untergebracht werden. Geht man davon aus, dass sich das Bürgerbegehren aus Anlass der zunächst geplanten Unterkunft für insgesamt 500 Geflüchtete entwickelt hat, könnte der Bürgerentscheid möglicherweise bereits redundant sein. Zumindest dürfte ein Teil des Anliegens bereits erreicht sein, ist doch davon auszugehen, dass allein die Initiative zu einem Bürgerentscheid die Gemeindevertretung regelmäßig dazu anhält, sich mit der aufgeworfenen Thematik zu befassen (Glaser in Schweriner Kommentierung, § 20, Rn. 1). Dies ist, wie dargelegt, bereits geschehen und erfolgt auch weiterhin unter Beachtung des zum Ausdruck gebrachten Willens der Bürger*innen, welche das Begehren bisher unterzeichnet haben.

Es könnte sich zudem auch die Frage stellen, ob mit dem jüngsten Bürgerschaftsbeschluss durch die Begrenzung der maximalen Kapazitäten einer Einrichtung von 100 Personen, der Errichtung Containerdörfern bereits hinreichend begegnet wurde.

Nach hiesiger Auffassung geht das Bürgerbegehren jedoch weiter als der jüngste Beschluss der Bürgerschaft. Wenn nach dem Beschlusstext auch nachrangig, so gestattet der Beschluss die Verpachtung von Grundstücken zum o.g. Zweck an den Landrat. Auch ist die maximale Zahl von 100 Personen an einem Standort noch geeignet, als Dorf bezeichnet zu werden. Der Begriff des Containerdorfes ist bislang nicht legal definiert oder als solches Teil einer gerichtlichen Entscheidung. Das „Containerdorf“ wird nach allgemein verwendeten Definitionen als eine Ansammlung einer größeren Zahl von Containergebäuden zum Zwecke temporärer Unterbringung von Menschen verstanden, wobei „Dorf“ sich auf den Zweck der Errichtung der Container bezieht, nämlich das Zusammenleben von Menschen. Daher wird diesseits nicht davon ausgegangen, dass die Gemeindevertretung die im Bürgerbegehren beantragte Maßnahme bereits erschöpfend beschlossen hat. Auch ergibt sich aus der Verwendung des Begriffs „Containerdörfern“ keine Unbestimmtheit der Fragestellung im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 1 DVO KV M-V.

d. Ausschluss gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 5 KV M-V

Ein Ausschluss gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 5 KV M-V wird nicht angenommen. Danach findet ein Bürgerentscheid nicht statt über die Beteiligung an kommunaler Zusammenarbeit. Man ist ggf. geneigt anzunehmen, dass die Anfrage des Landrates bzgl. der Zurverfü-

gungstellung von Grundstücken bzw. das Angebot solcher Grundstücke zur Pacht eine kommunale Zusammenarbeit darstellt. Der Ausschlussstatbestand betrifft jedoch mehr Zusammenarbeit zwischen den Kommunen z. B. im Rahmen von Zweckverbänden, Abschluss von Verträgen und dergleichen und ist aufgrund der Komplexität einem Bürgerentscheid nicht zugänglich. Er gilt nicht für Einzelentscheidungen im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit, wegen des Wortlautes des Abs. 1 muss jedoch eine nicht unerhebliche Einflussmöglichkeit der Gemeinde auf diesen Aspekt der kommunalen Zusammenarbeit bestehen (Glaser, Schweriner Kommentierung § 20, Rn. 6).

II. Materielle Zulässigkeit

Inhaltliche Zulässigkeit

Die Fragestellung muss zuletzt inhaltlich zulässig sein. Dies ergibt sich bereits aus der Bindung an Recht und Gesetz, Art. 20 Abs. 3 GG. Über ein gesetzwidriges Ziel findet kein Bürgerentscheid statt, § 20 Abs. 2 Nr. 7 KV M-V. Es stellt sich mithin die Frage nach der Übereinstimmung der Ziele des Bürgerbegehrens mit der Rechtsordnung. Hierbei ist vollumfänglich auf die oben vorweggenommene Interpretation der Fragestellung zu verweisen.

Die Begründung des Bürgerbegehrens liefert danach mit der Klarstellung in Satz 2 nach dargelegter Auffassung zunächst keine Grundlage für ein fremdenskeptisches und damit verfassungswidriges Ziel.

Nur nach anderer Lesart käme ein Bürgerentscheid nicht in Betracht, dann, wenn Ziel die Verhinderung der Unterbringung von Geflüchteten im Allgemeinen wäre.

Hinsichtlich der Verpachtung kommunaler Grundstücke ist zumindest bedenklich, ob ein Bürgerentscheid grundsätzlich darüber befinden kann, wie die Gemeinde mit ihren sämtlichen Grundstücken verfährt. Hier ist zu bedenken, dass beispielsweise in einem B-Plan-Gebiet eine reine Negativplanung unzulässig wäre, vgl. auch § 20 Abs. 2 Nr. 4 KV M-V, sowie das Urteil des VG Würzburg v. 11.11.2015.- W 2 K 14.1125: „Damit ist alleiniger Zweck der vom Bürgerbegehren angestrebten Planänderung die Verhinderung der Nutzung als Asylunterkunft.“. Da die zur Unterschrift stehende Frage aber nur Grundstücke im Eigentum der Stadt und nicht Dritter umfasst, werden letztlich B-Plan-Gebiete nicht in ihrer Gänze betroffen sein. Auch bezieht sich die Frage nur auf einen konkreten Verwendungszweck für städtische Grundstücke, namentlich die Verpachtung an den Landkreis zwecks Errichtung von Containerdörfern zur Unterbringung von Geflüchteten. Insoweit ist die Nutzung städtischer Grundstücke nicht global und auch nicht abschließend in Bezug auf die Unterbringung von Geflüchteten eingeschränkt. Es ergeben sich weiterhin vielfältige Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten.

Hochachtungsvoll und mit freundlichen Grüßen,
Im Auftrag

Digital unterschrieben von
Tobias Schreiber
Datum: 2023.04.13 12:54:21
+02'00'

Tobias Schreiber

Der Oberbürgermeister



Landkreis
Greifswald

Amthaus Bürgerservice und Planung
Königsplatz 10 • 17489 Greifswald
Markt • 03834 4100-1

• Unversiebt und frankiert in Greifswald Postfach 31 53 • 17489 Greifswald •

307

Herrn Jonas Dietrich
Leiter der Kanzlei der Bürgerschaft
Rathaus
Markt
17489 Greifswald

Ort 17489 Greifswald
Adresse Markt
Zimmer A3 03
Telefon +49 3834 8536 4130
Fax +49 3834 8536 4101
E-Mail m.gollnisch@greifswald.de
Internet <http://www.greifswald.de>

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom **28.03.2023**
Unser/e Zeichen/Nachricht vom
Ansprechpartner/in. Frau Gollnisch
Datum 13.04.2023

BESCHEINIGUNG über

die Prüfung der Unterschriftenlisten des Bürgerbegehrens „Durchführung eines Bürgerentscheides zur Verpachtung städtischer Grundstücke der UHGW an den Landkreis Vorpommern-Greifswald zwecks Errichtung von Containerdörfern zur Unterbringung von Geflüchteten“

Sehr geehrter Herr Dietrich,

Bezug nehmend auf den mit Schreiben vom 28.03.2023 an Herrn Winckler gerichteten Prüfauftrag in der im Betreff benannten Angelegenheit, teile ich Ihnen mit, dass die Prüfung der Unterschriften abgeschlossen ist.

Die Prüfung erfolgte anhand der folgenden Kriterien:

- Deutsche Staatsangehörigkeit nach Artikel 116 Abs. 1 GG oder Staatsangehörigkeit der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft,
- Kein Ausschluss vom Wahlrecht infolge eines Richterspruchs,
- Vollendung des 16. Lebensjahres am Tag der Unterzeichnung und
- Wohnhaft seit mindestens 37 Tagen in der Kommune oder ein gewöhnlicher Aufenthalt, ohne überhaupt eine Wohnung zu besitzen.

Darüber hinaus wurde beachtet, dass neben der Unterschrift Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift sowie das Datum der Unterzeichnung vollständig und lesbar eingetragen sind. Haben Personen mehrfach unterschrieben, ist bei Vorliegen der vorstehenden Kriterien nur eine Unterschrift als gültig gewertet worden.

Die Prüfung wurde in dem Zeitraum vom 28.03.2023 bis zum 13.04.2023 durchgeführt. Insgesamt wurden 5.252 Unterschriften geprüft. Davon waren 4.102 gültig und 1.150 ungültig.

Die Prüfung ist anhand der dieser Bescheinigung beiliegenden Prüfliste – generiert aus dem Fachprogramm VOIS/MESO - in Verbindung mit den Kopien der Unterschriftslisten nachvollziehbar.

Mit diesem Schreiben nebst Prüfliste werden am heutigen Tag auch die Originale sowie die Kopien der Unterschriftslisten an die Kanzlei der Bürgerschaft übergeben.

Mit freundlichen Grüßen



Melanie Gollnisch
Abteilungsleiterin



Ministerium für Inneres, Bau
und Digitalisierung
Mecklenburg-Vorpommern



Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Universitäts- und Hansestadt Greifswald
Der Oberbürgermeister
Markt
17489 Greifswald

Bearbeiter: Herr Christopher Kreß
Telefon: +49 385 588 12304
Telefax: +49 385 509 12304
E-Mail: christopher.kress@
im.mv-regierung.de

Geschäftszeichen: II 300-172-427.0-2011/111-069

Datum: Schwerin, 12. April 2023

Bürgerbegehren betreffend die Verpachtung von städtischen Grundstücken an den Landkreis zum Zwecke der „Errichtung von Containerdörfern zur Unterbringung für Geflüchtete“

Ihr Schreiben vom 31.03.2023

Sehr geehrter Herr Dr. Fassbinder,
sehr geehrter Herr Schreiber,

mit dem oben genannten Schreiben haben Sie mich darüber informiert, dass in der Universitäts- und Hansestadt Greifswald ein Bürgerbegehren mit folgender Fragestellung an die Bürgerschaft gerichtet worden ist:

„Sind Sie dafür, dass im Eigentum der Universitäts- und Hansestadt Greifswald stehende Grundstücke zwecks Errichtung von Containerdörfern zu Unterbringung von Geflüchteten an den Landkreis Vorpommern-Greifswald verpachtet werden?“

In Ihrem Schreiben geben Sie die Begründung des Bürgerbegehrens wie folgt wieder:

„Ziel des Begehrens ist die Verhinderung der geplanten Verpachtung von Grundstücken der Universitäts- und Hansestadt Greifswald an den LK VG zwecks Errichtung von Containerdörfern. Ausdrücklich klargestellt wird, dass Ziel des Begehrens NICHT die Verhinderung der Aufnahme von Geflüchteten ist, sondern allein die Verpachtung städtischer Grundstücke zur Errichtung von Containern zur Abstimmung gestellt werden soll. Die jüngsten Proteste und Meinungskundgaben der Greifswalder Bürger zeigen deutlich, dass die beabsichtigte Errichtung dieser Dörfer auf große Bedenken und Sorgen der Greifswalder stößt und damit als wichtiges Anliegen der örtlichen Gemeinschaft zu betrachten ist.“

Hausanschrift:
Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung
Mecklenburg-Vorpommern
Arsenal am Pfaffenleich
Alexandrinestraße 1 19055 Schwerin

Postanschrift:
Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung
Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Telefon +49 385 5880
Telefax: +49 385 588-12972
E-Mail: poststelle@im.mv-regierung.de
Internet: www.im.mv-regierung.de

Sie sind mit Ihrem Rechtsamt im Schreiben vom 31. März 2023 zu der Einschätzung gelangt, dass das Bürgerbegehren zulässig sei. Dabei haben Sie jedoch angemerkt, dass nach Abwägung sämtlicher Zulässigkeitsvoraussetzungen und angesichts der weitläufigen Tragweite der Entscheidung Zweifel an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht restlos haben ausgeräumt werden können. Es sei mithin nicht ausgeschlossen, bei der rechtlichen Prüfung auch zu einem anderen Ergebnis zu gelangen. Die etwaigen Vorbehalte haben Sie sodann im Einzelnen dargestellt, „um der Rechtsaufsicht und schlussendlich der Bürgerschaft eine hinreichende Entscheidungsgrundlage zu geben“.

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und den Zeitpunkt des Bürgerentscheides muss die Bürgerschaft der Universitäts- und Hansestadt Greifswald nach § 20 Absatz 5 Satz 4 der Kommunalverfassung (KV M-V) unverzüglich im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde entscheiden. Nach § 15 Absatz 1 Satz 3 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (KV-DVO) ist die Beschlussvorlage der Verwaltung rechtzeitig vor der Entscheidung der Bürgerschaft, ob das Bürgerbegehren inhaltlich und hinsichtlich seiner formellen Voraussetzungen zulässig ist, der Rechtsaufsichtsbehörde zu übersenden. Die Rechtsaufsichtsbehörde gibt hierzu eine Stellungnahme ab, die der Beschlussvorlage beizufügen ist.

Mit E-Mail vom 3. April 2023 haben Sie schließlich den Entwurf einer Beschlussvorlage übersandt, welche die Durchführung eines Bürgerentscheides beinhaltet.

Im Rahmen der Herstellung des rechtsaufsichtlichen Benehmens nehme ich zu der Beschlussvorlage unter Berücksichtigung der rechtlichen Einschätzung vom 31. März 2023 wie folgt Stellung:

Die in der Beschlussvorlage vorgesehene Entscheidung, in der Annahme der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens die Durchführung eines Bürgerentscheides zu beschließen, ist rechtlich gut vertretbar. Gleichwohl bestehen auch aus hiesiger Sicht Zweifel in Bezug auf die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, die letztlich nicht vollständig ausgeräumt werden können, so dass auch eine Entscheidung über die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens jedenfalls nicht völlig unvertretbar wäre. Die Zweifel sind aber eben auch nicht so durchdringend, als dass die Feststellung der Unzulässigkeit des Begehrens die einzig vertretbare Auffassung bliebe, auf die folglich rechtsaufsichtlich hingewirkt werden könnte.

Im Einzelnen möchte ich folgende Aspekte des Bürgerbegehrens herausgreifen, die Sie teilweise bereits in Ihrer rechtlichen Bewertung angesprochen haben:

1. Beeinflussung der Abstimmungsberechtigten

Gemäß § 14 Absatz 1 Satz 2 und 3 KV-DVO muss die Fragestellung das Ziel des Bürgerbegehrens eindeutig zum Ausdruck bringen. Sie darf die freie und sachliche Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger insbesondere nicht durch beleidigende, polemische oder suggestive Formulierungen gefährden.

Die Fragestellung kann unter Berücksichtigung der Ausführungen in der Begründung bei den an dem Bürgerbegehren und einem möglicherweise stattfindenden Bürgerentscheid partizipierenden Bürgerinnen und Bürgern möglicherweise den Eindruck vermitteln, dass die Nutzung städtischer Grundstücke zur „Errichtung von Containerdörfern zu Unterbringung von Geflüchteten“ in der Stadt gänzlich verhindert werden könne. Dies ist aufgrund der – für den juristischen Laien nur schwer nachvollziehbaren Abgrenzung von Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises – tatsächlich aber nicht der Fall, wie auch Sie bereits erkannt und in Ihrer Stellungnahme ausgeführt haben.

Zwar obliegt die Aufnahme und Unterbringung von ausländischen Flüchtlingen, soweit sie nicht in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes erfolgt, nach § 2 Absatz 1 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FIAG M-V) zunächst einmal den Landkreisen und kreisfreien Städten im übertragenen Wirkungskreis. Stellen kreisangehörige Gemeinden dem Landkreis in ihrem Eigentum stehende Grundstücke mit dem Ziel zur Verfügung, dass der Landkreis dort Flüchtlinge unterbringen bzw. Flüchtlingsunterkünfte errichten kann, entscheiden die Gemeinden insoweit in Ausübung ihrer Selbstverwaltungskompetenz über die Nutzung ihres Vermögens. Es handelt sich damit um eine grundsätzlich bürgerentscheidsfähige Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft.

Soweit aber die einem Landkreis zugewiesenen ausländischen Flüchtlinge nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft des Landkreises untergebracht werden können, kann sie der Landrat nach § 2 Absatz 3 Satz 1 FIAG M-V auf kreisangehörige Gemeinden verteilen. In diesem Fall obliegt den kreisangehörigen Gemeinden die Verpflichtung zur Aufnahme der Flüchtlinge im übertragenen Wirkungskreis, § 2 Absatz 3 Satz 2 FIAG M-V. In einer solchen Situation wäre die Bürgerschaft aus Gründen der Organtreue verpflichtet, im eigenen Wirkungskreis jene vermögensbezogenen Entscheidungen zu treffen, die Ihnen die ordnungsgemäße Erfüllung der in Ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 38 Absatz 5 Satz 1 KV M-V) ermöglichen, also im Zweifel die Grundstücke hierfür zur Verfügung zu stellen (sofern hierfür überhaupt eine Beschlussfassung der Vertretung erforderlich sein sollte). Auf eine Unterlassung einer derartigen Nutzung gerichtete Beschlüsse der Bürgerschaft – und demnach auch Bürgerbegehren – würden, soweit Sie diese Nutzung als erforderlich erachten, in rechtswidriger Weise in Ihre Organkompetenz für den übertragenen Wirkungskreis eingreifen und wären daher unzulässig.

Zwar erfasst die Fragestellung vorliegend ausdrücklich nur die freiwillige Verpachtung von Grundstücken an den Landkreis. Dennoch könnte auch wegen der in der Begründung erwähnten „Bedenken und Sorgen der Greifswalder“ in Bezug auf die Errichtung der „Containerdörfer“ vertreten werden, dass den Abstimmungsberechtigten suggeriert werde, sie könnten derartige Vorhaben zur Unterbringung von Flüchtlingen auf dem Gebiet der Stadt generell verhindern. Dass die Einwirkungsmöglichkeiten des städtischen Vertretungsorgans ab dem Zeitpunkt viel geringer sind, in dem der Landkreis der Stadt die Flüchtlinge nach § 2 Absatz 3 Satz 1 FIAG M-V zuweist, dürfte auch verständigen Bürgerinnen und Bürgern nicht ohne Weiteres bekannt sein.

Gleichwohl bestehen, auch wenn man vermeiden will, die Anforderungen an den juristischen Sachverstand zu überspannen, überwiegend Anhaltspunkte dafür, dass die Grenzen zu einer unzulässigen Beeinflussung der Abstimmungsteilnehmerinnen und -teilnehmer noch nicht überschritten sind. Maßgeblich dürfte hierfür letztlich sein, dass die in dem Bürgerbegehren aufgeführte Frage auf Verpachtungsgeschäfte mit dem Landkreis beschränkt ist.

Ein geeignetes Korrektiv zur Vermeidung einer unerwünschten Beeinflussung der Abstimmungsteilnehmer könnte daher die Darlegung der städtischen Organe über ihre Auffassung zu der gestellten Frage sein, die die Bürgerinnen und Bürger gemäß § 17 Absatz 2 Satz 1 KV-DVO so rechtzeitig erreichen muss, dass sie die maßgeblichen Argumente in ihre Entscheidung einbeziehen können. Hier könnten zumindest Sie als Oberbürgermeister darstellen, dass Sie seitens des Landkreises zugewiesene Flüchtlinge auf den in Rede stehenden städtischen Flächen unterbringen müssten, ggf. auch in mit Containerbauweise errichteten Gebäuden, sofern Sie denn keine anderen adäquaten Unterbringungsmöglichkeiten sehen.

2. Grundlagen- und Vorratsbeschluss zum Erhalt des Ist-Zustandes

In der Vergangenheit bestanden hier Zweifel an der Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die auf eine Beibehaltung des bestehenden Zustandes abzielen, ohne dass dieser Ist-Zustand durch etwaige Beschlüsse der Vertretung in Frage gestellt wird. Hintergrund dieser Einschätzung ist, dass nach § 20 Absatz 1 Satz 1 KV M-V nur wichtige Entscheidungen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches statt durch Beschluss der Gemeindevertretung durch die Bürgerinnen und Bürger selbst getroffen werden können. Nicht bürgerentscheidsfähig sein sollten nach der Gesetzesbegründung solche gemeindlichen Entscheidungen, die nur unbedeutenden Einfluss auf eine an sich wichtige Angelegenheit nehmen (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte, Begründung zu Artikel 1 Nummer 12, Landtags-Drucksache 2/2358).

Demzufolge wurde von hier vertreten, dass eine Entscheidung nur dann wichtig im Sinne des § 20 Absatz 1 Satz 1 KV M-V sein kann, wenn sie nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass sie selbst die Sach- oder Rechtslage maßgeblich ändert. Zielt ein Bürgerbegehren auf eine Erhaltung des Ist-Zustandes ab, kann es sich also nur dann um eine wichtige Entscheidung handeln, wenn sich der Ist-Zustand auch schon ohne den nachfolgenden Bürgerentscheid ändern würde. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn sich das Bürgerbegehren gegen einen konkreten Beschluss richtet, der seinerseits eine unmittelbare Änderung des bestehenden Zustandes bewirkt.

Bürgerbegehren, die abstrakt darauf gerichtet sind, dass künftige Entscheidungen unterbleiben, sind aus hiesiger Sicht insbesondere deshalb problematisch, weil sie mit der Wirkung eines Vorratsbeschlusses der jeweiligen kommunalen Körperschaft für den Zeitraum der Bindungswirkung von zwei Jahren (§ 20 Absatz 1 Satz 2 KV M-V) die Möglichkeit nehmen könnten, auf mögliche Änderungen der Sachlage zu reagieren und die ursprüngliche Entscheidung zu revidieren – außer bei Durchführung eines erneuten Bürgerentscheides. Im Unterschied dazu entfalten Beschlüsse des Vertretungsorgans eine derartige Selbstbindung nicht, sie können jederzeit auch konkludent wieder aufgehoben werden.

Vorliegend gab es zwar möglicherweise Überlegungen und Anfragen in Bezug auf die Verpachtung von Grundstücken zur Unterbringung von Flüchtlingen, so dass eine darauf gerichtete Beschlussfassung im Raum stand. Von einem konkreten Beschluss über die Verpachtung eines oder mehrerer städtischer Grundstücke an den Landkreis zum Zwecke der Unterbringung von Flüchtlingen in Containerbauten, gegen den sich das Bürgerbegehren richten würde, ist im vorliegenden Fall aber nichts bekannt.

Mit Blick darauf, dass der Wortlaut des § 20 Absatz 1 Satz 1 KV M-V lediglich Indizien für die vorstehend dargestellte Rechtsauffassung hergibt, und weil die Rechtsprechung so genannte Grundlagenentscheidungen, welche die Vertretungsorgane bei künftigen Ausführungsbeschlüssen beachten müssen, offenbar grundsätzlich für bürgerentscheidsfähig hält, wäre eine Entscheidung über die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, die allein auf diese Argumentation gestützt würde, einem nicht unerheblichen Risiko ausgesetzt, einer etwaigen gerichtlichen Überprüfung nicht standzuhalten.

3. Kostendeckungsvorschlag

Dem Bürgerbegehren ist entgegen § 20 Absatz 5 Satz 1 KV M-V kein Kostendeckungsvorschlag beigefügt. Zwar entstehen durch die Nicht-Verpachtung etwaiger Grundstücke keine Kosten im Sinne von unmittelbaren Aufwendungen. Der Bürgerentscheid hätte aber zur Folge, dass mögliche Pachterträge nicht erzielt werden können. In Teilen der Rechtsprechung werden auch solche entgangenen Erträge und Einzahlungen dem Kostenbegriff unterworfen, der bei Bürgerbegehren einen Deckungsvorschlag erfordert.

Hier allerdings ist zu berücksichtigen, dass nach telefonischer Rücksprache mit Ihrem Rechtsamt Pachteinnahmen, die dem Bürgerentscheid im Falle eines entsprechenden Votums zum Opfer fallen würden, nicht konkret geplant seien. Damit hätten die Initiatoren des Bürgerbegehrens einen möglichen Einnahmeausfall auch nicht quantifizieren können.

Das Fehlen eines Kostendeckungsvorschlages ist im vorliegenden Fall aus hiesiger Sicht nicht problematisch.

4. Generelle Ablehnung der Flüchtlingsaufnahme

Auch nach hiesiger Einschätzung dürfte dem Bürgerbegehren angesichts der Ausführungen in der Begründung, wonach „Ziel des Begehrens NICHT die Verhinderung der Aufnahme von Geflüchteten ist, sondern allein die Verpachtung städtischer Grundstücke zur Errichtung von Containern zur Abstimmung gestellt werden soll“, nicht nachweislich entgegenzuhalten sein, dass es grundsätzlich auf eine Verhinderung der Unterbringung von Flüchtlingen abzielt, was ggf. einen Verstoß gegen die Rechtsordnung darstellen und zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen würde.

Ich bitte Sie, diese Stellungnahme der Bürgerschaft als Anlage zu der Beschlussvorlage zur Kenntnis zu geben und mich über den weiteren Verlauf der Angelegenheit zu informieren. Für weitere Erörterungen stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

gez.
Christopher Kreß