

fed. Senator/-in: Oberbürgermeisterin Federführendes Amt: Amt für Bürgerkommunikation und Wahlen	Beteiligt: Zentrale Steuerung Rechts- und Vergabeamt Eigenbetrieb KOE	
Bürgerentscheid zum Kostenumfang des Theaterneubaus		
Geplante Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit
15.11.2023	Bürgerschaft	Kenntnisnahme

Sachverhalt:

Die Verwaltung hält den Antrag auf Durchführung eines Bürgerbegehrens in Form eines Vertreterbegehrens gemäß § 20 Absatz 3 Kommunalverfassung M-V (KV M-V) für nicht zulässig.

Die Gestaltung des Theaterstandortes Rostock ist seit mehr als 15 Jahren Gegenstand intensiver Debatten in der Rostocker Bürgerschaft, als auch in der Stadtgesellschaft. Auf Grund unterschiedlicher (finanz-)politischer Entwicklungen sowie die damit verbundenen wechselnden Voraussetzungen gab es unterschiedliche Planungen. Mit der Entscheidung 2018/BV/4093 wurde der politische Wille zum Neubau eines Theaters bekundet und der Eigenbetrieb „Kommunale Objektbewirtschaftung und -entwicklung der Hanse- und Universitätsstadt Rostock“ (KOE) mit der weiteren Planung beauftragt.

Die aktuell prognostizierten Kosten für den Bau und den Betrieb des neuen Theaters (Folgekosten) sind nunmehr im politischen Raum offenbar Anlass sich erneut über die Frage von angemessenen Ausgaben zu verständigen. Bereits 2018 wurde ein Vertreterbegehren mit einer ähnlichen Fragestellung (2018/AN/4735) eingebracht, welches die notwendige Mehrheit in der Bürgerschaft verfehlte.

Der Beschluss für die Durchführung eines Bürgerentscheides gemäß § 20 Absatz 3 Kommunalverfassung M-V (Vertreterbegehren) muss die zu entscheidende Frage bzw. „wichtige Entscheidung“ sowie den Tag der Abstimmung sowie gemäß § 16 in Verbindung mit § 15 Absatz 1 Satz 4 Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung auch das Benehmen der Rechtsaufsichtsbehörde enthalten.

Die Fragestellung muss eine wichtige Entscheidung in einer Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises enthalten, welche nicht vom Negativkatalog des § 20 Absatz 2 KV M-V erfasst ist.

Es werden seitens der Verwaltung jedoch Zweifel gehegt, dass eine „wichtige Entscheidung“ gefasst, oder eher nur ein Meinungsbild abgefragt werden soll; jedenfalls, ob die formulierte Frage bestimmt genug ist.

Ein positiv getroffener Bürgerentscheid tritt an die Stelle eines Bürgerschaftsbeschlusses und die Oberbürgermeisterin (die Verwaltung) ist nach § 38 Absatz 3 Satz 1 letzter Halbsatz KV M-V verpflichtet diesen auszuführen.

Hierzu muss hinreichend klar sein, was, d.h. welche „Entscheidung“ umzusetzen ist, und wie es umzusetzen ist. Insbesondere deshalb, weil Politik und Verwaltung zwei Jahre an diese Entscheidung gebunden sind.

Ein Bürgerschaftsbeschluss und demzufolge ein späterer Bürgerentscheid sind von dem Gremium nach seinem objektiven Erklärungswert und dem Empfängerhorizont auszulegen, etwaige Lücken mittels Auslegungstechniken der Methodenlehre zu schließen (*Gern/Brünning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019 Rn. 658).

Vorliegend lassen folgende Fragen daran zweifeln, dass eine „Entscheidung“ beschlossen bzw. getroffen werden soll, jedenfalls, dass dies hinreichend bestimmt formuliert ist:

Sofern die gemäß Antrag im Bürgerentscheid zu stellende Frage mit der entsprechenden Mehrheit der Abstimmungsberechtigten (25 Prozent aller Stimmberechtigten, § 20 Absatz 6 KV M-V) mit „Ja“ beantwortet würde, ist klar, dass ein Neubau mit den aktuell vorliegenden Spezifikationen geplant und umgesetzt werden kann. Es handelt sich in diesem Falle aber nicht um eine „Entscheidung“, sondern nur um eine Bestätigung, eine politische Meinung (so ausdrücklich die Begründung zur Beschlussvorlage, im Eingangssatz); denn eine „Entscheidung“ wäre es nur, wenn der Fall mit beschlossen würde, wenn mit „Nein“ beantwortet werden würde, also ein sofortiger Baustopp, Neuplanung usw. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Vorlage bleibt in der Funktion einer Meinungskundgabe.

Sollte hingegen die Frage mit „Nein“ und der entsprechenden Mehrheit beantwortet werden, ist nicht klar, was im Hinblick auf Planung und Bau geschehen soll. Die Verwaltung stünde vor der Frage, ob dann kein Theater gebaut oder nur eine kostengünstigere/kleinere Variante neu geplant und gebaut werden soll. Deshalb kann seriös auch nichts zu den Kosten bzw. finanziellen Auswirkungen gesagt werden.

Hinzu kommt: Selbst wenn man bei einem „Nein“ eine „Entscheidung“ annehmen wollte, wäre sie nicht wichtig im Sinne des § 20 Absatz 3 KV M-V. Denn wichtig wäre nur, wie es dann weiterginge. Das ist aber gerade nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Die Antragstellerin führt aus, dass sich nach wie vor zu einem Theaterneubau bekannt werde. Daher wäre von neuen Planungen und entsprechenden Kosten auszugehen. Auch diese müssten dann seriös angegeben werden.

Bei diesen Planungen wäre dann insbesondere wieder auf die Funktionalität des Hauses in Verbindung mit dem angebotenen Leistungsumfang abzustellen, da signifikante Einsparungen im baulichen Bereich und aufgrund der aktuellen Zielstellung, ein Vierspartentheater zu errichten, kaum möglich sind. Diese erneute grundsätzliche Debatte würde den dringend benötigten Neubau weiter verzögern, die Belegschaft verunsichern und nicht zuletzt zu einem Imageschaden für das Volkstheater Rostock als auch die Hanse- und Universitätsstadt Rostock führen.

Sollte der mit diesem Antrag beantragte Bürgerentscheid beschlossen werden, ist der weitere Planungsprozess umgehend zu stoppen, bis eine Entscheidung am 09. Juni 2024 getroffen worden ist. Laufende Prozesse und Verfahren müssten abge- bzw. unterbrochen werden, wobei aufgrund der Verzögerung nicht unerhebliche Kosten entstünden.

Falls kein Neubau entstünde und damit die Schließung der bisherigen Spielstätte in nächster Zeit drohte ist zudem zu befürchten, dass Teile der Belegschaft ihre berufliche Zukunft an anderen Standorten sehen sowie dringend benötigte in Ausbildung befindliche Fachkräfte nicht gehalten werden könnten oder dass es im schlimmsten Fall, ohne Gebäude, keine Grundlage für einen Theater- und Konzertbetrieb mehr gibt.

Es wird weiter darauf hingewiesen, dass die Gemeindevertretung die Angelegenheit zu entscheiden hat, wenn das erforderliche Quorum im Bürgerentscheid nicht erreicht wird. (§ 20 Absatz 6 Satz 3 KV M-V)

Kosten

In Ergänzung zu § 20 Absatz 3 KV M-V ist gemäß § 16 KV-DVO iVm § 14 Absatz 3 Satz 1 auch ein Kostendeckungsvorschlag über die voraussichtlich zu erwartende Kostenhöhe der verlangten Maßnahme darzustellen und zwar für beide Antwortmöglichkeiten.

Bei Zustimmung (ja), ist die verlangte Maßnahme hier die Realisierung eines geplanten Theaterneubaus mit den angegebenen Eckdaten. Eine Kostenschätzung sowie ein Vorschlag zur Kostendeckung liegt von Seiten der Verwaltung vor.

Bei Ablehnung (nein), ist die verlangte Maßnahme nicht eindeutig erkennbar (siehe oben). Die hierdurch entstehenden Kosten können deshalb nicht klar dargestellt werden.

So könnten bei einer Ablehnung Rückzahlungen von in Anspruch genommenen Fördergeldern geltend gemacht werden.

Diese belaufen sich derzeit auf rund elf Millionen Euro (Planungskosten, Architektenwettbewerb) und sind verzinst an das Land zurückzuerstatten. Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock müsste dem KOE diese Aufwendungen für die bisherige Planung ausgleichen. Im Falle einer ablehnenden Entscheidung im Bürgerentscheid entstünden zudem nicht unerhebliche Kosten für den Abbruch des bereits eingeleiteten Baugenehmigungsverfahrens. Für eine ggf. notwendige neue Planung muss die Aufgabenstellung überarbeitet und ein neuer Realisierungswettbewerb durchgeführt werden. Dieser würde vergleichbar mit dem vorherigen Wettbewerb mindestens Mittel in Höhe von 500 T€ erfordern. Hierbei wäre aufgrund der nicht eindeutigen Fragestellung zunächst das Planungsziel zu klären.

Hinzu kommt, dass von der Wettbewerbsentscheidung bis zu einer dem jetzigen Planstand vergleichbaren Planreife ca. 5 Jahre benötigt werden. Ein neuer Wettbewerb würde nach Überarbeitung der Aufgabenstellung frühestens im Frühjahr 2025 starten und Ende 2025 abgeschlossen sein. Die Vorlage der Entwurfs- und Genehmigungsplanung wäre nicht vor 2030 realisierbar. Welche Kosten dann auf die Hanse- und Universitätsstadt Rostock zukommen, kann nicht seriös vorhergesagt werden.

Selbst bei einer Zustimmung im Bürgerentscheid entstehen durch die Unterbrechung nicht unerhebliche Verzögerungen und damit Kosten.

Die Unterbrechung beträgt mindestens 7 Monate (10.06.2024), wobei bei einer Antragsstellung im Juli 2024 die Bearbeitung der Bauanträge auf Grund der anstehenden Urlaubszeit und der daraus resultierenden Verlängerung der Bearbeitungszeit effektiv erst im August 2024 erfolgt. Eine Teilbaugenehmigung würde frühestens erst im November/Dezember 2024 realistisch sein. Damit käme eine Baumfällung auch erst im 1. Kalendervierteljahr 2025 in Frage. Insgesamt hätte dies eine Verschiebung der Baumaßnahme von mindestens 12 Monaten zur Folge. Hinzu kommt, dass die beteiligten Planer, die gegenwärtig Personalkapazitäten für den Fortgang der Planung vorhalten, diese bei der Verschiebung des Planungsablaufes anderweitig verplanen würden und nicht mit der erforderlichen Leistungskraft zur Verfügung stünden.

Für eine objektive Entscheidung über die Zustimmung zum Vertreterbegehren als im Weiteren auch in einem möglichen Bürgerentscheid, ist die Frage von wesentlicher Bedeutung, welche Konsequenzen und damit welche Kosten mit welcher Entscheidung ausgelöst werden. Eine wie im Titel geforderte Entscheidung „zum Kostenumfang des Theaterneubaus“ ist insoweit kaum möglich.

Benehmen der Rechtsaufsichtsbehörde

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin, muss das Benehmen der Rechtsaufsichtsbehörde bei der Beschlussfassung durch die Bürgerschaft vorliegen und dem Beschlussvorschlag beigelegt werden. (§ 16 KV-DVO iVm. § 15 Absatz 3 Satz 3, 4 KV-DVO)

Die Rechtsaufsicht wurde nach Erstellung und Freigabe dieser Stellungnahme durch die Verwaltung aufgefordert im Rahmen der Benehmensherstellung eine Stellungnahme abzugeben. Derzeit kann nicht eingeschätzt werden, ob diese rechtzeitig vor der angestrebten Beschlussfassung vorliegen wird.

(redaktioneller Hinweis: Das Benehmen der RAB ist am 14.11.2023 im Büro der Oberbürgermeisterin eingegangen und wurde der Stellungnahme als Anlage 1 hinzugefügt. / 03.1 Ke)

Kosten für die Durchführung/finanzielle Auswirkungen

Für eine alleinige, einzeln durchgeführte Abstimmung wären die veranschlagten Kosten nicht ausreichend. Gemäß dem Antrag soll der Bürgerentscheid jedoch gemeinsam mit den Wahlen zum Europäischen Parlament und der Bürgerschaft am 09.06.2024 stattfinden. Eine Aussage über die genauen Kosten pro Wahl bzw. Abstimmung ist bei verbundenen Wahlen/Abstimmungen schwierig. Neben organisatorischem Aufwand und einigen Aufwendungen würden sich auch die erstattungsfähigen Kosten für die Europawahl anteilig verringern, so dass die Einsparungen gegenüber einer alleinigen Durchführung nur gering ausfallen würden.

Nach den Erfahrungen der verbundenen Wahlen 2019 (Europaparlaments-, Bürgerschafts- und Oberbürgermeisterwahl) soll noch einmal auf die damit verbundene hohe Belastung der Wahlhelfenden hingewiesen werden. Insbesondere die Gewinnung einer ausreichenden Anzahl an Wahlhelferinnen und Wahlhelfern sowie die hohe Beanspruchung (Abgabe der letzten Wahlunterlagen um 04 Uhr morgens) sollte bei einer beabsichtigten Zusammenlegung Berücksichtigung finden.

Eva-Maria Kröger

Anlagen

1	Benehmen MIB (redaktionell hinzugefügt am 14.11.2023)	öffentlich
---	---	------------



Hanse- und Universitätsstadt Rostock
Die Oberbürgermeisterin
Neuer Markt 1
18055 Rostock

Bearbeiter: Herr Christopher Kress

Telefon: +49 385 588 12304

Telefax: +49 385 509 12304

E-Mail: christopher.kress@
im.mv-regierung.de

Geschäftszeichen: II 300-172-427.0-2011/111-073

Datum: Schwerin, 14. November 2023

Vertreterbegehren „Kostenumfang des Theaterneubaus“

Ihr Schreiben vom 10.11.2023

Sehr geehrte Frau Kröger,

mit Schreiben vom 10. November 2023 haben Sie unter Übersendung der verwaltungsseitigen Einschätzung um Stellungnahme zu dem Beschlussvorschlag 2023/AN/4830 gebeten, der auf die Durchführung eines Bürgerentscheides zu der folgenden Frage gerichtet ist:

Stimmen Sie dafür, dass die Hanse- und Universitätsstadt Rostock den geplanten Neubau eines Mehrspartentheaters am Bussebart mit Gesamtinvestitionskosten von prognostiziert mindestens 208 Millionen Euro Baukosten und jährlichen zusätzlichen Folgekosten in Höhe von mindestens 8,4 Millionen Euro realisiert?

Nach § 20 Absatz 3 Satz 1 der Kommunalverfassung kann die Gemeindevertretung im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde mit der Mehrheit aller Mitglieder die Durchführung eines Bürgerentscheides beschließen (Vertreterbegehren). Gemäß §§ 15 Absatz 1 Satz 3, 16 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (KV-DVO) ist die Beschlussvorlage der Verwaltung rechtzeitig vor der Entscheidung der Gemeindevertretung, ob das Vertreterbegehren inhaltlich und hinsichtlich seiner formellen Voraussetzungen zulässig ist, der Rechtsaufsichtsbehörde zu übersenden. Entsprechend §§ 15 Absatz 1 Satz 4, 16 der KV-DVO gebe ich folgende Stellungnahme ab, die der Beschlussvorlage beizufügen ist:

Die in der Stellungnahme der Verwaltung zum Ausdruck kommende Einschätzung, nach der das von Ihnen übersandte Vertreterbegehren unzulässig ist, wird hiesigerseits geteilt. Im Vordergrund stehen bei dieser Einschätzung die haushaltsseitige Absicherung des Investitionsvorhabens und in diesem Zusammenhang die auch in Ihrer Stellungnahme thematisierte Frage der Notwendigkeit eines Kostendeckungsvorschlages.

Zu beachten ist aus hiesiger Sicht zunächst, dass die bei einem Bürgerentscheid gestellte Frage – sofern das notwendige Quorum erreicht wurde – in dem Sinne entschieden ist, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, § 20 Absatz 6 Satz 1 KV M-V. Würde also auf das Vertreterbegehren hin ein Bürgerentscheid durchgeführt und die zur Abstimmung stehende Frage mit „Ja“ entschieden, dürften die städtischen Organe dahingehend gebunden sein, dass der geplante Neubau eines Mehrspartentheaters am Bussebart mit Gesamtinvestitionskosten von prognostiziert mindestens 208 Millionen Euro Baukosten und jährlichen zusätzlichen Folgekosten in Höhe von mindestens 8,4 Millionen Euro realisiert wird.

Es bedarf keiner näheren Erläuterung, dass die Durchführung eines Investitionsvorhabens in dieser Größenordnung auch in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock nur dann rechtsverbindlich beschlossen werden kann, wenn zugleich Klarheit über die Finanzierung besteht, die ihrerseits im Einklang mit den gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen stehen muss. Auch den Bürgerinnen und Bürgern darf die Möglichkeit, eine bindende Entscheidung über die Realisierung einer solchen Investition herbeizuführen, nur dann eröffnet werden, wenn eine rechtskonforme Finanzierung überhaupt möglich erscheint (§ 20 Absatz 2 Nummer 7 KV M-V). Ob dies der Fall ist, vermag ich derzeit in Ermangelung entsprechender Informationen nicht zu beurteilen.

Bereits in dem hiesigen Schreiben vom 26. Oktober 2023 hat Herr Staatssekretär Schmülling darauf aufmerksam gemacht, welche haushaltsrechtlichen Obliegenheiten mit dem fehlenden Nachweis einer gesicherten dauernden Leistungsfähigkeit einhergehen und wie die Erhöhung des Zuschussbedarfs im freiwilligen Aufgabenbereich bei diesen Rahmenbedingungen zu bewerten ist. Zugleich wurde die Stadt um Darlegung der Gründe gebeten, die nach dortiger Ansicht Kreditaufnahmen für den Neubau des Theaters zulassen.

Vor diesem Hintergrund begrüße ich es ausdrücklich, dass nunmehr, wie in Ihrer Stellungnahme ausgeführt wird, von Seiten der Verwaltung eine Kostenschätzung sowie ein Vorschlag zur Kostendeckung für den Fall eines zustimmenden Bürgerentscheides vorliegt. Ein solcher Kostendeckungsvorschlag ist zwingender Bestandteil eines Vertreterbegehrens, vgl. §§ 14 Absatz 3 Satz 1, 16 KV-DVO.

Ich bitte Sie, dem Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung diese Informationen zeitnah zur Verfügung zu stellen, um eine haushaltsrechtliche Bewertung zu ermöglichen. Angesichts des derzeit noch bestehenden Klärungsbedarfes sollte bis dahin mit etwaigen Beschlüssen abgewartet werden, die auf die Durchführung des Vorhabens gerichtet sind.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

gez.
Jörg Hochheim