



öffentlich

Fachamt: Rechtsamt
Datum: 27.02.2019

Rat

07.03.2019

Tagesordnungspunkt:

Umsetzung des Ratsbeschlusses vom 15.11.2018 betreffend Neubau / Sanierung Stadtverwaltung Am Abdinghof

Beschlussvorschlag:

Der Bürgermeister wird angewiesen, den Ratsbeschluss vom 15.11.2018 betreffend die Realisierung des Projekts, das Gegenstand des städtebaulichen Wettbewerbs „Abdinghof Paderborn“ war (Neubau Gebäudeteile C/Ca und Plätze) nunmehr zeitnah umzusetzen.

Begründung:

I.

1. Die mit dem genannten Ratsbeschluss beschlossene Realisierung des Ergebnisses des Teilnahmewettbewerbs (auch) bezüglich des Gebäudeteils C/Ca ist ein Bestandteil aus der Gesamtkonzeption zur Unterbringung der Verwaltung am Ende eines langjährigen städtebaulichen Entscheidungsprozesses.

Die Diskussion um die zukünftige Unterbringung der Stadtverwaltung Paderborn wird bekanntlich seit vielen Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, geführt. Dabei wurden immer wieder verschiedene Standortalternativen in Betracht gezogen, diverse Planungen für eine zukünftige Unterbringung vorgenommen und dann zugunsten sich zwischenzeitlich ergebender anderer Optionen nicht weiterverfolgt. Die Diskussion um den Fortbestand des Standorts Pontanusstraße, den Erwerb der Alanbrooke-Kaserne sowie den (wieder aufgegebenen) Neubau Florianstrasse seien exemplarisch genannt.

Bei den langjährigen Überlegungen zu den Standortalternativen und Raumprogrammen wurden alle relevanten Fakten und Belange in diversen Projektgruppen unter Beteiligung von Bürgergruppen und dem Rat eingehend und umfassend besonders auch in wirtschaftlicher Hinsicht überprüft.

Nach all dem hat der Rat dann am 30.06.2016 beschlossen, die Gesamtverwaltung nur noch an zwei Hauptstandorten „Am Abdinghof/Marienplatz“ und „Hoppenhof 33“ unterzubringen.

Auf die vom Rat einstimmig am 22.06.2017 beschlossene Einbeziehung der Neubauplätze in das integrierte Stadtentwicklungskonzept und den nachfolgenden Beschluss zur Durchführung des Architektenwettbewerbs ist ergänzend hinzuweisen. In diesem Zusammenhang wurde auch entschieden, dass Grundlage jedes weiteren Vorgehens der Abriss des Gebäudeteils C/Ca und der Ersatz durch einen Neubau an dieser Stelle sein sollte.

Schlusspunkt dieser Entwicklung ist der Beschluss vom 15.11.2018 zur Realisierung des vom Preisgericht ermittelten Siegerentwurfes des Wettbewerbs.

Am 16.11.2018 informierten die Initiatoren Hüttemann, Hoppe und Senn den Bürgermeister darüber, dass beabsichtigt sei, ein Bürgerbegehren gegen den Ratsbeschluss zu initiieren.

In der Folge wurden zwischen der Verwaltung und den Initiatoren zwei Informationsgespräche geführt, in denen die formalen Anforderungen an ein zulässiges Bürgerbegehren ausführlich erläutert wurden. Es schloss sich ein umfangreicher z.T. kontrovers geführter Schriftverkehr unter Beteiligung der beidseitig beauftragten Anwaltskanzleien an. Am 13.12.2018 legten die Initiatoren sodann Beschwerde gegen die Behandlung des Bürgerbegehrens „Neubau Stadtverwaltung“ durch die Stadt Paderborn beim Kreis als Rechtsaufsicht ein, die mit Schreiben vom 25.1.2019 abschlägig beschieden wurde.

Wesentlicher Streitpunkt war die aus Sicht der Verwaltung fehlende Konkretisierung des Bürgerbegehrens und der sich daraus ergebenden Folgen insbesondere die Unmöglichkeit einer Kostenschätzung und fehlende Fristenhemmung.

Mit Schreiben vom 04.02.2019 teilten die Initiatoren des Bürgerbegehrens schriftlich mit, dass sie am selben Tag mit der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren gem. § 26 Abs. 3 GO NRW gegen den Ratsbeschluss vom 15.10.2018, Sitzungsvorlage 0281/18, beginnen werden.

2. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Mitteilung, ein Bürgerbegehren durchführen zu wollen und die anschließende Sammlung von Unterschriften **keine** rechtliche Sperrwirkung für den Rat entfaltet. Diese beginnt von Rechts wegen erst mit der Feststellung des Rates, dass ein eingereichtes Bürgerbegehren zulässig ist. Bis dahin verbleibt es bei der gesetzlichen Grundsatzentscheidung des § 62 GO NRW, wonach der Bürgermeister die Beschlüsse des Rates umzusetzen hat.

Allerdings entspricht es durchaus allgemeiner politischer Übung, insbesondere bei überschaubaren zeitlichen Rahmenbedingungen, ein Bürgerbegehren nicht ohne sachlichen Grund durch vollendete Tatsachen obsolet zu machen.

Entsprechend hat der Betriebsausschuss Gebäudemanagement bereits unter dem 29.11.2018 die Beauftragung der Leistungsphasen 1 bis 3 (Grundlagenermittlung und Entwurfsplanung) an die Wettbewerbssieger beschlossen. Gleichzeitig wurde die Verwaltung jedoch gebeten, mit der Unterzeichnung abzuwarten, bis mehr Klarheit über den Fortgang des Bürgerbegehrens besteht.

3. Gem. § 26 Abs. 3 GO NRW muss ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rates, der nicht der Bekanntmachung bedarf, innerhalb von 3 Monaten nach dem Sitzungstag mit den erforderlichen Unterschriften eingereicht sein.

Die Frist für ein Bürgerbegehren gegen den Ratsbeschluss vom 15.11.2018 ist nach Auffassung der Verwaltung und der Aufsichtsbehörde abgelaufen.

Durch die Fristgebundenheit des kassatorischen Bürgerbegehrens wollte der Gesetzgeber im Interesse der Stabilität und Verlässlichkeit gemeindlicher Willensbildung verhindern, dass ein sachliches Regelungsprogramm des Rates beliebig lange durch ein Bürgerbegehren in Frage gestellt werden kann und damit bewirken, dass es nach den im Gesetz genannten Fristen als sichere Planungsgrundlage dienen kann. Diese Frist ist eine Ausschlussfrist, auf ein Verschulden oder auf die Gründe des Versäumnisses kommt es nicht an. Prinzipiell müssen die Bürger darauf vertrauen können, dass Ratsbeschlüsse gelten und jedenfalls nicht ohne weiteres geändert werden können. Deshalb und aus Gründen der Rechtssicherheit ist ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Ratsbeschluss wendet, grundsätzlich nur innerhalb der in § 26 Abs. 3 genannten Fristen zulässig.

Diese 3-Monats-Frist dürfte entgegen der Auffassung der Initiatoren des Bürgerbegehrens auch nicht im Hinblick auf § 26 Abs. 3 S. 3 GO NRW gehemmt worden sein.

Dort ist geregelt, dass nach der schriftlichen Mitteilung, ein Bürgerbegehren durchführen zu wollen, der Ablauf der Frist bis zur schriftlichen Einschätzung der Verwaltung bezüglich der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) gehemmt ist. Hintergrund dieser gesetzlichen Regelung ist, dass die Dauer der Kostenschätzung durch die Verwaltung nicht zu Lasten der Initiatoren gehen soll. Anderenfalls hätte es diese in der Hand, durch eine schleppende Bearbeitung die effektive Ausnutzung der Frist zu erschweren.

Im Gegenzug bedeutet dies aber auch, dass die Hemmung erst dann eintreten kann, wenn die Verwaltung überhaupt in die Lage versetzt wird, eine plausible summarische Kostenschätzung vorzunehmen. Erst wenn diese schriftliche Mitteilung, die die Verwaltung in die Lage versetzt, eine Kostenschätzung vorzunehmen und das Ergebnis an die Vertretungsberechtigten mitzuteilen, vorliegt, ist davon auszugehen, dass die Fristen bei kassatorischen Bürgerbegehren gehemmt werden. Ansonsten hätten es in diesem Fall die Initiatoren von Bürgerbegehren gegen vom Rat beschlossene Vorhaben in der Hand, durch die bloße Ankündigung, ein Bürgerbegehren durchführen zu wollen, die die Verwaltung allerdings noch nicht in die Lage versetzt, die ihr zukommende Aufgabe der Kostenschätzung rechtmäßig vorzunehmen, den Vollzug der Ratsentscheidung zu blockieren bzw. auf unabsehbare Zeit hinauszuzögern.

Trotz mehrfacher schriftlicher und auch ausdrücklicher mündlicher Nachfrage waren die Initiatoren aber bis heute nicht bereit, ihr beabsichtigtes Bürgerbegehren auch nur grob so weit zu konkretisieren, dass von der Verwaltung eine summarische aber doch plausible Schätzung der Kosten der geforderten Maßnahme möglich wäre. Insoweit ist zum wiederholten Male darauf hinzuweisen, dass unter den Kosten im Sinne des § 26 Abs. 2 S. 5 GO NRW nach einhelliger Auffassung in Literatur und Rechtsprechung nicht nur die unmittelbaren Kosten der Maßnahme zu verstehen sind, sondern auch die zwangsläufigen Folgekosten bzw. Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme zu schätzen und zu bewerten sind.

Die Verwaltung kann erst dann die Kosten der „verlangten Maßnahme“ einschätzen, wenn klar ist, worauf das Bürgerbegehren im Kern abzielt. Es dürfte unbestritten sein, dass der Verzicht auf den beschlossenen Neubau angesichts des oben dargestellten Gesamtzusammenhangs nicht ohne zwangsläufige Folgen einer dann erzwungenen Alternativmaßnahme bleiben kann. Das Bürgerbegehren wendet sich gegen den Siegerentwurf, das weitere Schicksal des Gebäudeteils C/Ca bleibt sowohl von der Fragestellung als auch von der Begründung her völlig offen. Die im Neubau des Gebäudeteils C/Ca vorgesehenen Arbeitsplätze der städtischen Mitarbeiter müssten aber irgendwo geschaffen werden. Hier sind, wie sich auch aus der in der Öffentlichkeit geführten Diskussion, zum Teil durch die Initiatoren selbst ergibt, die **verschiedensten** Lösungsmöglichkeiten denkbar. Als Beispiele seien nur eine umfangreiche Sanie-

rung und Aufstockung des derzeitigen Gebäudeteils C/Ca oder ein Ersatzbau an anderer Stelle, etwa durch einen zusätzlichen Turm am Hoppenhof, sowie die Weiternutzung eigentlich abgängiger Standorte genannt. Allein diese und alle weiteren denkbaren Lösungen – wie z.B. auch ein nur abgewandelter kleinerer Neubau statt der Realisierung des Siegerentwurfs - würden unweigerlich völlig unterschiedliche Kostenschätzungen ergeben.

Nach all dem war der Verwaltung eine Kostenschätzung bislang zu keinem Zeitpunkt möglich mit der Folge, dass durch die bisherige Mitteilung der Initiatoren auch der Ablauf der 3-Monats-Frist nach § 26 Abs. 3 S. 2 und 3 GO NRW nicht gehemmt wurde.

Die Rechtsauffassung wird von der von den Initiatoren eingeschalteten kommunalen Rechtsaufsicht ausdrücklich geteilt. Auch diese kommt abschließend zu dem Ergebnis, dass den Initiatoren nur die Möglichkeit bleibt, innerhalb der 3-Monats-Frist die von ihnen geforderte Maßnahme entsprechend zu konkretisieren, um der Verwaltung eine Kostenschätzung zu ermöglichen.

4. Soweit mit den vorliegenden Unterschriftenlisten derzeit für die Unterstützung des Bürgerbegehrens geworben wird, ist noch hinzuzufügen, dass diese Unterschriftenlisten eine Kostenschätzung der Verwaltung entsprechend der vorherigen Ausführungen nicht aufführen. Es wird lediglich dort mitgeteilt, dass die Verwaltung eine solche nicht erstellen konnte.

Die nach der Gemeindeordnung erforderlichen Unterstützungsunterschriften werden üblicherweise auf den Unterschriftenlisten geleistet. Um der gesetzlich festgelegten Schriftform Genüge zu tun, dürfen die Unterstützungsunterschriften nur auf solchen Listen geleistet werden, auf denen die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung und die vertretungsberechtigten Personen aufgeführt sind (§ 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW) **und** die Kostenschätzung der Verwaltung angegeben wurde (§ 26 Abs. 2 S. 6 GO NRW). Die Unterschriften, die auf Unterschriftenlisten ohne die vom Gesetz geforderten Angaben stehen, können bei der Zählung nicht berücksichtigt werden.

Daneben ist festzustellen, dass auch aus den jetzt ausliegenden Unterschriftenlisten und der dort gegebenen Fragestellung und Begründung sich nicht entnehmen lässt, was anstelle des Abrisses und Neubaus der Gebäudeteile C/Ca entsprechend dem Siegerentwurf passieren soll, um das komplexe, diverse Facetten umfassende Vorhaben der Zusammenführung der Stadtverwaltung an zwei Hauptstandorten realisieren zu können. Letztlich wüsste der Rat auch bei einem „Erfolg“ des Bürgerbegehrens nicht, welche Konsequenzen aus dem Unterlassen des Neubaus denn nun entsprechend dem Bürgerwillen zu ziehen seien. Die reine Ablehnung eines konkreten Neubaus ohne jede Aussage zu dem, was an die Stelle treten soll, wäre so gar nicht umsetzbar.

Vorbehaltlich der letztendlich dem Rat erst nach Einreichung eines Bürgerbegehrens obliegenden abschließenden Entscheidung zur Zulässigkeit erscheint diese zum derzeitigen Zeitpunkt jedenfalls als äußerst zweifelhaft.

II.

Angesichts dieser Sach- und Rechtslage ist es nicht mehr geboten und angemessen, mit der Umsetzung des Ratsbeschlusses weiter auf unbestimmte Zeit abzuwarten.

Hier sind neben den von der Rechtsaufsicht des Kreises bestätigten rechtlichen Zweifeln an der Zulässigkeit im Besonderen die Nachteile in die Abwägungsentscheidung aufzunehmen, die durch ein weiteres Zuwarten entstehen.

1. Dringender Raumbedarf

Grundlage aller Überlegungen ist die Tatsache, dass die Verwaltung über einen dringenden Raumbedarf verfügt, dem nur durch kurzfristige Maßnahmen nachhaltig begegnet werden kann. Die aktuell in Nutzung befindlichen Standorte sind bis an ihre Kapazitätsgrenzen ausgelastet. Bereits die Umsetzung des Stellenplans 2019 ist unter diesen Voraussetzungen ohne weitere Maßnahmen kaum möglich. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass bestehende Standorte mittelfristig nicht weiter gehalten werden können, so beispielsweise der gesamte Standort Pontanusstraße. Jede weitere ggf. sogar jahrelange Verzögerung durch einen dann nötigen kompletten Neustart der Planung würde damit zu kaum zu bewältigenden Problemen bei der räumlichen Unterbringung der Stadtverwaltung führen.

Zudem bleibt festzustellen, dass Abriss und Neubau der Gebäudeteile C und Ca Am Abdinghof Teil einer Gesamtplanung sind, die nur mit allen Komponenten gemeinsam zu einer bedarfsgerechten Umsetzung des beschlossenen Raumkonzeptes führen wird. Bestehende Querbeziehungen führen dazu, dass lediglich Einzelmaßnahmen an anderen Standorten nicht dazu führen werden, dass der Raumbedarf der Verwaltung insgesamt gedeckt werden kann. Dies gilt insbesondere für die Beziehung zwischen den Gebäudeteilen C und Ca und A und B. Organisatorisch, mit Blick auf die bautechnischen Rahmenbedingungen und vor allem auch das energetische Konzept wäre es nicht möglich, mit den Sanierungsarbeiten an den Gebäudeteilen A und B bereits zu beginnen, wenn nicht Klarheit über das weitere Vorgehen für die Gebäudeteile C/Ca besteht.

2. Bauseitige Kostensteigerung

Die Kosten für die hochbauliche Maßnahme im Projekt sind durch das Gebäudemanagement anhand von Kenngrößen ermittelt worden. Darüber hinaus wurde für die zu erwartende Projektlaufzeit ab Beginn eine jährliche Kostensteigerung von 5 % in die Berechnung aufgenommen. Dies entspricht den Erwartungen, die auf der aktuellen Preisentwicklung basieren. Um dem Ergebnis eines angekündigten Bürgerbegehrens nicht vorzugreifen, wurde, wie oben dargestellt, die Umsetzung des mit breiter Mehrheit im Rat der Stadt Paderborn beschlossenen Projekts zunächst nicht begonnen, sondern im Hinblick auf die 3-Monats-Frist das Bürgerbegehren abgewartet. Dadurch ist es bereits zu einer Verzögerung von 3 Monaten gekommen. Projektbeginn und damit auch projektende verschieben sich bereits jetzt um diesen Zeitrahmen. Weitere Verschiebungen in eine ungewisse Zukunft verursachen damit auch eine weitere Kostensteigerung für die Gesamtmaßnahme. Eine zeitgerechte Umsetzung ist damit auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die angemessene Lösung.

3. Vertragliche Grundlagen zwischen der Stadt Paderborn und dem Büro des Wettbewerbsgewinners

Nach Durchführung des architektonisch freiraumplanerischen Wettbewerbs wurde mit den Wettbewerbsgewinnern im Verhandlungsverfahren die Grundlage für die weitere Zusammenarbeit erarbeitet. Ergebnis sind vertragliche Grundlagen, die mit einer Bindungswirkung für die Parteien versehen sind. Ursprünglich war das Architekturbüro Be-

het bondzio lin Architekten GmbH & Co. KG an diese vertraglichen Grundlagen bis zum 30.09.2018 gebunden. Zwar ist es bislang gelungen, diese Verlängerung der Bindefrist vorerst fortzuführen. Dies lässt sich aber nicht für einen länger andauernden zeitlich unbestimmten Rahmen sicherstellen.

Zu bedenken ist auch, dass ungeachtet der Beauftragung des Objektplaners gewisse Änderungen am Entwurf oder bei der Raumbelagung auch weiterhin möglich bleiben.

III.

Nach alldem sprechen nunmehr gewichtige Gründe für eine zeitnahe Umsetzung des Ratsbeschlusses.

Nach der Rechtsprechung des OVG Münster kann sich zwar in Einzelfällen eine Beschränkung dieser Ratsbefugnis zur Entscheidung über den Gegenstand eines Bürgerbegehrens vor der Entscheidung über die Zulässigkeit aus dem Grundsatz der Organtreue ergeben. Dies setzt neben der möglichen Erledigung des Begehrens und dessen vermuteten Erfolgsaussichten andererseits aber weiter voraus, dass der Rat rechtsmissbräuchlich ohne sachliche Gründe entscheidet nur mit der Zielsetzung, eine anderweitige demokratische Willensbildung zu verhindern. Das ist wie sich aus der Gesamtschau der obigen Ausführungen insbesondere unter II 1-3 ergibt, nicht der Fall.

Ein Abschneiden effektiven Rechtsschutzes liegt ebenfalls nicht vor. Bisher haben die Initiatoren die rechtliche Klärung vor Gericht vermieden. Sollten die Initiatoren weiter von der Zulässigkeit ihres Bürgerbegehrens ausgehen und eine Gefährdung durch das städtische Vorgehen annehmen, ist es ihnen unbenommen, dies gegebenenfalls durch die Beantragung einer Sicherungsanordnung beim Verwaltungsgericht zu klären.

Der Bürgermeister

Michael Dreier