

# Beschlussvorlage



Landeshauptstadt  
Mainz

öffentlich		Drucksache Nr. 1117/2021
Amt/Aktenzeichen 33.03/33.03.03-21	Datum 30.08.2021	TOP

Behandlung im Stadtvorstand gem. § 58 (3) S. 2 i. V. m. 47 (1) S. 2 Nr. 1 GemO am 14.09.2021			
<b>Beratungsfolge Gremium</b>	<b>Zuständigkeit</b>	<b>Datum</b>	<b>Status</b>
Stadtrat	Entscheidung	29.09.2021	Ö

<b>Betreff:</b> Bürgerbegehren zur Förderung des Klimaschutzes im Gebiet der Stadt Mainz - "Klimaentscheid Mainz"  a) Anhörung der vertretungsberechtigten Personen b) Beschluss über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens
Mainz, 30. August 2021 gez.  Michael Ebling Oberbürgermeister

## Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat erklärt das Bürgerbegehren für unzulässig.

## 1. Sachverhalt

Am 7. Juni 2021 wurde dem Oberbürgermeister ein Bürgerbegehren mit Unterschriftslisten durch die Vertreter:innen der Bürgerinitiative übergeben. Grundlage der Unterschriftensammlung war, dass den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Mainz in einem Bürgerentscheid folgende Frage gestellt werden soll:

*„Soll die Stadt Mainz bis Ende 2021 einen konkreten Klima-Aktionsplan erstellen und veröffentlichen,*

- in dem alle von der Stadt beeinflussbaren Faktoren genutzt werden, um Mainz bis 2030 klimaneutral zu machen,*
- der ab spätestens 2022 jährliche CO<sub>2</sub>-Reduzierungen um mindestens 10 Prozent vorsieht (jeweils bezogen auf 2020),*
- der die im Folgenden dargestellten Ziele berücksichtigt und*
- der die Stadt Mainz zu einem jährlichen öffentlichen Bericht zum Stand der bisherigen Umsetzung entsprechender Maßnahmen und über die bislang erreichte CO<sub>2</sub>-Reduzierung verpflichtet?“*

Für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens müssen gem. § 17 a Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO) folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Schriftform
2. Das Bürgerbegehren enthält eine Frage zu der zu entscheidenden Gemeindeangelegenheit, die man mit „ja“ oder „nein“ beantworten kann.
3. Begründung
4. Benennung von Vertretern
5. Quorennachweis durch Unterschriftenlisten (in der Landeshauptstadt Mainz sind aktuell 8.116 gültige Unterschriften notwendig)
6. Frist

Gemäß § 17 a Abs. 4 GemO entscheidet der Stadtrat nach Anhörung der das Bürgerbegehren vertretenden Personen über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Vorliegend sind die Voraussetzungen 1, 3, 4 und 5 erfüllt. Es wurden 13.352 Unterschriften abgegeben. Die Überprüfung der Unterschriftenlisten ergab bereits bei einer Überprüfung von 9.210 Unterschriften eine Anzahl an gültigen Unterschriften von 8.443, so dass der Quorennachweis danach bereits erbracht war.

Ein zulässiger Antrag setzt dabei unter anderem voraus, dass eine konkrete Sachentscheidung, die ansonsten der Rat treffen würde, getroffen wird. Dies erfordert zwar nicht, dass der Gegenstand eines Bürgerbegehrens so konkret ist, dass er im Erfolgsfall nur noch des Vollzuges durch die Verwaltung, bzw. durch den Oberbürgermeister bedarf. Auch Grundsatzentscheidungen, bei denen noch Detailfragen zu klären wären, sind möglich. Dies gilt aber nur so lange, wie sich der Gegenstand eines Grundsatzbeschlusses noch als so konkret darstellt, dass er nicht eine „Bindung ins Blaue hinein“ bewirkt, etwa weil Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer jeweils maßgeblichen Fallgestaltung nicht überschaubare Angelegenheiten gemacht werden (vgl. Dietlein in PDK RhP B-1, § 17a GemO, Anm. 3.2.2 unter Angabe von Rechtsprechung).

Weiterhin dürfen Bürgerentscheide nicht darauf gerichtet sein, bloße Vorgaben an den Rat für eine von ihm noch zu treffende Entscheidung vorzusehen. Nicht gedeckt von der Zulässigkeit sind Festlegungen über einzelne Kriterien einer späteren Entscheidungsfindung, die nicht eigen-

ständig als in sich abgeschlossene Teilentscheidung angesehen werden können (vgl. Dietlein in PDK RhP B-1, § 17a GemO, Anm. 3.2.2 unter Angabe von Rechtsprechung).

Diesen Voraussetzungen wird das vorgelegte Bürgerbegehren nicht gerecht. Die Art der hier vorliegenden Fragestellung ist nicht auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet.

Mit dem Bürgerbegehren in der hier vorliegenden Form sollen dem Stadtrat und der Verwaltung lediglich Vorgaben für später zu treffende Entscheidungen gemacht werden.

Daran ändert sich auch nichts, dass unter Punkt 3 der vorliegenden Fragestellung auf „die im Folgenden dargestellten Ziele“ in der Begründung des Bürgerbegehrens verwiesen wird. Soweit es sich bei diesen Zielen überhaupt um Angelegenheiten handelt, über die der Stadtrat zu entscheiden hätte und die nicht anderen Organen oder Stellen zur Entscheidung zugewiesen sind, sind diese Ziele nicht direkter Gegenstand der gestellten Frage. Der Verweis auf eine große Zahl von Zielen, deren Erreichung selbst immer wieder Einzelfallentscheidungen voraussetzt, ist nicht geeignet, ein zulässiges Bürgerbegehren zu begründen. Die Aufklärungsfunktion der Begründung entbindet nicht von der Verpflichtung, die später zur Abstimmung zu stellende Frage selbst hinreichend bestimmt zu formulieren. Mit Blick auf ihre spätere Funktion im Rahmen eines Bürgerentscheids darf aus Gründen der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit auch bei isolierter Betrachtung der Frage kein Zweifel am Inhalt bestehen. Das ist hier gerade nicht der Fall.

Weiter ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Bürger:innen aus dem schriftlichen Text des Bürgerbegehrens klar den Gegenstand erkennen müssen, zu dem sie „Ja“ oder „Nein“ sagen sollen. Aus der Fragestellung heraus muss sich erkennbar die Sachentscheidung, die zu treffen ist, ergeben. Bei dem vorliegenden Bürgerbegehren wurde ein Aufbau gewählt, der diesem Anliegen von vorneherein nicht gerecht wird. Vielmehr wurden Entscheidungsmöglichkeiten als „Ziele“ außerhalb der eigentlichen Fragen genannt. Auf dem zu unterzeichnenden Dokumenten selbst stellen sich zudem diese Ziele als Teil der Begründung und nicht als die eigentlich zu beschließenden Angelegenheiten dar. Die Bürger:innen können auf diese Weise keinen aktuell der Entscheidung unterliegenden Gegenstand bestimmen, zu dem sie „Ja“ oder „Nein“ sagen können.

Unabhängig von weiteren Zulässigkeitsfragen hätten die in dem außerhalb des Fragenbereichs genannten Ziele als konkrete Entscheidungen abgefragt werden müssen, um zulässig sein zu können.

Unabhängig davon ist das Bürgerbegehren unzulässig, da es verfristet ist.

Gem. § 17a Abs. 3 Satz 1 GemO muss ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, innerhalb von vier Monaten nach der Beschlussfassung eingereicht sein, was vorliegend nicht eingehalten wurde.

Dies ergibt sich aus Folgendem:

Es gibt zwei Arten von Bürgerbegehren:

1. Kassatorisch, d.h. das Bürgerbegehren richtet sich gegen einen Ratsbeschluss; um erfolgreich zu sein, müsste das Bürgerbegehren einen bestehenden - gegenläufigen - Ratsbeschluss beseitigen.
2. Initiativ, d. h. das Bürgerbegehren unterbreitet einen eigenen politischen Vorschlag, dem ein Ratsbeschluss nicht entgegensteht

Ein kassatorisches Bürgerbegehren liegt vor, wenn materiell die Aufhebung, Änderung oder Ersetzung eines Ratsbeschlusses verlangt wird. Ein ausdrücklicher Bezug auf den Ratsbeschluss ist nicht notwendig. Es reicht, wenn inhaltlich zum Ratsbeschluss Bezug genommen wird und das Begehren sich auf dessen Korrektur richtet.

Ein initiierendes Bürgerbegehren liegt dann vor, wenn es Regelungen in Ratsbeschlüssen nicht widerspricht, gleichsam ein noch unbestelltes Feld bearbeitet und ausschließlich eine gemeindliche Aktivität anstößt (vgl. OVG Münster, Urteil vom 28.01.2017, Az.: 15 A 203/02).

Legt man dies zugrunde, liegt hier ein kassatorisches Bürgerbegehren vor. Das Bürgerbegehren richtet sich gegen den Stadtratsbeschluss vom 25. September 2019.

Der Stadtrat hat bereits am 25.09.2019 einen Beschluss über den Klimanotstand gefasst, dem der Antrag 1414/2019 zugrunde lag. Inhalt dieser Entscheidung sind konkrete Feststellungen und beabsichtigte Maßnahmen, mithin ebenfalls eine Planung aller mit einer Klimaverbesserung einhergehenden Schritte. Insbesondere soll ein Masterplan 100 % Klimaschutz durch die Verwaltung ausgearbeitet werden. Das eingereichte Bürgerbegehren und der Beschluss des Stadtrates aus dem Jahr 2019 gehen in die gleiche Richtung; das Bürgerbegehren bearbeitet mithin „kein unbestelltes Feld“, was Charakter eines fristungebundenen initiierenden Bürgerbegehrens wäre.

Das Bürgerbegehren fordert den Ausbau des ÖPNV. Auch der Stadtrat plant eine Verkehrswende. Ein weiteres Ziel des Bürgerbegehrens ist ein „Grünes Mainz“. Die Stadt arbeitet zurzeit aufgrund des Stadtratsbeschlusses an einer neuen Grünsatzung. Der Stadtrat hat sich die Klimaneutralität bis 2035 zum Ziel gesetzt, das Bürgerbegehren will dieses Ziel aber bereits 2030 verwirklicht wissen. Viele Gegenstände des Bürgerbegehrens sind mithin beschlossen, in der Planung der Verwaltung oder befinden sich sogar schon in der Umsetzung. Verwiesen sei hier auf die Arbeit der von der Verwaltung eingesetzten Projektgruppe, deren Ziel die Aufarbeitung der durch den Stadtratsbeschluss vom 25.09.2019 gestellten Aufgaben ist.

Da dem Bürgerbegehren die beschlossenen Maßnahmen somit nicht ausreichend sind, zielt es letztlich auf eine Abänderung bzw. Verschärfung dieses Klimanotstandsbeschlusses aus dem Jahr 2019 ab und stellt somit ein sog. kassatorisches Bürgerbegehren dar. Derartige Bürgerbegehren müssen innerhalb von vier Monaten nach der Beschlussfassung eingereicht sein, was hier nicht der Fall war.

Die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens wurden über diesen Umstand bereits schriftlich vom Oberbürgermeister informiert. Auch in der Allgemeinen Zeitung vom 01.02.2021 wurde darüber bereits berichtet.

Letztlich hat daran auch der Stadtratsbeschluss vom 10.02.2021 (Drucksache Nr. 0024/2021/1) nichts geändert, da hierdurch kein neuer Fristlauf entstanden ist. Der Beschluss vom 10.02.2021 befasste sich allein mit dem Masterplan. Dieser war bereits Gegenstand früherer Beschlussfassungen des Stadtrates und auch Gegenstand des Klimanotstandsbeschlusses vom 24.09.2019.

## **2. Lösung**

Der Stadtrat hat gem. § 17 a Abs. 4 GemO über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach Anhörung der das Bürgerbegehren vertretenden Personen zu entscheiden.

Hierbei handelt es sich allein um eine rechtliche Entscheidung.

Da nicht alle formalen Voraussetzungen des § 17 a GemO erfüllt sind, ist das Bürgerbegehren unzulässig.

### **3. Alternative**

Keine.

### **4. Analyse und Bewertung geschlechtsspezifischer Folgen**

Keine.