

Beschlussvorlage	Geschäftsbereich	Zentrale Dienstleistungen
	Ressort / Stadtbetrieb	Ressort 401 - Allgemeine Dienste
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Anni Wilken 563 6417 563 8010 anni.wilken@stadt.wuppertal.de
	Datum:	18.06.2003
	Drucks.-Nr.:	VO/1703/03 öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
16.07.2003	Schulausschuss	Empfehlung/Anhörung
23.07.2003	Hauptausschuss	Empfehlung/Anhörung
28.07.2003	Rat der Stadt Wuppertal	Entscheidung
Bürgerbegehren gegen Grundschulschließungen		

Grund der Vorlage

Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 S. 1 GO NW

Beschlussvorschlag

Das Bürgerbegehren ist unzulässig.

Einverständnisse

Unterschrift

Dr. Slawig

Drevermann

Begründung

1. Sachverhalt

Auf Grund des strukturellen Defizits des städtischen Haushalts konnte bei der Aufstellung des Haushaltsplans für die Jahre 2002/2003 ein Haushaltsausgleich nicht herbeigeführt werden. Folglich hat der Rat im Rahmen der Haushaltskonsolidierung verschiedene Maßnahmen zur Einsparung beschlossen. Mit Beschluss des Rates vom 18.03.2002 (Drs.-Nr. 2000/02) sind u. a. Haushaltssicherungsmaßnahmen im Bereich der Grundschulen vorgesehen mit der Vorgabe, zur Umsetzung einzelner Maßnahmen die notwendigen Beschlüsse herbeizuführen. In diesem Zusammenhang erfolgte eine Überprüfung der

Grundschulplanung angesichts zurückgehender Schülerzahlen. Die Stadt Wuppertal hat diese erforderliche Überprüfung durchgeführt.

Mit den Beschlüssen vom 17.02.2003 hat der Rat eine neue Grundschulplanung aufgestellt und mit verschiedenen schulorganisatorischen Maßnahmen verbunden (Drs.-Nr. VO/5059/02 – 2. Neuf.) sowie die finanziellen Auswirkungen (Drs.-Nr. VO/1094/03) diesbezüglich festgestellt.

Die Beschlüsse tragen den stark rückläufigen Schülerzahlen Rechnung, denn in mehreren Grundschulen würde mittelfristig in den Jahrgangsstufen einzügig und darunter unterrichtet werden. Die aus den Schülerzahlen ausgelöste Schulentwicklung wird auch den Bestand zu sanierender (und auch „funktional zu erneuernder“) Schulgebäude verringern. Wie im Beschluss vom 17.02.2003 – Drs.-Nr. VO/1094/03 – festgesetzt, werden durch die Schließung der Schulen Sanierungen im Wert von 4,9 Mio. Euro entbehrlich. Die Schließungen werden außerdem laufende Mieten und Betriebskosten entfallen lassen (erstmalig für das Haushaltsjahr 2007 229.002 Euro, 2008 751.263 Euro und ab 2009 jährlich 852.826 Euro). Hinzu kommt der Erlös aus dem Verkauf der Schulgrundstücke, schätzungsweise 7,6 Mio. Euro.

Die Stadt führt ihren Haushalt seit 2002 nach den Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 81 GO NRW, weil die Aufsichtsbehörde mit Verfügung vom 21.06.2002 die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts 2002 versagt hat, da trotz verschiedener Maßnahmen ein struktureller Ausgleich im Finanzplanungszeitraum nicht möglich war.

Am 16. 5. 2003 haben Bürger der Stadt Wuppertal, vertreten durch die Herren Uwe Heuser, Martin Matthey und Dr. Michael Scheil, beantragt, einen Bürgerentscheid über die Frage,

ob die Stadt Wuppertal alle Wuppertaler Grundschulen erhalten soll,

durchzuführen.

Dem Antrag liegen 3.788 Blätter nach dem beigefügten Muster (Anlage 1) bei. Sie enthalten 28.911 prüffähige Eintragungen. Die zu erreichende Mindestzahl an Unterschriften (11.124) wurde stichprobenweise kontrolliert, wobei etwa jede 20. Eintragung herangezogen wurde. Von diesen Eintragungen waren ca. 90 v. H. gültig, 10 v. H. ungültig. Mit einer Sicherheit von 99 v. H. hochgerechnet, enthalten die eingereichten Unterschriftenlisten zwischen 25.157 und 26.376 gültige Unterzeichnungen.

Ausweislich des Formblatts begegnet das Bürgerbegehren dem Beschluss des Stadtrats vom 17.02.2003, im Rahmen der Planung zur Grundschulentwicklung sechs Grundschulen aufzulösen und zwei andere Grundschulen zu verlegen (Drucks.-Nr. VO/5059/02-2. Neuf.). Der Beschluss bedarf, um wirksam zu werden, der öffentlichen Bekanntmachung (§ 41 Abs. 3 S. 2 VwVfG NW) sowie zuvor der Genehmigung durch die Bezirksregierung in Düsseldorf als Schulaufsichtsbehörde (§ 8 Abs. 2 S. 1, Halbs. 2 SchVG); die Entscheidung hierüber und damit die Bekanntmachung stehen noch aus.

Das Bürgerbegehren ist mit den Vorteilen wohnortnaher Grundschulen begründet, den kurzen, sicheren Schulwegen und der geringen, den Räumlichkeiten angemessenen Klassenstärke. Dies fördere ein „intaktes, vorurteilsfreies und somit gewaltfreies Miteinander“, erleichtere das Anknüpfen und Verfestigen von Spielkameradschaften und diene so dem Sozialverhalten und der Bildungsqualität. Was die Deckung der Kosten betrifft, werden solche in erster Linie bestritten, hilfsweise die Erhöhung der Grund- und Gewerbesteuer vorgeschlagen. Deckungsbedürftige Kosten entstünden nicht, weil die Schulen zu schließen und zu verlegen mehr Ausgaben erfordere, als die Stadt dadurch an Betriebskosten einspare und an Verkaufserlösen gewinne. Deckungsbedürftige Kosten entstünden auch deshalb nicht, weil die Ausgaben für die Beibehaltung der Schulen keine

neuen (außerplanmäßigen) Ausgaben seien. Jedenfalls ließen sich die höheren Betriebskosten durch die dauerhafte Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes auf 495 % (zz. 490 %) auffangen, die einmaligen Kosten der Schulsanierung durch die auf fünf Jahre befristete Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes auf 445 % (zz. 440 %).

Auf Anfrage der Verwaltung vom 26.05.2003 nahm die Bezirksregierung Düsseldorf – Kommunalaufsicht – mit Verfügung vom 10.06.2003 zu der Frage Stellung, ob und inwiefern die vom Bürgerbegehren vorgeschlagene Finanzierung haushaltsrechtlich zulässig ist.

2. Rechtliche Würdigung

Das Bürgerbegehren ist unzulässig. Ihm fehlt der gemäß § 26 Abs. 2 S. 1 GO NW erforderliche Vorschlag, wie die Kosten der verlangten Maßnahme im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zu decken sind. Weder ist ein solcher Vorschlag – wie die Antragsteller zunächst argumentieren – überflüssig (a)), noch genügt der – hilfsweise gemachte – Vorschlag, die Realsteuersätze zu erhöhen, den gesetzlichen Bestimmungen (b)).

a) Unentbehrlichkeit eines Kostendeckungsvorschlags

Ein Deckungsvorschlag erübrigt sich zwar, „wenn die mit dem Bürgerbegehren erstrebte Maßnahme im Vergleich zu der von der Vertretung beschlossenen keinen finanziellen Mehraufwand verursacht und dies auch ohne weitere Darlegungen auf der Hand liegt“ (VG Düsseldorf, Ur. v. 26. 2. 1999 – 1 K 11023/96 –, NWVBl. 1999, 356, 358). Dies kann die vorliegende Behauptung, die Schließung und Verlegung der Schulen erfordere mehr Ausgaben, als die Stadt dadurch an Betriebskosten einspare und an Verkaufserlösen gewinne, für sich nicht beanspruchen. Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, dass Veränderungen stets mit gewissen Begleitkosten einhergehen. Die Verwaltung hat in der Drs.-Nr. VO/1094/03 jedoch detailliert die mit der Schließung der Grundschulen zu erzielenden Einsparungen dargestellt. Nur ist es nicht vorstellbar – und ist es von den Antragstellern auch nicht einmal andeutungsweise ausgeführt worden –, wie diese einmaligen Kosten der Veränderung heranreichen sollen an die Summe der ab 2007 einzusparenden Betriebskosten (852.826 Euro), die Kosten der während der nächsten fünf Jahre durchzuführenden Sanierungen (4,9 Mio. Euro) und die in der Zeit von 2007 bis 2009 zu erzielenden Verkaufserlöse (7,7 Mio. Euro). So ist die Kostenneutralität keineswegs zweifelsfrei und offensichtlich.

b) Unvereinbarkeit der Ausgaben mit dem Haushaltsrecht – Sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung (§ 75 Abs. 2 GO NW)

Die von den Antragstellern angeratene Erhöhung der Realsteuern würde gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen. Bei der angespannten Haushaltslage die Realsteuern zu erhöhen anstatt nicht voll ausgelastete Schulen zu schließen würde das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung verletzen (§ 75 Abs. 2 GO NW).

Die Gemeinden sind verpflichtet, ihren Haushalt sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 75 Abs. 2 GO NW), wobei Sparsamkeit meint, nicht mehr Mittel zu verwenden als zur Zweckerreichung erforderlich, Wirtschaftlichkeit, die Mittel so zu verwenden, dass sie der gemeindlichen Aufgabenerfüllung am meisten nützen. Letzteres Gebot belässt ihr im Grundsatz zwar freie Hand, bestimmte Aufgaben vorzugsweise zu erfüllen, andere zurückzustellen. Allerdings ist es ihr verwehrt, Mittel auf eine Weise zu verwenden, die mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar sind (OVG Münster, Ur. v. 26. 10. 1990 – 15 A 1099/87 –, DÖV 1991, 611, 612). So würde es sich verhalten, wenn man trotz der auf Jahre dramatisch angespannten Haushaltslage die zur Auflösung bestimmten Grundschulen beibehielte, obschon der Unterricht ab 2007 einzügig stattfinden würde. Dieser Aufwand mag in Zeiten eines ausgeglichen Haushaltes noch angemessen

erscheinen, weil er den Grundschulern kurze Schulwege sichert. Derzeit indessen gelten für die Stadt Wuppertal die strengen Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung, nach denen die Stadt nur Ausgaben tätigen darf, zu denen sie gesetzlich oder vertraglich verpflichtet ist.

Angesichts der derzeitigen vorläufigen Haushaltsführung (§ 81 GO NRW) sind Maßnahmen, für die rechtlich keine Notwendigkeit besteht, als freiwillige Leistung einzuordnen und mit dem geltenden Recht nicht vereinbar. So verhält es sich bei dem Erhalt von Schulen, obwohl sie nach fachrechtlichen Gesichtspunkten beurteilt und im Schulentwicklungsplan dargestellt nicht mehr erforderlich sind.

Zwar könnte in Verbindung mit einem Haushaltssicherungskonzept auch ein unausgeglichener Haushalt in Kraft gesetzt werden, doch ist es zwingend, dass dieses Konzept nachweist, wie spätestens im vierten auf das Haushaltsjahr folgende Jahr die Einnahmen die Ausgaben wieder decken werden (§ 75 Abs. 4 S. 5 GO NW). Eine Prognose dazu, wann mit einem ausgeglichenen Haushalt zu rechnen ist, kann auf Grund der dramatischen Haushaltssituation nicht getroffen werden. Die Eckdaten zur Vorbereitung des Haushaltes 2004/2005 belegen dies nachdrücklich. Unter diesen Umständen muss die Stadt, wie die Bezirksregierung Düsseldorf – Kommunalaufsicht – zuletzt mit Verfügung vom 10.06.2003 hervorgehoben hat,

„... alles daran setzen, die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzepts umzusetzen und dadurch finanzielle Entlastungen für den städtischen Haushalt zu erreichen. Auch über das derzeitige Haushaltssicherungskonzept hinaus müssen Grundlagen für weitere strukturelle Verbesserungen geschaffen werden, um die finanzielle Handlungsfähigkeit wieder herzustellen“.

Zu dem konkreten Vorschlag des Bürgerbegehrens, alle Grundschulen zu erhalten, auch die, die unter fachrechtlichen Gesichtspunkten nicht zwingend erforderlich sind, und die zusätzlichen Ausgaben durch Grund- und Gewerbesteuererhöhungen zu finanzieren, hat die Bezirksregierung Düsseldorf ausgeführt:

„Wenn zusätzliche Einnahmen, beispielsweise durch eine Erhöhung der Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer, erzielt werden können, müssen entsprechende Verbesserungen grundsätzlich zur Reduzierung der Fehlbeträge verwendet werden, also als Mehreinnahmen dem städtischen Haushalt zufließen, ohne erweiterte Ausgaben zu finanzieren. Eine Finanzierung freiwilliger Leistungen mit solchen Mehreinnahmen halte ich für haushaltsrechtlich unzulässig.“

Die Kompensation von Ausgaben, die mit dem Erhalt sämtlicher Grundschulen verbunden wären, durch Anhebung der Realsteuersätze zu realisieren, stellt somit einen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen dar. Der von den Antragstellern eingebrachte Kostendeckungsvorschlag scheidet somit an den haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen.

3. Ergebnis

Das Bürgerbegehren enthält keinen gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW erforderlichen und nach gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten, die mit der verlangten Maßnahme verbunden sind.

Das Bürgerbegehren ist deshalb als unzulässig zurückzuweisen.

Anlagen

Unterschriftenliste als Muster