

<p>Sitzungsvorlage</p> <p>zur Sitzung des</p> <p>Gemeinderats</p>	<p>Nr. 59 / 2022</p> <p>am 27.06.2022</p>
---	--



Hauptamt

TOP 9	öffentlich
--------------	-------------------

<p>BETREFF:</p> <p>Bürgerbegehren „Zone 30 in Wohngebieten in Starzach“</p> <p>Hier: Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit</p>
--

ANLAGEN:	
Anlage 1:	Original Unterschriftenliste (blanko) Bürgerbegehren „Zone 30 in Wohngebieten in Starzach“
Anlage 2:	Juristisches Gutachten zur hinreichenden Bestimmtheit der Fragestellung
Anlage 3: (NÖ)	Aktualisiertes Angebot der Firma Swarco
Anlage 4:	Schreiben Dr. Wunder, Landesvorsitzender Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg vom 14.06.2022
Anlage 5:	Stellungnahme Rechtsanwalt Vollmer, iuscomm Rechtsanwälte, vom 15.06.2022

<p>Starzach, 15.06.2022</p>	 <p>Thomas Noé Bürgermeister</p>	 <p>Christiane Krieger Amtsleiterin</p>
-----------------------------	--	---

SACHDARSTELLUNG:

In öffentlicher Sitzung vom 21.02.2022 hat der Gemeinderat unter TOP 6 zu DRS 20 / 2022 über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zur Einführung verkehrsberuhigender Maßnahmen in Starzach beraten. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe wurde mehrheitlich abgelehnt.

Daraufhin hat Herr Dr. Harald Buczilowski noch im Februar mit den Vorbereitungen für ein Bürgerbegehren nach § 21 Abs. 3 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) gegen diesen Beschluss begonnen. Er ist gemeinsam mit Frau Bettina Göhner als Vertrauensperson auf den Unterschriftslisten genannt.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, rechtlicher Hintergrund und Ablauf

Ein Bürgerbegehren wird grundsätzlich mit dem Ziel durchgeführt, den Bürger*innen einer Gemeinde im Rahmen eines Bürgerentscheids die Möglichkeit zu geben, eine Angelegenheit des Wirkungsbereichs der Gemeinde anstatt des Gemeinderats zu entscheiden. Das Ergebnis des Bürgerentscheids wirkt dabei wie ein endgültiger Gemeinderatsbeschluss. Der Bürgerentscheid kann drei Jahre lang nicht durch Gemeinderatsbeschluss geändert werden (Sperrfrist). Ein Bürgerentscheid ist vorzubereiten und durchzuführen wie eine Wahl. Am Wahltag haben die Wahlberechtigten der Gemeinde die Möglichkeit, auf ihrem Stimmzettel die im Bürgerbegehren gestellte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten. Um mit einem Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid zu veranlassen, müssen „7 % der Bürger“ (§ 21 Abs. 3 GemO) ihre Unterschrift abgeben. Nach Einreichung eines Bürgerbegehrens muss der Gemeinderat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheiden. Hier kommen juristische Aspekte zum Tragen. Sind diese Aspekte erfüllt, ist das Bürgerbegehren zuzulassen. Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist der darauffolgende Bürgerentscheid grundsätzlich innerhalb von vier Monaten durchzuführen. Sind die juristischen Aspekte nicht erfüllt, ist das Bürgerbegehren zurückzuweisen, ein Bürgerentscheid wird nicht durchgeführt.

Nach Sammlung von 331 Unterschriften hat Herr Dr. Harald Buczilowski am 11.05.2022 das Bürgerbegehren bei der Gemeindeverwaltung eingereicht. Nach § 21 Abs. 4 GemO hat der Gemeinderat nach der Einreichung „unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten“ über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden.

Zulässigkeitsprüfung

1. Vorliegen eines Ausschlussgrundes

In § 21 Abs. 2 GemO ist abschließend aufgezählt, welche Themenbereiche von einem Bürgerbegehren ausgeschlossen sind. Dabei handelt es sich um „1. Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen, 2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, 3. Die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten, 4. Die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte, 5. Die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe, 6. Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses sowie über 7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren“. Im vorliegenden Fall liegt kein Ausschlussgrund vor.

2. Angelegenheit im Wirkungsbereich der Gemeinde (§ 21 Abs. 3 S. 1 GemO)

Da die Gemeinde Starzach nicht selbst untere Verkehrsbehörde ist, liegt die Anordnung von „Zone 30“-Beschilderung nicht im Wirkungsbereich der Gemeinde. Die Anordnung von Zone-30-Gebieten richtet sich nach den Vorschriften des § 45 Abs. 1c Straßenverkehrsordnung (StVO). Grundsätzlich ausgeschlossen sind „Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen),

[sowie] weitere Vorfahrtsstraßen“ genauso wie „Straßen, [die mit] Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen, Leitlinien und benutzungspflichtige Radwege umfassen“.

Die Straßenverkehrsbehörden ordnen Tempo-30-Zonen grundsätzlich im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde an. In § 45 StVO ist zum Schutz der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft ein Veto-Recht mit Abwehr- und Sperrwirkung gegenüber ihr nicht erwünschten Anordnungen der staatlichen Straßenverkehrsbehörde enthalten. Ein darüberhinausgehendes Initiativrecht auf straßenverkehrsbehördliche Anordnung lässt diese Regelung nicht zu. Das bedeutet, dass die Gemeinden kein Recht gegenüber den Straßenverkehrsbehörden auf Einrichtung von Tempo-30-Zonen geltend machen können.

Der Antrag des Bürgerbegehrens umfasst keine nach § 45 Abs. 1c StVO ausgeschlossenen Straßen. Darüber hinaus handelt es sich bei dem Auftrag an die Gemeindeverwaltung, einen Antrag bei der Straßenverkehrsbehörde zu stellen, um eine Angelegenheit im Wirkungskreis der Gemeinde, wobei die Gemeinde keinen Rechtsanspruch auf positiven Bescheid zu diesem Antrag geltend machen könnte.

3. Zuständigkeit des Gemeinderats (§ 21 Abs. 3 S. 1 GemO)

Nachdem der Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO (Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen) nicht vorliegt, ist an dieser Stelle zu prüfen, ob der Gemeinderat die Zuständigkeit in der fraglichen Angelegenheit über die Hauptsatzung an den Bürgermeister übertragen hat. Eine Zuständigkeit des Bürgermeisters ist weder aus § 12 (Zuständigkeiten) noch aus § 13 (Geschäfte der laufenden Verwaltung) der Hauptsatzung ersichtlich.

4. Vorausgehendes Bürgerbegehren in dieser Angelegenheit

Nach § 21 Abs. 3 S. 2 GemO darf „[e]in Bürgerbegehren [...] nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist“. Das ist vorliegend nicht der Fall.

5. Formerfordernisse (§ 21 Abs. 3 S. 3 u. 4 GemO)

a) Schriftform

Der Antrag aus der Bürgerschaft auf Durchführung eines Bürgerentscheids ist schriftlich zu stellen. Anders als im Zivilrecht (§126 BGB) ist im Verwaltungsrecht die Schriftform nicht gesetzlich definiert. Das hat zur Folge, dass anders als bei § 126 Abs. 1 BGB die Anordnung der Schriftform nicht immer eine Unterschrift erfordert, sondern nur, wenn dies nach dem Zweck der Schriftform im jeweiligen Regelungskontext notwendig ist. Da für ein Bürgerbegehren das Einreichen von Unterstützungsunterschriften erforderlich ist und die Vorschriften des § 3a LVwVfG über die elektronische Kommunikation explizit ausgeschlossen wurden, ist die Abgabe einer verkörperten Erklärung (Urkunde), die von den Erklärenden eigenhändig mit Namensunterschrift unterzeichnet wurde, notwendig. Diese Formvorschrift wurde durch die Abgabe von 331 Unterschriften erfüllt.

b) Fristeinhaltung

Ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, muss innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Hier gilt es zu beachten, dass der Begriff „Bekanntgabe“ für öffentlich gefasste Beschlüsse in der GemO nicht vorgesehen und auch ansonsten nicht definiert ist. Möglich wäre, den Tag der ersten öffentlichen Presse-Berichterstattung in der Sache oder erst den Tag des Erscheinens des Gemeinderats-tagebuchs im Amtsblatt der Gemeinde als fristauslösend zu werten.

Da das Bürgerbegehren am 11.05.2022, also 2 Monate und zwei Wochen nach der entsprechenden Beschlussfassung im Gemeinderat, bei der Gemeinde eingereicht wurde, ist die Dreimonatsfrist in jedem Fall eingehalten.

c) Fragestellung

Der Antrag muss die zur Entscheidung zu bringende Frage enthalten, die sich mit „Ja“ oder „Nein“ beantworten lassen muss. Die Frage muss eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt sein. Die Bürger*innen müssen schon allein aus der Fragestellung erkennen können, welchen Inhalt das von ihnen unterstützte Begehren hat. Die Fragestellung muss in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens lautet: *„Sind Sie für die Beauftragung der Verwaltung der Gemeinde Starzach, bei der Straßenverkehrsbehörde des Landkreises Tübingen eine verkehrsrechtliche Anordnung für das Aufstellen der Verkehrsschilder für eine Tempo 30 Zone in Wohngebieten an den in der Gemeinderatsdrucksache 20/2022 festgelegten Standorten (allerdings in Sulzau komplett südlich des Neckars und in Börstingen in der Schulstraße komplett Zone 30) zu beantragen?“*

Für die Gemeindeverwaltung war hier nicht zweifelsfrei zu erkennen, ob die Fragestellung hinreichend bestimmt ist. Deswegen wurde zuerst versucht, eine Klärung über den Gemeindetag Baden-Württemberg zu erreichen. Von dort erhielt die Verwaltung bereits eine ausführliche und fundierte Rückmeldung, jedoch auch den Hinweis, aufgrund der kommunalpolitischen Auswirkungen einer möglichen Zurückweisung des Bürgerbegehrens diese Angelegenheit mit Hilfe eines juristischen Gutachtens klären zu lassen.

Dieses Gutachten wurde bei der Kanzlei iuscomm Rechtsanwälte in Auftrag gegeben und ist in Anlage 2 beigefügt. Die Kanzlei kommt zu dem Schluss, dass die Fragestellung nicht hinreichend bestimmt formuliert ist:

„Da ein Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 8 Satz 1 GemO die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses hat, muss das Bürgerbegehren hinreichend bestimmt sein. Das Bürgerbegehren ist durch den Verweis auf die in der Gemeinderatsdrucksache 20/2022 dargestellten Tempo 30 Zonen und die widersprüchliche Verwendung des Begriffs „Wohngebiet“ nicht hinreichend bestimmt. Durch die fehlende Beschreibung bzw. Darstellung auf einem Lageplan wird für die unterzeichnenden Bürger nicht hinreichend deutlich, wo die Tempo 30 Zonen in den Ortsteilen eingeführt werden sollen. Die Unbestimmtheit der Fragestellung führt dazu, dass die Fragestellung insgesamt zu unbestimmt und das Bürgerbegehren deshalb unzulässig ist.“

Wenn die Fragestellung des Bürgerbegehrens auch bei wohlwollender Auslegung nicht erkennen lässt, welche Zielrichtung damit verfolgt werden soll und sie deswegen auch nicht im Sinne des Begehrens umgedeutet werden kann, muss das Bürgerbegehren als unzulässig abgewiesen werden. Es besteht kein Ermessensspielraum für den Gemeinderat.

Damit ist die Prüfung der Zulässigkeit beendet. Beschließt der Gemeinderat die Zulassung des Bürgerbegehrens, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen, **muss** der Bürgermeister nach § 43 Abs. 3 GemO dem Beschluss widersprechen.

Im Folgenden werden die weiteren Zulässigkeitskriterien, die für die Entscheidung keinen Ausschlag mehr geben, noch beleuchtet.

d) Begründung

Die Begründung ist gesetzlicher Pflichtteil auf den Unterschriftenformularen. Sie soll die Unterzeichnenden über den Sachverhalt und die Argumente der Initiator*innen aufklären. Ein möglicherweise zu diskutierender Konflikt zwischen (einer zulässigen) gewissen Überzeichnungen

im Interesse des Bürgerbegehrens und (zur Unzulässigkeit führenden) falschen, unvollständigen oder irreführenden Inhalten ist an dieser Stelle nicht zu führen, da keine Hinweise auf die genannten Unzulässigkeitsgründe vorliegen.

e) Kostendeckungsvorschlag

Auch der Kostendeckungsvorschlag ist ein gesetzlicher Pflichtbestandteil. Er dient dem Zweck, den Bürger*innen in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich zu machen. Da die Vertrauenspersonen üblicherweise nicht über das Fachwissen einer Behörde oder leitenden Verwaltungsmitarbeitenden verfügen, dürfen an den Kostendeckungsgrad keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Die Gemeindeverwaltung ist verpflichtet, bei der Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage zu erteilen. Die Auskünfte der Gemeindeverwaltung wurden in das Unterschriftenformular übernommen.

Nachrichtlich ist festzuhalten, dass die Kosten allein für die Beschaffung der Schilder und dafür notwendigen Hülsen sich seit Februar dieses Jahres deutlich erhöht haben. Nach Einreichung des Bürgerbegehrens hat die Gemeindeverwaltung erneut ein Angebot für die Beschaffung der Schilder eingeholt, der Brutto-Preis für alle notwendigen Schilder wurde beim selben Anbieter inzwischen mit 12.447,86 € beziffert (siehe Anlage 3, nichtöffentlich). Das liegt am deutlich gestiegenen Materialpreis, aber auch daran, dass die in der Anlage zur DRS 20 / 2022 aufgeführten Schildstandorte nach Rücksprache mit der Straßenverkehrsbehörde bei weitem nicht alle gesetzlich notwendigen Standorte abgedeckt hatten. Hinzu kommen noch die Arbeitsstunden des Bauhofs. Mit 1,3 Stunden pro Schild und 45 € Aufwand pro Stunde ergeben sich hier Kosten in Höhe von 5.460 €. In Summe hätte die Umsetzung der Maßnahme nach aktuellem Kenntnisstand fast 18.000 € gekostet.

6. Quorum

Nach § 21 Abs. 3 S. 6 GemO muss das Bürgerbegehren von mindestens 7 % der Bürger*innen unterzeichnet sein. Die Obergrenze von maximal 20.000 Personen ist bei der Starzacher Gemeindegröße nicht relevant. Die Unterzeichnenden müssen zum Zeitpunkt der Unterschrift im Sinne des Kommunalwahlrechts wahlberechtigt, also mindestens 16 Jahre alt sein, die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaats besitzen und Bürger*in der Gemeinde sein. Jede Person darf nur einmal unterzeichnen. Geprüft wird die Unterschriftsberechtigung mit dem Wählerverzeichnis zum Stand der Abgabe der Unterschriften.

Am 11.05.2022 wurden 331 Unterschriften bei der Gemeindeverwaltung eingereicht. Im Wählerverzeichnis waren an diesem Tag 3.587 Personen eingetragen. Das notwendige 7 % - Quorum beträgt damit 252 Unterschriften. Bei der Prüfung der Unterschriften mussten 10 als ungültig gewertet werden. Mit 321 gültigen Unterschriften ist das Quorum zweifelsfrei erreicht.

Die Zweimonatsfrist für die Beschlussfassung über das Bürgerbegehren wird durch die Behandlung in dieser Sitzung am 26.06.2022 zweifelsfrei eingehalten. Nach § 21 Abs. 4 S. 1 GemO sind vor der Entscheidung über die Zulässigkeit die Vertrauenspersonen anzuhören. Das Gesetz differenziert hier nicht zwischen zulässigen und unzulässigen Bürgerbegehren. Die Gemeindeverwaltung wird deswegen den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens in der Sitzung die Möglichkeit geben, ihre Beweggründe darzulegen. Beide Vertrauenspersonen haben Ihre Teilnahme an der Sitzung per Mail bestätigt. An der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens aufgrund der nicht hinreichend bestimmten Frage ändert sich dadurch jedoch nichts.

Die Möglichkeit, das mit dem Bürgerbegehren verfolgte Ziel durch einen entsprechend lautenden Gemeinderatsbeschluss umzusetzen, entfällt ebenfalls durch die Unzulässigkeit des Bürgerbegeh-

rens. Nach § 21 Abs. 4 GemO kann ein Bürgerentscheid (nach zulässigem Bürgerbegehren) abgewendet werden, „*wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt*“. Ohne zulässiges Bürgerbegehren ist kein Bürgerentscheid durchzuführen, weshalb diese Ersatzbeschlussfassung nicht zur Verfügung steht.

Die Entscheidung über die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ergeht in Form eines gerichtlich überprüfbaren Verwaltungsakts, der an die Vertrauenspersonen zugestellt werden muss. Gegen die Zurückweisung können nach § 41 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz Baden-Württemberg (KomWG) alle Unterzeichner*innen des Bürgerbegehrens Widerspruch einreichen und anschließend Verpflichtungsklage erheben.

Im Vorfeld des Sitzungsversandes wurden beiden Vertrauenspersonen auch der Entwurf zur Drucksache sowie das Ergebnis des von der Gemeindeverwaltung beauftragten juristische Gutachten zugesandt. Mit Mail vom 14.06.2022 hat Herr Dr. Buczilowski als Vertrauensperson geantwortet und u.a. darum gebeten, das Schreiben von Herrn Dr. Edgar Wunder, Landesvorsitzender Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg, vom 14.06.2022, der Drucksache beizufügen. Dieser Bitte kommt die Verwaltung gerne nach (vgl. Anlage 4). Ebenso ist die entsprechende Stellungnahme von Herrn Rechtsanwalt Vollmer (iuscomm Rechtsanwälte) vom 15.06.2022 zum vorgenannten Schreiben von Herrn Dr. Wunder als Anlage 5 beigefügt.

STELLUNGNAHME DER VERWALTUNG:

(Direkte) Demokratie ist ein wichtiges Rechtsgut in unserer Verfassung, und die Gemeindeverwaltung schätzt diese Beteiligungsrechte.

Trotzdem ist aus Sicht der Verwaltung zumindest fraglich, inwieweit ein Bürgerbegehren mit möglicherweise folgendem Bürgerentscheid gegen einen Gemeinderatsbeschluss, veranlasst von Gremiumsmitgliedern, noch den Grundsätzen der demokratischen Entscheidungsfindung entspricht. Eine der Vertrauenspersonen hat öffentlich in der Presseberichterstattung geäußert, das Ziel des Bürgerbegehrens sei gar kein Bürgerentscheid, sondern lediglich ein geänderter Gremiumsbeschluss gewesen. Ob dann ein Bürgerbegehren das richtige Mittel zur Zielerreichung ist oder nicht doch ein erneuter Antrag nach Ablauf der sechsmonatigen Sperrfrist ausreichend gewesen wäre kann nach Ansicht der Gemeindeverwaltung zumindest hinterfragt werden.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind nach Einschätzung der Gemeindeverwaltung Instrumente, die vom Gesetzgeber dafür geschaffen worden sind, um bei ernsthaften Meinungsverschiedenheiten oder schweren Konflikten innerhalb der Gemeinde eine konsensfähige Lösung zu finden. Bei der Einführung von Tempo 30 Zonen in Starzach gibt es diese Konfliktlage nicht. Es steht deswegen zu befürchten, dass mit dem Bürgerbegehren in dieser Sache ein unglücklicher Präzedenzfall geschaffen wurde und das Instrument Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid nicht als Beteiligungs- und Konfliktlösungsinstrument, sondern als Betätigungsfeld nach Niederlagen im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung fehlgenutzt werden könnte.

AUSWIRKUNGEN AUF DEN GEMEINDEHAUSHALT:

Durch die Vorberatung für das Bürgerbegehren und die Zulässigkeitsprüfung sind bei der Hauptamtsleiterin in Summe über vier Arbeitstage aufgewendet worden. Auch wenn dadurch in absoluten Zahlen keine zusätzlichen Kosten entstehen, war es in dieser Zeit nicht möglich, andere Tätigkeiten auszuführen.

Das juristische Gutachten war zum Zeitpunkt des Sitzungsversands noch nicht abgerechnet. Die Gemeindeverwaltung hat bei der Beauftragung auf die Kostengrenze von 1.000 € durch die Zuständigkeit des Bürgermeisters aus § 12 Abs. 2 Nr. 13 der Hauptsatzung hingewiesen.

BESCHLUSSVORSCHLAG:

Der Gemeinderat erklärt das Bürgerbegehren aufgrund der nicht hinreichend bestimmt formulierten Fragestellung für unzulässig und weist es zurück.