

Gemeinde Starzach
Frau Christiane Krieger
Hauptstraße 15
72181 Starzach

Per E-Mail: Christiane.Krieger@starczach.de

Stuttgart, 2. Juni 2022

Starzach – Bürgerbegehren „Zone 30 in Wohngebieten in Starzach“

Sehr geehrte Frau Krieger,

in vorbezeichneter Angelegenheit bitten Sie um Prüfung der Frage, ob der Antrag der Vertrauenspersonen vom 11.05.2022 auf Durchführung eines Bürgerbegehrens betreffend einer „Zone 30 in Wohngebieten in Starzach“, zulässig ist. Die Prüfung haben wir auftragsgemäß auf die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung des Bürgerbegehrens beschränkt.

Nach Prüfung der Sach- und Rechtslage stellt sich die Situation wie folgt dar:

A. Sachverhalt

1. Die Fraktion im Gemeinderat der Gemeinde Starzach „Unabhängige Liste Starzach (ULS)“ hat mit Datum vom 05.11.2020 beantragt, dass in allen Wohngebieten „Zone 30“ eingerichtet werden soll. Ziel des Antrages war in erster Linie eine Verbesserung der Sicherheitssituation in den Wohngebieten.

In der öffentlichen Gemeinderatssitzung vom 30.11.2020 (TOP 6, DRS 123 / 2020) wurde beschlossen, eine interfraktionelle

Kai-Markus Schenek*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Achim Zimmermann*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Dr. André Friedl*
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Martin Vollmer*
Dipl. Verwaltungswirt (FH)
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für IT-Recht

Jérôme Bayard**
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Christoph Michel**

Saskia Lutz**

Nikolas Winter**
Fachanwalt für Versicherungsrecht

Mathias Kaufmann**

Guido Wolf MdL***
Minister a.D.

Dr. Hans-Ulrich Stühler***
Ltd. Stadtrechtsdirektor a.D.

* Partner
** angestellte Rechtsanwälte
*** Of Counsel

Unser Zeichen:
345/22MV MV

Referat:
Martin Vollmer

Sekretariat:
Imogen Koller
0711/2535939-14
koller@iuscomm.de

iuscomm Rechtsanwälte
Schenek und Zimmermann
Partnerschaftsgesellschaft mbB

Panoramastraße 33
70174 Stuttgart

Telefon: 0711/ 2 53 59 39-0
Telefax: 0711/ 2 53 59 39-27

zentrale@iuscomm.de
www.iuscomm.de

USt-IdNr.: DE252339068
AG Stuttgart PR 720542

Bankverbindung:
Vereinigte Volksbanken eG
IBAN: DE66 6039 0000 0745 4440 08
BIC: GENODES1BBV

Arbeitsgruppe zu bilden, welche zur Aufgabe hatte, zu prüfen, welche Bereiche in Starzach hierfür in Frage kommen.

In der öffentlichen Sitzung vom 21.02.2022 wurde unter Tagesordnungspunkt 6 die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Verkehrsberuhigte Maßnahmen“ beraten. Der Gemeinderatsdrucksache waren in Anlage 1 eine Übersicht zu den Schilder- und Pfostenstandorten und in Anlage 2 die punktuellen Ergebnisse von Geschwindigkeitsmessungen beigefügt.

Der Beschlussvorschlag:

„Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung bei der Straßenverkehrsbehörde des Landkreises Tübingen, eine verkehrsrechtliche Anordnung für das Aufstellen der Verkehrsschilder an den von der Arbeitsgruppe festgelegten Standorten, zu beantragen und diese auch aufzustellen“

wurde nach der Beratung mehrheitlich (2 Enthaltungen, 4 Gegenstimmen) im Gemeinderat abgelehnt.

2. Mit Datum vom 11.05.2022 haben die Vertrauenspersonen, Herr Dr. Harald Buczilowski, Baumackerstr. 35, 72181 Starzach und Frau Bettina Göhner, Baumackerstr. 16, 72181 Starzach, bei der Gemeindeverwaltung Starzach Unterschriftenlisten für das Bürgerbegehren mit dem Titel „Zone 30 in Wohngebieten in Starzach“ eingereicht.

Nach Prüfung der Gemeindeverwaltung sind die formalen Voraussetzungen für das Bürgerbegehren (§ 21 Abs. 3 GemO) eingehalten.

Die in dem Bürgerbegehren benannte Fragestellung lautet wie folgt:

„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?“

Die Gemeinderatsdrucksache 20/2022 sowie die Anlage 1 (Übersicht zu den Schilder- und Pfostenstandorten) und Anlage 2 (Ergebnisse von Geschwindigkeitsmessungen) waren der Unterschriftenliste nicht beigefügt.

B. Rechtliche Würdigung

I. Rechtliche Vorgaben für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, § 21 GemO

Gemäß § 21 Abs. 4 Satz 1 GemO entscheidet der Gemeinderat über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens. Dabei hat der Gemeinderat zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Es handelt sich dabei um eine reine Rechtsprüfung; dem Gemeinderat steht kein Ermessen zu. Kommt er zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen vorliegen, muss er den Bürgerentscheid zulassen. Gelangt er zu der Auffassung, dass das Bürgerbegehren nicht zulässig ist, muss er den Antrag ablehnen.

vgl. Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur GemO, § 21, Rn. 23; Aker/Hafner/Notheis, Kommentar zur GemO Rndr. 11 zu § 21

Erklärt der Gemeinderat das Bürgerbegehren für zulässig, ist gegen diesen Beschluss ein Rechtsmittel nicht gegeben; Gegner des Bürgerbegehrens können die Zulassung also nicht anfechten, da sie nicht in ihren Rechten verletzt sind. Dagegen kann die Rechtsaufsichtsbehörde den Beschluss über die Zulassung des Bürgerbegehrens gem. § 21 GemO beanstanden, wenn die gesetzlichen Bestimmungen verletzt sind.

Kunze/Bronner/Katz, aaO., Rndr. 25 zu § 21

Weiter steht dem Gemeinderat grundsätzlich auch bei der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens die Möglichkeit offen, gem. § 21 Abs. 1 Satz 1 mit einer Mehrheit von 2/3 zu beschließen, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Dies allerdings nur dann, soweit sich der Bürgerbegehrensantrag nicht gegen den Negativkatalog gemäß § 21 Abs. 2 GemO richtet.

II. Formulierung der Fragestellung und Begründung

Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung bringende Frage enthalten. Dabei muss der Antrag so genau formuliert sein, dass sich die zur Entscheidung zu bringende Fragestellung aus dem Antrag unzweideutig und mit Bestimmtheit entnehmen lässt.

VGH BW, ESVGH, 27,73

1. Hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung

Wird ein Bürgerbegehren zugelassen, treffen die Bürger im Wege des Bürgerentscheids unmittelbar die Entscheidung anstelle des an sich zuständigen Gemeinderats. Hat ein Bürgerentscheid Erfolg, indem nach § 21 Abs. 7 Satz 1 GemO die Mehrheit der gültigen Stimmen mit „ja“ stimmt und diese Mehrheit mindestens 20% der Stimmberechtigten beträgt, hat der Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 8 Satz 1 GemO die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Er kann nach § 21 Abs. 8 Satz 2 GemO innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

Aufgrund dieser Rechtsfolgen ist die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens von grundlegender Bedeutung. Die nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO zur Entscheidung zu bringende, mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortende Frage muss sich aus dem Bürgerbegehren unzweideutig und mit Bestimmtheit entnehmen lassen.

zuletzt VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 14

Es kommt dabei in erster Linie darauf an, wie die Unterzeichner des Bürgerbegehrens den Text verstehen müssen, da sichergestellt sein muss, dass sie bei der Leistung der Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist. Die Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben.

VG Karlsruhe, Beschl. v. 29.08.2016 – 9 K 3743/16, juris Rn. 32; VG Sigmaringen, Beschl. v. 14.02.2017 – 2 K 178/17, juris Rn. 35; Beschl. v. 08.05.2018 – 9 K 2491/18, juris Rn. 41; Lange, a.a.O., Kap. 9 Rn. 73 m.w.N.

2. Mangelnde Bestimmtheit durch den Verweis auf die Gemeinderatsdrucksache 20/2022

Die Bezugnahme in der Fragestellung auf die in der Gemeinderatsdrucksache 20/2022 festgelegten Standorte für die Tempo 30 Zone entspricht nicht den Anforderungen an die Bestimmtheit.

Für den Bürger ergibt sich aus der Fragestellung nicht, in welchen Wohngebieten die Tempo 30 Zonen eingerichtet werden sollen. Aus den in der Anlage 1 zur Drucksache vorgelegten Lageplänen ist zu entnehmen, dass die Tempo 30 Zone in den Teilorten nur in ausgewählten Wohngebieten eingerichtet werden soll. Eine Erläuterung, welche Wohngebiete von der Tempo

30 Zone umfasst werden sollen, ergibt sich auch nicht aus der Begründung der Unterschriftenliste, welche lediglich Bezug auf „bestimmte Wohngebiete in Starzach“ nimmt, ohne diese näher zu konkretisieren.

Ein Bürgerbegehren darf gerade nicht aufgrund seiner Vieldeutigkeit Zustimmung erfahren, sondern muss seine eigentliche Zielsetzung erkennen lassen.

VG Sigmaringen Beschl. v. 14.02.17 - 2 K 178/17; OVG NRW 1505.14 – 15 B 449/14

Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung muss sich - jedenfalls grundsätzlich - aus der Fragestellung einschließlich der Begründung selbst ergeben.

VGH Mannheim Beschl. v. 13.6.2018 – 1 S 1132/18, BeckRS 2018, 13652, beck-online

Vorstellungen der Initiatoren oder Vertreter des Bürgerbegehrens sowie außerhalb des Bürgerbegehrens von ihnen zur Verfügung gestellte Informationen sind für die Auslegung der Fragestellung ohne Belang.

so NdsOVG, Beschl. v. 11.08.2008, a.a.O., Rn. 22

Aufgrund der bereits dargestellten, hohen Bedeutung des Bürgerbegehrens, das im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses hat, muss für den abstimmenden Bürger allein aus dem Text des Bürgerbegehrens einschließlich der Begründung klar sein, über welche Tempo 30 Zone in welchem Wohngebiet er konkret abstimmt. Denn auch bei der Bürgerschaft insgesamt stark bewegenden Angelegenheiten ist es nicht ausgeschlossen, dass einzelne oder gar eine Vielzahl der Bürger über das Bürgerbegehren selbst hinausgehende Information nicht zur Kenntnis genommen haben oder bei der Stimmabgabe nicht aktuell erinnern.

VGH Mannheim Beschl. v. 13.6.2018 – 1 S 1132/18, BeckRS 2018, 13652 Rn. 17, beck-online

Es wäre im vorliegenden Fall möglich gewesen, die textliche Fragestellung durch Beifügung eines Lageplans oder einer Karte zu präzisieren. Die gesetzliche Regelung in der Gemeindeordnung verlangt, dass das Bürgerbegehren schriftlich eingereicht wird und die zur Entscheidung zu bringende Frage enthalten muss (§ 21 Abs. 3 Satz 3, 4 GemO). Weitergehende Anforderungen als das Erfordernis, dass ein aus Wörtern bestehender Text in Frageform aufgeschrieben ist, stellt das Gesetz in diesem Zusammenhang nicht.

*VGH Mannheim Beschl. v. 13.6.2018 – 1 S 1132/18,
BeckRS 2018, 13652 Rn. 19, beck-online*

3. Mangelnde Bestimmtheit durch den Verweis auf Wohngebiete

Die Bezugnahme auf das Aufstellen von Verkehrsschildern für eine Tempo 30 Zone in Wohngebieten an den in der Gemeinderatsdrucksache 20/2022 festgelegten Standorten entspricht nicht den Anforderungen an die Bestimmtheit.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens muss widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein.

vgl. Kunze/Bronner/Katz, Komm. Z. GemO, § 21 Rn. 16a

Ausweislich der Gemeinderatsdrucksache 20/2022 (Seite 2) sind nicht nur Wohngebiete, sondern auch Gemeindeverbindungsstraßen von der geplanten Tempo 30 Zone umfasst. Es ist nicht auszuschließen, dass bei dem abstimmenden Bürger unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, was unter einem Wohngebiet zu verstehen ist, ob z.B. auch die Wohnnutzung an Gemeindeverbindungsstraßen noch als Wohngebiet zu verstehen ist, oder ob es sich Wohngebieten um (i.d.R. verkehrsberuhigte) Siedlungsbereiche handelt, die ausschließlich dem Wohnen dienen.

Durch die Bezugnahme auf „Wohngebiete“ sowie auf die Gemeinderatsdrucksache 20/2022 bleibt offen, ob hierdurch sowohl eine Begrenzung auf die Straßen in Wohngebieten als auch eine Ausdehnung auf die in der Gemeinderatsdrucksache 20/200 genannten Tempo 30 Zonen gemeint ist.

C. Ergebnis

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. Wir empfehlen, den Antrag des Bürgerbegehren „Zone 30 in Wohngebieten in Starzach“ auf Durchführung eines Bürgerentscheids abzulehnen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Vollmer

Rechtsanwalt | Partner