



Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Baden-Württemberg
Rotebühlstraße 86/1
70178 Stuttgart

Dr. Edgar Wunder
Landesvorsitzender

To whom it may concern

Telefon 0711-509 10 10
Fax 0711 -509 10 11
Mobil: 0157-3785 9073

Stuttgart, den 14.6.2022

Rechtliche Stellungnahme zum Bürgerbegehren Starzach und Empfehlungen an den Gemeinderat zur Vorgehensweise

Am 11.5.2022 wurde in Starzach ein Bürgerbegehren eingereicht, über dessen Zulässigkeit der Gemeinderat in Kürze zu entscheiden hat. Die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens haben uns dazu mit der Bitte um eine Bewertung eine Stellungnahme der Anwaltskanzlei iuscomm zur Kenntnis gegeben, die im Auftrag der Gemeindeverwaltung von Starzach die Zulässigkeit der Fragestellung des Bürgerbegehrens überprüft hat.

Wir betreiben in Stuttgart die einzige in Baden-Württemberg existierende Beratungsstelle, die auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheide spezialisiert ist und verfolgen seit über zwei Jahrzehnten landesweit sämtliche durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Bei etwa 80 % aller baden-württembergischen Bürgerbegehren werden wir entweder von den Bürgerinitiativen oder den Kommunalverwaltungen beratend mit hinzugezogen. Insofern verfügen wir über ein umfangreiches Erfahrungswissen zu Bürgerbegehren, deren rechtlicher Beurteilung sowie zu Möglichkeiten eines konstruktiven Umgangs damit.

Wir geben diese öffentliche Stellungnahme als Fachverband ab, ohne dazu beauftragt zu sein, tun dies also in unabhängiger Weise. Damit wollen wir dem Gemeinderat rechtlich mögliche Umgangsweisen mit diesem konkreten Bürgerbegehren aufzeigen, die in den uns bekannten Unterlagen bislang nicht diskutiert wurden, aber geeignet wären, den vorliegenden Konflikt zu entschärfen anstatt ihn de facto eskalierend zu vertagen.

1. Die von der Anwaltskanzlei iuscomm vorgetragene Einschätzung zur Unzulässigkeit der Frageformulierung des Bürgerbegehrens ist eine mögliche Rechtsposition, bei der jedoch einige wesentliche Punkte nicht bedacht werden. Es sind j– siehe weiter unten – auch andere Rechtspositionen möglich. Wie ein Verwaltungsgericht in diesem speziellen Fall urteilen würde, muss als offen gelten, da es an hinreichend analogen Vergleichsfällen fehlt.
2. Iuscomm erachtet einen Verweis auf eine Gemeinderatsdrucksache (20/2022) als unzureichend zur Präzisierung des Gegenstands eines Bürgerbegehrens. Fakt ist jedoch, dass solche Verweise auf Gemeinderatsdrucksachen bei Bürgerbegehren bislang eine weit verbreitete und absolut übliche Praxis darstellen und dies bislang noch nie von einem Verwaltungsgericht als hinreichender Grund für eine Unzulässigkeit eingestuft wurde.

3. Aus der theoretischen Möglichkeit, eine Karte auf einem Unterschriftenformular mit abzdrukken, erwächst noch keine Pflicht, dies zu tun – zumal der Platz auf einem Unterschriftenformular eng begrenzt ist. Die Beifügung einer Karte auf einem *gesonderten* Blatt wäre nach der bisherigen Rechtsprechung auf jeden Fall unzulässig. Es spricht nichts dagegen und ist üblich, in der begleitenden Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid (die mit § 21 Absatz 5 GemO inzwischen auch verpflichtend vorgegeben ist) eine solche Karte zur präzisen Veranschaulichung mit abzdrukken. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass die bisherige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte immer darauf abhob, dass Bürger:innen genau wissen müssten, worüber sie „*abstimmen*“. Die Abstimmung erfolgt allerdings erst beim Bürgerentscheid, nicht bereits beim Bürgerbegehren. Diese Unterscheidung ist heute wesentlich, weil entgegen der Prämisse der früheren Rechtsprechung die auf dem Unterschriftenformular eines Bürgerbegehrens enthaltenen Informationen ohnehin nicht mehr mit den rechtlich verpflichtend beim Bürgerentscheid vorliegenden identisch sind. Die Anforderungen an ein Bürgerbegehren, jedes Detail darzulegen, dürften deshalb heute von Verwaltungsgerichten gelassener gesehen werden, weil solche nach der heutigen Gesetzeslage beim Bürgerentscheid, also bei der tatsächlichen Abstimmung, in der begleitenden Informationsbroschüre auch noch nachgetragen werden können. Einer hier beigefügten Karte könnte dann übersichtlich entnommen werden, welche Straßenzüge von der Tempo 30-Zone exakt erfasst wären.
4. Weil hier in der heutigen Rechtssituation tatsächlich unterschiedliche Rechtspositionen möglich sind, wäre es im Fall einer Zurückweisung des Bürgerbegehrens deren Vertreter:innen auf jeden Fall zu empfehlen, den Rechtsweg einzuschlagen und Widerspruch einzulegen. Wie das zuständige Verwaltungsgericht nach einer Verfahrensdauer von üblicherweise ca. zwei Jahren dann urteilen würde, muss als offen gelten.
5. Eine solche, den Konflikt sicher nicht befriedende sondern eskalierende Entwicklung kann jedoch durch ein kluges Handeln des Gemeinderats vermieden werden. Der Gemeinderat hat dazu folgende Möglichkeiten:
 - a) Der Gemeinderat kann – noch vor einer Abstimmung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens – das Anliegen des Bürgerbegehrens in der Sache übernehmen. Dadurch würde eine Abstimmung über die Zulässigkeitsfrage überflüssig und hinfällig. Der Gemeinderat könnte dabei bei seiner Abstimmungsfrage, falls dies gewünscht wird, auch noch präzisierend nachschärfen, in exakt welchen Gebieten Tempo 30 beantragt werden soll. Ein solches Vorgehen ist auch bei unzulässigen Bürgerbegehren möglich. Um jeden Zweifel auszuräumen, könnten die Vertrauenspersonen nach einem solchen Beschluss ggf. auch noch erklären, dass das Bürgerbegehren damit erledigt ist. Irgendeine Anfechtungsmöglichkeit besteht bei einem solchen Vorgehen nicht.
 - b) Der Gemeinderat könnte – dafür ist allerdings eine Zustimmung von zwei Dritteln aller Gemeinderatsmitglieder notwendig – unabhängig vom Bürgerbegehren von sich aus einen Bürgerentscheid beschließen („Ratsreferendum“ nach § 21 Absatz 1 GemO), mit einer von ihm selbst formulierten Fragestellung. In Verbindung mit einem solchen Beschluss könnten die Vertrauenspersonen das Bürgerbegehren für erledigt und zurückgezogen erklären, so dass sich ebenfalls eine Abstimmung über dessen Zulässigkeit erübrigen würde.

- c) Das Unterschriftenformular des Bürgerbegehrens enthielt folgenden Vermerk, den alle Unterzeichnenden mit unterschrieben haben: *„Die Unterzeichnenden berechtigen die Vertrauenspersonen, den Antrag im Falle eines Kompromisses zurückzunehmen oder im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten abzuändern, soweit dies für die Zulässigkeit erforderlich ist.“* Ohnehin ist der Gemeinderat nicht gezwungen, die Abstimmungsfrage für einen Bürgerentscheid exakt so wie im Bürgerbegehren zu formulieren, sondern er ist befugt, daran Veränderungen und Präzisierungen vorzunehmen, solange der Sinngehalt des Bürgerbegehrens dadurch nicht entstellt wird, wozu ein Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen herzustellen ist. Die im vorliegenden Fall einfachste rechtlich mögliche Lösung wäre deshalb, wenn der Gemeinderat beschließen würde, das Bürgergehren zuzulassen unter der Voraussetzung, dass die Abstimmungsfrage für den Bürgerentscheid so präzisiert wird, wie im anwaltlichen Gutachten gefordert. Die Vertrauenspersonen würden dazu ihr Einvernehmen geben, denn sie sind dazu durch alle Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens explizit ermächtigt. Eine denkbare Abstimmungsfrage für den Bürgerentscheid wäre z.B.: *„Sind Sie dafür, dass in unserer Gemeinde Tempo 30 in den auf der beigefügten Karte markierten Gebieten eingeführt wird?“*. Die Karte könnte in der begleitenden Informationsbroschüre groß dargestellt und erläutert werden.

Im Ergebnis: Bei gutem Willen bestehen zahlreiche rechtlich mögliche Verfahrensvarianten, mit diesem Bürgerbegehren auf eine konstruktive Weise umzugehen. Eine – bei Anwälten leider verbreitete – Engführung auf die Frage, ob ein Begehren „zulässig“ oder „unzulässig“ sei, ist nicht zielführend, wenn es darum gehen soll, eine vorhandene Meinungsverschiedenheit zu einer Sachfrage zu befrieden.

Unsere Erfahrung zeigt regelmäßig: Ein Bürgerbegehren schlicht für „unzulässig“ zu erklären, befriedet Konflikte nicht, räumt sie nicht ab, sondern eskaliert sie. Im vorliegenden Fall wäre Pseudo-Erledigung des Bürgerbegehren durch eine Deklaration als unzulässig besonders widersinnig, nicht nur wegen drohenden Rechtsstreitigkeiten und der Unklarheit, wie ein Verwaltungsgericht in dieser Fallkonstellation urteilen würde, sondern vor allem auch deshalb, weil jederzeit ein neuer Anlauf mit einem Bürgerbegehren dieser Art unternommen werden könnte, ohne Sperrfrist. Denn der Standpunkt, dass der Gegenstand eines Bürgerbegehrens äußerst präzise umrissen sein müsse, impliziert auch, dass bei nur geringfügig unterschiedlichen Abgrenzungen der Tempo 30-Zonen von Bürgerbegehren mit unterschiedlichen Gegenständen ausgegangen werden müsste. Somit würde weder der Gemeinderatsbeschluss vom Februar 2022 als frist- und einreichungsbegrenzend noch das vorliegende Bürgerbegehren im Sinne einer dreijährigen Sperrfrist wirken. Weitere Bürgerbegehren zur Tempo 30-Frage könnten also jederzeit eingereicht werden.

Es ist deshalb besser, gleich einen konstruktiven Weg zu wählen, statt durch Unzulässigkeitsfeststellungen Rechtsstreitigkeiten und weitere Bürgerbegehren zu provozieren.

Angesichts des Luscomm-Gutachtens (gleich ob man dessen Rechtsposition teils oder nicht teilt) müsste der Bürgermeister nur dann Widerspruch gegen einen Gemeinderatsbeschluss einlegen, wenn dieser überhaupt über die Zulässigkeitsfrage abstimmt und er die Zulässigkeit ohne Abänderung der Frageformulierung befürworten sollte. Wählt der Gemeinderat hingegen eine der oben skizzierten Verfahrensweisen, ist der Bürgermeister nicht zum Widerspruch gehalten, da Luscomm diese denkbaren Verfahrenswege gar nicht gedacht

oder diskutiert hat und sie nicht in einem prinzipiellen Widerspruch zu den Ausführungen von Luscomm stehen.

Für weitere Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Edgar Wunder

Landesvorsitzender
Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg