

Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein  
Breisgauer Str. 12  
79110 Freiburg  
Email: [fleckenstein@hs-kehl.de](mailto:fleckenstein@hs-kehl.de)

## **Stellungnahme**

zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in Sachen Neubau des  
Faustforums in Staufen

## I. Ausgangslage

Schon seit einigen Jahren beschäftigt sich der Gemeinderat der Stadt Staufen mit dem Neubau eines Bürgerhauses mit Mediathek, auch unter dem Projektnamen „FaustForum“ bekannt.

Erste Überlegungen zu einem solchen Bürgerhaus gab es bereits im Jahr 2015 im Zusammenhang mit der Sanierung des ehemaligen Schladerer-Areals. Nachdem die Stadt dieses Areal im Jahr 2016 erworben und einen Beschluss über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes gefasst hatte, konkretisierten sich die Planungen in den darauffolgenden Jahren. So wurde im Jahr 2017 eine AG Bürgerhaus gegründet und ein Grundsatzbeschluss zur Durchführung eines Planungswettbewerbs gefasst. Im Jahr 2018 wurden die Ergebnisse des Realisierungswettbewerbs eingereicht, das Preisgericht ermittelte die Siegerentwürfe und der Gemeinderat erkannte das Votum einstimmig an.

Ende 2019/Anfang 2020 beschäftigte sich der Gemeinderat in einer Klausurtagung und mehreren nichtöffentlichen Gemeinderatssitzungen mit der Vorentwurfsplanung und der ersten Kostenschätzung. Dabei wurde insbesondere über Einsparpotentiale diskutiert; in diesem Zusammenhang wurde unter anderem die bislang vorgesehene Tiefgarage aus Kostengründen gestrichen, die Vorentwurfsplanung wurde dahingehend überarbeitet.

Im September 2020 beschloss der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung die Erarbeitung eines Nutzungs- und Betreiberkonzeptes auf der Basis der bisherigen Planung. Dazu setzte der Gemeinderat eine AG Nutzungskonzept ein, die im ersten Halbjahr 2021 mehrfach tagte. Das Nutzungs- und Betreiberkonzept wurde schließlich Ende Juli 2021 im Gemeinderat in öffentlicher Sitzung vorgestellt. Zwei der Teilnehmer der AG gaben hierbei eine persönliche Erklärung mit dem Inhalt ab, sie bedauerten, dass es bereits im Vorfeld der AG Nutzungskonzept nicht möglich gewesen sei, Alternativen für ein preiswerteres Gebäude mit reduziertem Volumen zu entwickeln.

Im September 2021 wurde das Siegerbüro des Realisierungswettbewerbs mit der Entwurfsplanung (Leistungsphase 3 nach HOAI) weiter beauftragt, ein in dieser öffentlichen Sitzung von der Fraktion ULS/Die Grünen eingebrachter alternativer Beschlussvorschlag, das Architekturbüro nur dann mit der weiteren Planung zu beauftragen, wenn auch alternative Vorschläge mit Baukosten von unter 15 Mio. € erarbeitet werden, wurde mehrheitlich abgelehnt.

Einige Monate später (im März 2022) wurde vom Gemeinderat eine raum- und bauakustische Beratung in Auftrag gegeben, wieder in öffentlicher Sitzung.

Als vorläufig letzter Schritt wurden am 27. Juli 2022 ebenfalls in öffentlicher Sitzung mehrere Beschlüsse gefasst, unter anderem folgende:

- Der Gemeinderat nimmt den Planungs- und Kostenstand zustimmend zur Kenntnis.
- Der Gemeinderat fasst den Baubeschluss zur Errichtung des Faustforums unter Bezugnahme auf den vorgestellten Planungs- und Kostenstand
- Der Gemeinderat beschließt, dass das Architekturbüro und die beteiligten Planungsbüros mit den weiteren Leistungsphasen beauftragt werden. Im Einzelnen: *hier folgt eine Auflistung von Planungsbüros mit Honoraren in Höhe von insgesamt mehr als 2 Mio €.*

Gegen den Baubeschluss wendet sich das Bürgerbegehren mit folgender Frage:

***Sind Sie dafür, den Beschluss des Gemeinderats vom 27.7.2022 zum Neubau des Faustforums (Bürgerhauses mit Mediathek) aufzuheben?***

In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass der Gemeinderat den Baubeschluss unter Hinweis auf den vorgestellten Planungs- und Kostenstand gefasst habe, dieses Vorhaben schon seit mehreren Jahren diskutiert werde und es auch schon mehrere Grundsatzbeschlüsse gebe. Letztlich sei das Projekt in der Form, die es jetzt angenommen habe, für Stufen überdimensioniert, werde so nicht gebraucht und sei auch zu teuer.

## II. Rechtlicher Hintergrund

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein Bürgerbegehren sind in § 21 Abs. 2 und 3 GemO aufgelistet. Im Einzelnen müssen folgende Vorgaben erfüllt sein, die nachfolgend der Reihe nach durchgeprüft werden:

- Aufgabe der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist
- Keine ausgeschlossene Angelegenheit nach § 21 Abs. 2 GemO
- Begehren muss auf eine abschließende Entscheidung an Stelle des Gemeinderats gerichtet sein
- Diese Entscheidung darf nicht rechtswidrig sein
- Kein Bürgerentscheid zu dieser Angelegenheit in den letzten drei Jahren
- Schriftliche Einreichung
- Innerhalb einer Frist von drei Monaten, wenn es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet (also die Beschlussaufhebung begehrt wird)
- Konkrete und bestimmte Fragestellung
- Hinreichende Begründung, die Ziele und Beweggründe des Begehrens wiedergibt und im Wesentlichen richtig, vollständig und nicht irreführend ist
- Kostendeckungsvorschlag, falls mit dem Begehren Kosten verbunden sind
- Ausreichende Zahl an Unterstützerunterschriften

### A. Unproblematische Zulässigkeitsvoraussetzungen

Einige der genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen sind unproblematisch erfüllt. So ist der Bau eines Bürgerhauses als öffentliche Einrichtung selbstverständlich eine (weisungsfreie) Aufgabe der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist (vgl. auch § 39 Abs. 2 Nr. 11 GemO).

Der Bau einer solchen Halle fällt auch nicht unter die ausgeschlossenen Angelegenheiten in § 21 Abs. 2 GemO. Insbesondere geht es nicht um Weisungsangelegenheiten nach Nr. 1 – ein solcher Bau ist eine freiwillige Aufgabe – und Gegenstand ist auch nicht der beschlossene Bebauungsplan, sondern das Bürgerhaus nach dem derzeitigen Planungsstand.

Einen Bürgerentscheid hierzu gab es in den letzten drei Jahren auch nicht.

## B. Zu vertiefende Zulässigkeitsvoraussetzungen

### 1. Abschließende Entscheidung an Stelle des Gemeinderats

Da ein Bürgerentscheid an die Stelle eines Gemeinderatsbeschlusses tritt und eine dreijährige Bindungswirkung entfaltet, muss das Bürgerbegehren auf eine abschließende Entscheidung gerichtet sein. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung verlangt, dass das Bürgerbegehren eine vollzugsfähige Maßnahme vorsieht und in Bezug auf die gestellte Frage eine konkrete Handlungsanweisung beinhaltet. Unzulässig wäre also etwa ein Bürgerbegehren, das nur eine bestimmte Meinung kundtut oder dem Gemeinderat nur Vorgaben für eine anschließend noch von ihm zu treffende Entscheidung geben soll, da ein solches Begehren die Entscheidung nicht ersetzt (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Kommentar zu GemO/GemHVO, § 21 Rn. 7).

Das Bürgerbegehren ist nach seiner Formulierung darauf gerichtet, den Beschluss des Gemeinderats zum Neubau des Faustforums vom 27.07.22 aufzuheben. In der weiteren Begründung wird darauf hingewiesen, dass das Projekt in der derzeit geplanten Form überdimensioniert und auch zu teuer sei und so nicht benötigt werde.

Auch wenn sich aus dieser Formulierung noch eine gewisse Unsicherheit über den weiteren Umgang mit dem Bürgerhaus an sich ergibt, insbesondere ob es überhaupt und gegebenenfalls in abgespeckter Form gebaut werden soll („wird **so** nicht benötigt“), soll jedenfalls eine endgültige Entscheidung über das Vorhaben nach derzeitigem Planungsstand herbeigeführt werden.

### 2. Keine rechtswidrige Entscheidung

Die Vorgabe, dass ein Bürgerbegehren nicht auf eine rechtswidrige Entscheidung gerichtet sein darf, ist zwar in der Gemeindeordnung nicht unmittelbar enthalten. Sie ergibt sich indessen aus der Bindung der Gemeinde an das Gesetz (Rechtsstaatsprinzip) und aus der Tatsache, dass ein Bürgerentscheid die Wirkungen eines endgültigen Gemeinderatsbeschlusses hat und rechtswidrige Beschlüsse des Gemeinderats der Widerspruchspflicht des Bürgermeisters und der Überprüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde unterliegen (VGH Baden Württemberg, Urteil vom 21.04.2015, Aktenzeichen 1 S 1949/13).

Dabei kann auch ein Verstoß gegen vertragliche Verpflichtungen die Rechtswidrigkeit begründen, denn auch vertragliche Verpflichtungen bilden eine Grenze für Bürgerbegehren, die nicht auf einen Verstoß gegen solche Verpflichtungen abzielen dürfen. Anders ist es allerdings dann, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Gemeinde von den vertraglichen Pflichten lösen kann, bspw. durch ein einseitiges Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder durch einen Anspruch auf Vertragsanpassung (VGH Baden-Württemberg, a.a.O.).

Zu erörtern ist im vorliegenden Fall, ob die mit dem Landkreis eingegangene Vereinbarung über den Betrieb der Mediathek oder die Verträge mit den Planern die Rechtswidrigkeit des Bürgerbegehrens begründen könnten.

Beides ist aus meiner Sicht indessen zu verneinen.

Die Vereinbarung über die Mediathek sieht vor, dass die bisher gemeinsam von Stadt und Landkreis betriebene Bibliothek nach dem Neubau des Bürgerhauses dorthin verlegt werden und die Bücherei danach als moderne und so bezeichnete „Mediathek“ betrieben werden soll. In diesem Zusammenhang wurde auch ein Trägerwechsel vom Landkreis zur Stadt Staufen zum 01.01.2023 vereinbart mit finanzieller Beteiligung des Landkreises. Eine vertragliche Verpflichtung, das Bürgerhaus zu bauen, ist dem Vertrag meines Erachtens allerdings nicht zu entnehmen. Der Vertrag setzt das Bürgerhaus zwar voraus, eine Vertragsdurchführung kann aber auch ohne die Errichtung des Bürgerhauses, ggf. unter bestimmten Anpassungen, erfolgen. Dafür spricht zum einen, dass der Trägerwechsel zum 01.01.23 vollzogen werden soll, obwohl zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung bereits klar gewesen sein muss, dass das Bürgerhaus bis zu diesem Zeitpunkt nicht fertiggestellt sein kann und es ja auch Räume gibt, in denen die Bibliothek schon jetzt betrieben wird. Zum anderen ist die Vereinbarung mit einer Anpassungsklausel in § 19 versehen und mit einem Kündigungsrecht in § 18, sodass es vertragliche Lösungen gibt, einen evtl. ausbleibenden Bau des Bürgerhauses aufzufangen.

Auch die nach dem Beschluss vom 27.07.22 abgeschlossenen Verträge mit den Fachplanern vermögen die Rechtswidrigkeit des Begehrens nicht zu begründen. Hierbei handelt es sich um Werkverträge, die nach den Vorschriften des BGB (§§ 650q i.V.m. 648 BGB) jederzeit frei gekündigt werden können. Dass in einem solchen Fall erhebliche Nachteile auf den Bauherrn zukommen können, da er bei einer freien Kündigung grundsätzlich zur Leistung der vereinbarten Vergütung verpflichtet bleibt, spielt bei der Frage der Rechtswidrigkeit keine Rolle.

### 3. Dreimonatige Frist

Richtet sich das Bürgerbegehren wie in diesem Fall gegen einen Gemeinderatsbeschluss, muss das Begehren innerhalb von drei Monaten nach Beschlussfassung eingereicht sein. Geht man vom Beschlussdatum 27.07.22 aus, müsste das Begehren also spätestens am 27.10.22 eingereicht sein.

Fraglich ist indessen, ob dieses Datum überhaupt relevant ist oder ob das Bürgerbegehren möglicherweise verfristet ist, weil es zum Bürgerhaus in der Vergangenheit schon eine ganze Reihe von Entscheidungen des Gemeinderats gegeben hat. Das Bürgerbegehren bezieht sich ausdrücklich auf den Beschluss des Gemeinderats vom 27.07.22 mit dem Ziel, diesen Beschluss aufzuheben. Der Sache nach geht es (und maßgeblich für die Einordnung eines Bürgerbegehrens ist allein dessen Zielrichtung, VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.12.2016, Aktenzeichen 1 S 1883/16) allerdings um die Verhinderung des Bürgerhauses mit Mediathek in der am 27.07.22 beschlossenen Form, letztlich also um die Verhinderung des Projekts nach dem letzten Planungsstand, über das allerdings schon mehrere Jahre diskutiert und entschieden wurde.

Ein zeitlich und auch in der Sache „gestrecktes“ Planungsverfahren, das sich wie hier über eine Phase der Vorbereitung, der Einleitung der Planung, der Festlegung der Einzelheiten in örtlicher und gestalterischer Sicht bis zur Entschließung zur endgültigen Ausführung hinzieht, bedarf - auch im Hinblick auf eine erforderliche Bauleitplanung - mehrfacher Beschlussfassung des Gemeinderats. Die Fristenregelung soll hierbei insbesondere verhindern, dass möglicherweise mit hohem Aufwand durchgeführte Planungen ihren Nutzen verlieren oder gar rückgängig gemacht werden müssen; sie dient damit auch der Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Verwaltung (zu alledem VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.11.1983, Aktenzeichen 1 S 1204/83, NVwZ 1985, S. 288, 289).

Deshalb löst in solchen Fällen nicht jeder neue Beschluss des Gemeinderats die Frist aufs Neue aus. Dennoch kann die Sperrwirkung der Frist unter bestimmten Voraussetzungen durchbrochen, ein Bürgerbegehren also trotz früherer Entscheidungen noch oder wieder zulässig sein. Hierzu hat die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs in mehreren Entscheidungen Kriterien entwickelt.

So ist beispielsweise anerkannt, dass auch wiederholte Beschlüsse jedenfalls dann bürgerentscheidsfähig sind, wenn sie aufgrund einer nochmaligen Sachdiskussion im Gemeinderat getroffen werden (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.04.2010, Aktenzeichen 1 S 2810/09, VBIBW 2010, S. 311). Allein Beschlüsse über Kostensteigerungen rechtfertigen dagegen keine neue Ausschlussfrist (VGH a.a.O.).

Eine Sperrwirkung durch einen früheren Grundsatzbeschluss ist auch dann nicht gegeben, wenn sich zum Zeitpunkt des Grundsatzbeschlusses „das Für und Wider“ des Vorhabens noch nicht abschließend beurteilen lässt, weil dessen Ausgestaltung noch derart offen war (VGH, Beschluss vom 30.09.2010, Aktenzeichen 1 S 1722/10, VBIBW 2011, S. 26). Auf diese Entscheidung bezieht sich auch das Bürgerbegehren in seiner Begründung.

Gemessen an diesen Vorgaben der Rechtsprechung gibt es durchaus gute Argumente, von einer Verfristung des Bürgerbegehrens auszugehen. Spätestens seit der Vorstellung des Nutzungskonzeptes in der Sitzung im Juli 2021 war durch die dort verlaublich abweichende Meinung der beiden Mitglieder der AG Nutzungskonzept die mögliche Überdimensionierung des Bürgerhauses bekannt. In der Sitzung im September 2021 gab es sogar einen genau darauf gerichteten Beschlussantrag mit dem Ziel, eine alternative Planung mit geringeren Kosten zu erreichen, der mehrheitlich abgelehnt wurde. Es kann letztlich also keine Rede davon sein, das „Für und Wider“ sei noch offen, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens ausschließlich die angebliche Überdimensionierung und die zu hohen Kosten genannt werden, die schon lange bekannt und Gegenstand gleich mehrerer Sitzungen im Jahre 2021 waren. Weiter ließe sich auch die Erwägung des VGH, durch die konsequente Anwendung der Ausschlussfrist sollen weitere vermeidbare Kosten verhindert werden, ergänzend als Argument für die Unzulässigkeit anführen. Wäre schon im Juli 2021 das Projekt möglicherweise durch einen dort durchgeführten Bürgerentscheid gestoppt worden, hätten erhebliche Kosten durch die Weiterbeauftragung des Planungsteams mit Leistungsphase 3 vermieden werden können.

Auf der anderen Seite hat der VGH aber auch geurteilt, dass wiederholte Grundsatzbeschlüsse bürgerentscheidsfähig sind, wenn sie nach einer erneuten Sachdiskussion im Gemeinderat gefasst werden. Von einer solchen Sachdiskussion am 27.07.22 ist wohl auszugehen, nachdem ausweislich des Protokolls die einzelnen Fraktionen ihr Abstimmungsverhalten im Anschluss an eine Fragerunde erläutert haben. Ferner ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Beschluss vom 27.07.22 um den förmlichen Baubeschluss handelt, der erstmals getroffen wurde. Ohne diesen Beschluss wäre das Projekt nicht weitergeführt worden, oder anders formuliert: Dieser Beschluss markiert das eigentliche „jetzt geht es wirklich los“. Das spricht nach meiner Auffassung für einen grundsätzlichen Beschluss, der die Frist erneut in Gang setzt, denn vorher war noch nicht zwingend mit einer Verwirklichung des Projekts zu rechnen. Folglich war für die Bürgerschaft bis zu diesem Zeitpunkt auch noch nicht sicher erkennbar, dass ein Bürgerentscheid notwendig werden könnte.

Letztlich spricht aus meiner Sicht insgesamt also viel dafür, dass das Bürgerbegehren noch nicht verfristet ist.

#### 4. Konkrete und bestimmte Fragestellung

Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist von grundlegender Bedeutung. Schon aus der Fragestellung muss erkennbar sein, für oder gegen was die Bürger ihre Stimme abgeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beteiligung der Bürger sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine konkrete Sachentscheidung betrifft, der nach § 21 Abs. 8 Satz 1 GemO die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses zukommt und die die Gemeinde in den folgenden drei Jahren grundsätzlich bindet. Deshalb muss es ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat. Die Fragestellung muss daher in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein (VG Karlsruhe, Beschluss vom 29.08.2016, Aktenzeichen 9 K 3743/16 m.w.N.).

Hier wird nicht nur auf den Beschluss vom 27.07.22 abgehoben, sondern der angefochtene Inhalt des Beschlusses (Neubau des Faustforums) wird auch noch genannt. Die Fragestellung ist deshalb meines Erachtens aus sich heraus verständlich und auch nicht in sich widersprüchlich.

#### 5. Hinreichende Begründung

Die Zulässigkeit von Bürgerbegehren scheitert häufig an einer nicht hinreichenden Begründung. Wegen der oben schon dargestellten Bindungswirkung muss auch die Begründung, die gemäß § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens gehört, bestimmte Anforderungen erfüllen, denn sie dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei lassen Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und Wider regelmäßig nicht zu und da die Initiatoren in der Regel Laien sind, sind an die Begründung auch keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Die Begründung muss auch nicht neutral formuliert sein, sondern darf durchaus für das Bürgerbegehren werben. Aus all diesen Erwägungen heraus lässt sich folgern, dass die Begründung zum einen die Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffend darstellen muss, und dass sie zum anderen Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten darf, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind. Maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Ist dies gewährleistet, ist es vorrangig Sache der abstimmungsberechtigten Bürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den mit dem vorgelegten Bürgerbegehren vorgetragenen Argumenten folgen wollen oder nicht. Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind daher hinzunehmen. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist jedoch dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde liegt (vgl. zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22.08.2013, Aktenzeichen 1 S 1047/13).

Vor diesem Hintergrund ließe sich durchaus argumentieren, dass die Bürger über den bereits betriebenen Aufwand und die aufgewendeten Planungskosten um Unklaren gelassen werden. Auf der anderen Seite findet dieser Aspekt allerdings in der Begründung Erwähnung, denn die Planungskosten werden angesprochen, wenn auch im Zusammenhang mit dem Kostendeckungsvorschlag.

Ferner ließe sich argumentieren, dass das eigentliche Ziel des Bürgerbegehrens nicht klar wird, denn einerseits soll zwar die Aufhebung des Beschlusses erreicht werden, andererseits scheint damit aber keine endgültige Ablehnung des Bürgerhauses verbunden zu sein, sondern nur eine Ablehnung des derzeitigen Planungsstandes. Das ließe eine „abgespeckte“ Version weiterhin zu. Es bleibt insoweit also eine gewisse Unsicherheit, wie es weitergehen soll, in Bezug auf die gestellte Frage dürfte die Begründung allerdings ausreichend sein, da diese den Beschluss vom 27.07.22 angreift.

Fraglich könnte indessen sein, ob die Begründung den Planungsstand zumindest in gewissen Grundzügen hätte nennen und sich nicht nur darauf beziehen müssen. So unterschreiben die Bürger für ein Begehren, das sie nur dann vollständig überschauen können, wenn sie sich selbst noch weitergehend informieren und insbesondere den Planungsstand nachlesen. Es lässt sich daher durchaus vertreten, die Begründung als nicht ausreichend anzusehen, weil sie unvollständig ist im Hinblick auf die wesentlichen Determinanten der derzeitigen Planung. Zumindest die voraussichtlichen Kosten, die Größe (insb. die Zuschauerkapazität) und die vorgesehene Nutzung wären wichtige Informationen gewesen, die die Entscheidung stark beeinflussen. Ob durch diese fehlende Information allerdings die von den Gerichten aufgestellte (hohe) Grenze der Unzulässigkeit erreicht wurde, lässt sich nicht mit hinreichender Sicherheit sagen.

## 6. Kostendeckungsvorschlag

Grundsätzlich ist dem Bürgerbegehren nach § 21 Abs. 3 S. 4 GemO ein Kostendeckungsvorschlag beizufügen. Auf einen solchen kann allerdings verzichtet werden, wenn die Maßnahme keine Kosten verursacht oder sogar Kosten eingespart werden (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.06.2018, Aktenzeichen 1 S 1132/18). So liegt der Fall hier. Es soll darüber entschieden werden, ob auf den Bau verzichtet wird, sodass es um die Ersparnis von Kosten geht.

## 7. Schriftliche Einreichung mit Unterstützerunterschriften

Das Bürgerbegehren ist schriftlich einzureichen mit einer ausreichenden Anzahl von Unterstützerunterschriften (7% der abstimmungsberechtigten Bürger). Ob diese Voraussetzung erfüllt sein wird, lässt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen, da die Unterschriften erst gesammelt und später eingereicht werden.

# III. Zusammenfassung, Ergebnis und Handlungsmöglichkeiten

Die Entscheidung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens trifft der Gemeinderat nach Anhörung der Vertrauenspersonen spätestens innerhalb von zwei Monaten nach dem Antragseingang, § 21 Abs. 4 GemO.

Die Entscheidung ergeht als Verwaltungsakt mit den entsprechenden Rechtsbehelfen (Widerspruch, danach ggf. Verpflichtungsklage vor den Verwaltungsgerichten auf Zulassung des Bürgerentscheids). Da der Gemeinderat bei der Entscheidung über die Zulässigkeit nur über Rechtsfragen zu befinden und kein Ermessen hat, ist sie vollständig gerichtlich überprüfbar (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.04.2015, Aktenzeichen 1 S 1949/13).



Nach den obigen Ausführungen gibt es im Zusammenhang mit der Frist und im Zusammenhang mit der Bestimmtheit der Begründung durchaus gewichtige Argumente, von einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auszugehen. Das Für und das Wider sind oben dargestellt. Ob die Gerichte die Entscheidung über eine mögliche Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens halten oder aufheben würden, lässt sich indessen nicht sicher vorhersagen. Die Regelungen des § 21 GemO sind dem Grunde nach bürgerentscheidsfreundlich auszulegen. Daher sehe ich trotz allem ein beachtliches Risiko, dass eine Entscheidung des Gemeinderats, die das Bürgerbegehren als unzulässig ablehnen würde, im gerichtlichen Verfahren aufgehoben werden und die Gemeinde verpflichtet würde, den Bürgerentscheid durchzuführen.

Ein solches Klageverfahren würde sich über mehrere Monate, bei einem Streit über mehrere Instanzen könnte es sich sogar bis zu zwei Jahren hinziehen. Würde die Entscheidung des Gemeinderats aufgehoben und die Stadt zur Durchführung des Bürgerentscheids verpflichtet, wäre dies nicht nur wegen der abgelaufenen Zeit, sondern auch wegen des Imageverlusts ein erheblicher Schaden. Zu berücksichtigen wäre ferner, dass der Vorwurf in der Bürgerschaft im Raum stehen könnte, der Gemeinderat wolle mit „juristischen Winkelzügen“ Bürgerbeteiligung verhindern.

Zu erwägen wäre deshalb eventuell sogar, dass der Gemeinderat das Bürgerbegehren „vorwegnimmt“ und von sich aus einen Bürgerentscheid initiiert. Nach § 21 Abs. 1 GemO bedarf es hierzu einer Mehrheit von 2/3 aller Gemeinderatsmitglieder. In Stufen müssten also 16 Gemeinderatsmitglieder einem solchen Beschluss zustimmen. Das Bürgerbegehren mit seinen rechtlichen Zweifelsfragen würde sich dadurch erledigen, eine weitere Verzögerung, die durch Einreichung und Prüfung des Bürgerbegehrens entstehen würde, ließe sich dadurch ebenfalls vermeiden. Für die Initiatoren hätte das den Vorteil, dass sie die Unterschriftensammlung beenden könnten und insgesamt könnte einer weiteren Spaltung der Bevölkerung schon zu einem frühen Zeitpunkt entgegengewirkt und der Fokus auf sachliche Information gelegt werden.

Damit die Interessen der Initiatoren gewahrt bleiben, wäre es in einer solchen Konstellation empfehlenswert, die Fragestellung des Bürgerbegehrens inhaltlich zu übernehmen. Ferner sollte den Initiatoren die Möglichkeit gegeben werden, in der schriftlichen Informationsbroschüre vor Durchführung des Bürgerentscheids in gleichem Umfang informieren zu dürfen wie die Gemeinde selbst, wie dies bei einem Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens in § 21 Abs. 5 GemO ausdrücklich vorgesehen ist.

Kehrseite ist wie oben dargestellt vor allem, dass es bei dieser Vorgehensweise sicher zu einem Bürgerentscheid kommen wird, weil die Zulässigkeitsprüfung des Bürgerbegehrens entfallen würde und damit auch eine mögliche Ablehnung des Bürgerbegehrens ausgeschlossen wäre, selbst dann, wenn die Initiatoren gar nicht genügend Unterstützerunterschriften bekommen würden.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freiburg, 13. September 2022



Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein