BACKNANG BK

Stadt Backnang Sitzungsvorlage	Nr. 014/08/GR

Federführendes Amt	Haupt- und Personalamt		
Behandlung	**Gremium**	**Termin**	**Status**
zur Beschlussfassung	Gemeinderat	31.01.2008	öffentlich

Ablehnung des Antrags auf Durchführung eines Bürgerentscheids mit folgendem Begehren:
"Neubaugebiet Katharinenplaisir"
- der dortige Bestand an Streuobstwiesen wird erhalten und die Errichtung von Sportanlagen (Mehrzweckhalle, Stadion, Sportplätze etc.) unterbleibt.
Weiter werden wirksame Verkehrsberuhigungs- und aktive Lärmschutzmaßnahmen für alle Anlieger
Widerspruch der Herren Prof. Dr. Andreas Brunold, Werner Solyom, Manfred Schaaf
hier: Entscheidung im Abhilfeverfahren nach § 72 VwGO

Beschlussvorschlag:

Dem Widerspruch vom 03.12.2007 wird nicht abgeholfen. Der Widerspruch wird dem Regierungspräsidium Stuttgart zur Entscheidung vorgelegt.

Haushaltsrechtliche Deckung **HHSt.:**		
Haushaltsansatz:	EUR	EUR
Haushaltsrest:	EUR	EUR
Verpflichtungsermächtigung für Ausgaben im folgenden Jahr:	EUR	EUR
Für Vergaben zur Verfügung:	EUR	EUR
Aufträge erteilt (einschl.vorst.Vergabe):	EUR	EUR
Noch freie Mittel/über bzw. außerplanmäßige Ausgaben:	EUR	EUR

Amtsleiter:	**Sichtvermerke:**					
	I	II	10	20	60	61
15.01.08 Datum/Unterschrift	Kurzzeichen Datum					

Begründung:

I. Ausgangslage

1. Die „Lokale Agenda Backnang - Stadtentwicklung und Verkehrsplanung Backnang“ beantragte mit Schreiben vom 21.08.2007 die Durchführung eines Bürgerentscheids über das „Bürgerbegehren zum Neubaugebiet „Katharinenplaisir““. Das Bürgerbegehren verbindet drei in Teilfragen gekleidete Forderungen zu einer einheitlichen Fragestellung. Es richtet sich – erstens - gegen die Bebauung des Baugebietes „Katharinenplaisir“ entsprechend den Festsetzungen des rechtsverbindlichen Bebauungsplans „Katharinenplaisir“ vom 13.05.2005 und - zweitens - gegen die Errichtung von Sportanlagen entsprechend den Festsetzungen dieses Bebauungsplans, insbesondere gegen die vom Gemeinderat in der Sitzung am 19.07.2007 beschlossene Errichtung einer Sporthalle. Das Bürgerbegehren fordert – drittens - Verkehrsberuhigungs- und Lärmschutzmaßnahmen entlang des „Nordrings“ (Berliner-, Potsdamer- und Stettiner Straße).

   Dem Antragsschreiben vom 21.08.2007 waren 2.932 Unterschriften beigefügt. Mit Schreiben vom 26.09.2007 legten die Initiatoren des Bürgerbegehrens weitere 172 Unterschriften vor.

2. Die Stadt Backnang ließ die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch die Rechtsanwälte Dolde & Partner, Stuttgart, prüfen. In ihrer Stellungnahme vom 19.09.2007 (**Anlage 1**) kommen die Rechtsanwälte Dolde & Partner zu dem Ergebnis, dass das Bürgerbegehren in seinen drei Teilforderungen und insgesamt unzulässig ist.

3. Der Gemeinderat der Stadt Backnang beriet in seiner Sitzung am 27.09.2007 über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Herrn Prof. Dr. Brunold wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Gemeinderat beschloss einstimmig, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist und deshalb abgelehnt wird (vgl. Niederschrift über die Verhandlungen und Beschlüsse des Gemeinderates am 27.09.2007, **Anlage 2**).

4. Unter dem 30.10.2007 erteilte die Stadt Backnang den Widerspruchsführern und Frau Sabine Fassl entsprechend der Beschlussfassung des Gemeinderates einen Bescheid (**Anlage 3**), der den Widerspruchsführern jeweils am 05.11.2007 zugestellt wurde.

5. Mit Schreiben vom 03.12.2007, am selben Tag bei der Stadt Backnang eingegangen, erhoben die zuvor Genannten gegen „den Beschluss des Gemeinderats der Stadt Backnang vom 27. September 2007 sowie gegen den Bescheid der Stadt Backnang vom 30.10.2007“ Widerspruch **(Anlage 4)**. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen aus, das Bürgerbegehren sei in seiner zweiten Teilforderung die Errichtung von Sportanlagen betreffend zulässig. Das Bürgerbegehren hätte insoweit zugelassen werden müssen. Die

Unzulässigkeit der ersten und dritten Teilfrage führe nicht zur Gesamtunzulässigkeit des Bürgerbegehrens (zu den Einwendungen im Einzelnen unten III.).

II. Zulässigkeit

Der Widerspruch ist zulässig:

1. Der Widerspruch ist statthaft. Die Entscheidung des Gemeinderates über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens aufgrund von § 21 Abs. 4 GemO ist nach der Bekanntgabe durch den Bürgermeister - hier durch Bescheid vom 30.10.2007 - ein Verwaltungsakt.

2. Die Widerspruchsführer sind befugt, den Widerspruch zu erheben. Nach § 41 Abs. 2 Satz 1 KomWG kann jeder Unterzeichner gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage erheben. Die Unterzeichner des Bürgerbegehrens sind demgemäß auch befugt, Widerspruch gegen diese Entscheidung zu erheben. Die Widerspruchsführer haben das Bürgerbegehren unterzeichnet.

3. Die Widerspruchsfrist nach § 70 Abs. 1 VwGO von einem Monat nach Bekanntgabe ist gewahrt.

III. Unbegründetheit des Widerspruchs

Der Widerspruch ist unbegründet. Die Zurückweisung des Bürgerbegehrens mit Beschluss des Gemeinderates vom 27.09.2007 und der ergangene Bescheid vom 30.10.2007 sind rechtmäßig und verletzten die Widerspruchsführer nicht in eigenen Rechten. Entgegen der Auffassung der Widerspruchsführer ist das Bürgerbegehren hinsichtlich der zweiten Teilfrage und insgesamt unzulässig. Die von ihnen erhobenen Einwände stellen die Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Unzulässigkeit nicht in Frage:

1. Die Widerspruchsführer meinen, der Gegenstand der zweiten Teilfrage zu der Errichtung von Sportanlagen sei einem Bürgerentscheid zugänglich. Gegenstand der Frage sei die Errichtung von öffentlichen Einrichtungen. Insoweit könne nach „§ 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Gemeindeordnung“ auch der Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan als planungsrechtliche Grundlage der öffentlichen Einrichtung Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

   Die Widerspruchsführer übersehen, dass die Unzulässigkeit der zweiten Teilfrage in der angegriffenen Entscheidung allein auf die Nichterfüllung des Quorums nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO gestützt wurde. Der Gegenstand der zweiten Teilfrage wurde nicht als unzulässig beanstandet. Die Ausführungen der Widerspruchsführer gegen die Zulässigkeitsentscheidung greifen schon daher nicht.

Unabhängig davon bezieht sich der Vortrag der Widerspruchsführer erkennbar auf § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GemO a.F.. Danach waren nur bestimmte Gegenstände als wichtige Angelegenheiten bürgerentscheidsfähig, darunter die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist. Die Vorschrift wurde durch das Gesetz vom 28.07.2005 (GBl. 2005, S. 578) neu gefasst. Nach dem nun maßgeblichen § 21 Abs. 1 GemO n.F. sind Bürgerbegehren grundsätzlich über alle Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde zulässig, es sei denn, es greift ein Ausschlusstatbestand nach § 21 Abs. 2 GemO. Letzteres ist im Hinblick auf die zweite Frage über die Errichtung der Sportanlagen nicht der Fall. Ihrem Gegenstand nach ist die Teilfrage daher zulässig.

2. Entgegen der Auffassung der Widerspruchsführer ist die zweite Teilfrage unzulässig, da das nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO erforderliche Quorum von 2.500 Unterzeichnern nicht erreicht wurde.

   a) Nach § 41 Abs. 1 KomWG können nur Unterschriften von Bürgern berücksichtigt werden, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung wahlberechtigt sind. Nach der Prüfung durch die Stadt Backnang anhand des Melderegisters sind von den mit Schreiben vom 21.08.2007 eingereichten 2.932 Unterschriften danach nur 2.390 Unterschriften zu berücksichtigen.

      Die mit Schreiben vom 26.09.2007 nachgereichten 23 Unterschriftenlisten mit insgesamt 172 Unterschriften können entgegen der Auffassung der Widerspruchsführer nicht berücksichtigt werden, da sie im Hinblick auf den Beschluss des Gemeinderates über die Errichtung der Sporthalle vom 19.07.2007, gegen den sich die zweite Teilfrage richtet, erst nach Ablauf der Sechs-Wochen-Frist nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO eingereicht wurden. Die Sechs-Wochen-Frist endete bereits am 03.09.2007.

      Dies hat die Stadt Backnang – entgegen der Auffassung der Widerspruchsführer – im angefochtenen Bescheid im Einzelnen und schlüssig dargelegt.

   b) Entgegen der Auffassung der Widerspruchsführer konnten die Unterschriften nicht bis zur Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat am 27.09.2007 nachgereicht werden.

      Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO müssen die Unterschriften bei Bürgerbegehren, die sich gegen einen Beschluss des Gemeinderates richten, innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Die Möglichkeit, Unterschriften nachzureichen, besteht nur bei so genannten initiierenden Bürgerbegehren, die sich nicht gegen einen Gemeinderatsbeschluss richten. Sie besteht nicht bei Bürgerbegehren, die sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss richten.

Die zweite Teilfrage richtet sich, was die Widerspruchsführer einräumen, zumindest auch gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 19.07.2007 über die Errichtung der Sporthalle. Die Sechs-Wochen-Frist war daher hinsichtlich der zweiten Teilfrage zu beachten. Die Möglichkeit, Unterschriften außerhalb der Sechs-Wochen-Frist des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO nachzureichen, bestand nicht. Die mit Schreiben vom 26.09.2007 nachgereichten Unterschriften konnten nicht berücksichtigt werden.

c) Unberechtigt ist der Vorwurf, den Widerspruchsführern sei die Akteneinsicht verweigert worden, so dass ihnen eine Überprüfung des Verfahrens nicht möglich gewesen sei.

Außerhalb des Widerspruchsverfahrens war Akteneinsicht in die Unterschriftenlisten nicht zu gewähren. Nach § 56 Abs. 3 Kommunalwahlordnung (KomWO) dürfen Mitglieder von Wahlorganen, Amtsträger und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete Auskünfte über Unterschriften für Bürgeranträge und Bürgerbegehren nur einem bestimmten Adressatenkreis und nur dann erteilen, wenn die Auskunft zur Durchführung der Wahl oder Feststellung der Zulässigkeit des Antrags zur Durchführung eines Wahlprüfungs- oder Anfechtungsverfahrens oder zur Aufklärung des Verdachts einer Wahlstraftat erforderlich ist. Dies gilt nach § 56 Abs. 4 KomWO entsprechend für andere Formen der Bekanntgabe sowie für jede Einsichtnahme oder sonstige Nutzung. Zulässige Adressaten sind Behörden, Gerichte und sonstige amtliche Stellen. Hierzu gehören die Widerspruchsführer nicht.

3. Unzutreffend ist die Behauptung, die Stadt Backnang gehe im Bescheid vom 30.10.2007 davon aus, dass sich die zweite Teilfrage „nur" gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 19.07.2007 über die Errichtung der Sporthalle im „Katharinenplaisir" richte.

Der Gegenstand der zweiten Teilforderung wird auf S. 3 des Bescheids unter II 2 wiedergegeben. Es wird ausdrücklich dargelegt, dass mit der zweiten Teilfrage die Forderung verbunden ist, „dass die Errichtung von Sportanlagen (Mehrzweckhalle, Sportplätze, Stadion) im Geltungsbereich dieses Bebauungsplans unterbleibt". Insoweit wird nicht verkannt, dass sich das Bürgerbegehren nicht nur gegen die am 19.07.2007 beschlossene Errichtung der Sporthalle richtet, sondern auch gegen die Errichtung weiterer, im Bebauungsplan „Katharinenplaisir" festgesetzter Sportanlagen. Im Hinblick auf die Errichtung der weiteren Sportanlagen bestehen allerdings gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens keine Bedenken. Dieser Aspekt der zweiten Teilfrage wird im angefochtenen Bescheid daher nicht weiter erwähnt.

4. Soweit die Widerspruchsführer ausführen, dass im Hinblick auf die Forderung, keine Sportanlagen zu errichten, kein Kostendeckungsvorschlag erforderlich sei, stellt dies die Rechtmäßigkeit der Zurückweisungsentscheidung nicht in Frage. Diese ist nicht darauf gestützt, dass auch im Hinblick auf die zweite Teilforderung ein Kostendeckungsvorschlag gem. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO fehlt.

Dass im Hinblick auf die erste und dritte Teilfrage ein Kostendeckungsvorschlag fehlt und das Bürgerbegehren, wie im angefochtenen Bescheid dargelegt, insofern unzulässig ist, wird von den Widerspruchsführern nicht bestritten.

5. Entgegen der Auffassung der Widerspruchsführer führt die Unzulässigkeit der Teilfragen, die von den Widerspruchsführern hinsichtlich der ersten und der dritten Teilfrage nicht beanstandet wird, zur Gesamtunzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Das Bürgerbegehren kann unabhängig von der Zulässigkeit nicht mit der zweiten Teilfrage aufrechterhalten werden:

   a) Wie im Bescheid vom 30.10.2007 im Einzelnen dargelegt, führt die Unzulässigkeit bereits einer der Teilfragen zur Gesamtunzulässigkeit, da die drei Teilfragen den Unterzeichnern als einheitliche Fragestellung vorgelegt wurden. Die Aufrechterhaltung eines Teils des Bürgerbegehrens würde infolgedessen den Willen der Unterzeichner verfälschen, die das Bürgerbegehren wegen der anderen Forderungen unterzeichnet haben.

   b) Entgegen der Auffassung der Widerspruchsführer kann demgegenüber nicht davon ausgegangen werden, dass die Unterzeichner aus „mindestens drei Beweggründen“ ihre Unterschrift geleistet haben und sie daher zumindest den zulässigen Teil des Bürgerbegehrens unterstützten. Wie die Widerspruchsführer selbst ausführen, können die Beweggründe der Unterzeichner nachträglich nicht festgestellt werden. Es ist daher Spekulation, dass die Unterzeichner alle drei Forderungen des Bürgerbegehrens unterstützen. Es liegt – im Gegenteil- nahe, dass die Unterschriften zum Teil nur im Hinblick auf die geforderten Lärmschutz- und Verkehrsberuhigungsmaßnahmen geleistet wurden.

   c) Unabhängig davon ist maßgeblich für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens die Fragestellung, wie sie die Unterzeichner verstehen mussten und nicht, was nachträglich von Seiten der Initiatoren oder der Gemeinde politisch gewollt ist. Es besteht insoweit keine Ersetzungsbefugnis. Eine einschränkende Auslegung auf den zulässigen Kern des Bürgerbegehrens ist nicht zulässig.

      Eine einschränkende Auslegung des Bürgerbegehrens dahin, dass ein Bürgerentscheid „wenigstens“ über die zweite Teilforderung stattfinden soll, ist danach nicht zulässig. Der für das Verständnis aus dem objektiven Empfängerhorizont der Unterzeichner maßgebliche Text des Bürgerbegehrens enthält keinen Ansatzpunkt dafür, dass unabhängig von der Zulässigkeit der übrigen Forderungen jedenfalls die zweite Teilfrage Gegenstand des Entscheids sein soll. Im Gegenteil: Die drei Teilforderungen stehen gleichrangig nebeneinander. Sie sind nicht abgeschichtet; sie stehen nicht im Verhältnis von haupt- und hilfsweise erhobenen Forderungen.

d) Die Unzulässigkeit der ersten und dritten Teilfrage führt daher unabhängig von der Zulässigkeit der zweiten Teilfrage zur Gesamtunzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Das Bürgerbegehren ist daher selbst dann unzulässig, wenn man mit den Widerspruchsführern von der Zulässigkeit der zweiten Teilfrage ausgeht.

6. Soweit die Widerspruchsführer meinen, die Forderung nach den Verkehrsberuhigungs- und Lärmschutzmaßnahmen werde unabhängig von den übrigen Forderungen im Hinblick auf die bereits bestehenden Verkehrsverhältnisse erhoben, so ist dies nicht erheblich.

   Maßgebend für den Inhalt des Bürgerbegehrens ist – wie bereits dargelegt - der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung des Antrags zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Bürgerbegehrens auf den Unterschriftenlisten ist die dritte Teilforderung auf wirksame Verkehrsberuhigungs- und aktive Lärmschutzmaßnahmen entlang des „Nordrings“ gerichtet, „um die Lebensqualität durch das mit diesem Projekt verbundene massiv ansteigende Lärm- und Verkehrsaufkommen zu verbessern“. Demgemäß wird in der Begründung auf die mit der Realisierung des Projekts verbundenen „weiteren nicht akzeptablen Lärm- und Verkehrsaufkommen“ abgestellt. Die Forderung nach weiteren Verkehrsberuhigungs- und aktiven Lärmschutzmaßnahmen wird demnach im Hinblick auf die Bebauung des Neubaugebiets „Katharinenplaisir“ begründet. Sie wird nicht unabhängig von dieser Bebauung erhoben. Sie steht daher im Widerspruch zu den ersten beiden Forderungen, wonach die Bebauung des Neubaugebietes unterbleiben soll, so dass sich die begehrten Verkehrsberuhigungs- und Lärmschutzmaßnahmen erledigen.

Der Widerspruch ist nach alldem zulässig, aber unbegründet. Er ist zurückzuweisen.