



Anwaltskanzlei Quaas & Partner Postfach 80 10 60 70510 Stuttgart Deutschland

Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Quaas M.C.L.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Medizinrecht
Richter im Senat für Anwaltssachen beim BGH

Rechtsanwalt Dr. Jens-M. Kuhlmann
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Alexander Kukk
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Trefz
Fachanwalt für Medizinrecht

Rechtsanwalt Dr. Otmar Dietz

Rechtsanwalt Dr. Peter Sieben
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Till Flachsbarth

Nichtanwaltlicher Kooperationspartner:
Prof. Dr. jur. Arnulf von Heyl

1. September 2010 PS/kl/mk

Möhringer Landstraße 5 (Schiller-Haus)
70563 Stuttgart (Vaihingen)
Deutschland
Telefon (0711) 9 01 32-0
Telefax (0711) 9 01 32-99
info@quaas-partner.de
www.quaas-partner.de

Rechtsgutachten

über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Bürgerbegehren Bäderparadis“

erstattet im Auftrag der Stadt Sinsheim,
vertreten durch Herrn Oberbürgermeister Rolf Geinert,

erstellt durch die Rechtsanwälte

Prof. Dr. M. Quaas, M.C.L., Dr. J.-M. Kuhlmann, Dr. A. Kukk, Dr. U. Trefz,

Dr. O. Dietz, Dr. P. Sieben, Dr. T. Flachsbarth,

Möhringer Landstraße 5, 70563 Stuttgart

Hier: Rechtsanwalt Dr. P. Sieben
- Fachanwalt für Verwaltungsrecht -

Inhaltsverzeichnis:

A. Sachverhalt	3
B. Gutachtenfrage	8
C. Rechtliche Stellungnahme	8
1. Erreichen des Quorums	9
2. Schriftformerfordernis	9
3. Fragestellung	9
4. Kein Bürgerbegehren in gleicher Sache	10
5. Zuständigkeit des Gemeinderats	10
6. Ausschlusstatbestände	10
7. Begründung des Bürgerbegehrens	11
8. Einhaltung der 6-Wochen-Frist	13
a) Beginn einer 6-Wochen-Frist	14
b) Gegen Beschluss des Gemeinderats	14
c) Erneute Befassung des Gemeinderats	19
d) Zwischenergebnis	19
9. Kostendeckungsvorschlag	20
a) Kosten beim Unterlassen einer Maßnahme	20
b) Kostendeckungsvorschlag	21
D. Zusammenfassung der Ergebnisse	22

A. Sachverhalt

Gegenstand der gutachterlichen Prüfung ist die Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens in der Stadt Sinsheim über die Errichtung eines Bäderzentrums. Dem Gutachten liegt folgender zusammengefasster Sachverhalt zu Grunde:

I.

In der Stadt Sinsheim gibt es insgesamt drei Hallenbäder und ein Freibad. Neben dem Freibad Sinsheim sind dies das Hallenbad Sinsheim, ein Schwimmbecken in der Theodor-Heuss-Schule sowie ein Lehrschwimmbecken in der Schule in Steinfurt. Die Hallenbäder sind technisch veraltet und sanierungsbedürftig. Laut einer Erfassung des Status Quo sowie des zukünftigen Betriebs der Sinsheimer Hallenbäder von CB Richard Ellis vom 17. März 2010 würde die Bestandssanierung des Hallenbades Sinsheim bei einer barwertigen Betrachtung über 25 Jahre Kosten in Höhe von 9.515.004,00 €, des Hallenbades in Steinfurt von 5.594.708,00 € und des Hallenbades Theodor-Heuss-Schule in Höhe von 1.315.418,00 €, mithin den Gesamtbetrag von 16.425.129,00 € erfordern. Dies entspricht einem jährlichen Zuschuss in Höhe von 1.107.695,00 €.

II.

Überlegungen, wie angesichts des Investitionsstaus zukünftig die Bäderlandschaft gestaltet werden könnte, gibt es spätestens seit dem Jahr 2007, indem die Betreiberfirma GMF eine Betrachtung zur Realisierung eines Kombibades (Hallen- und Freibad) in Sinsheim vorstellte. Seit Beginn des Jahres 2008 geht die Stadtverwaltung der Stadt Sinsheim davon aus, dass eine ganzheitliche Be-

trachtung der Sinsheimer Bäderwelt unumgänglich ist. Es wurde eine Untersuchung zur Erfassung des Status Quo sowie des zukünftigen Betriebs der Sinsheimer Hallenbänder in Auftrag gegeben.

III.

In seiner Sitzung am 23.06.2009 beschloss der Gemeinderat die Durchführung eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbs zur Vorbereitung der Durchführung einer europaweiten Ausschreibung für Planung, Neubau und Betrieb eines Hallenbades mit optionalem Wellness-, Sauna-, Gesundheits- und/oder Therapiebereich.

In seiner Sitzung vom 21.07.2009 fasste der Gemeinderat der Stadt Sinsheim sodann folgenden Beschluss:

„Der Gemeinderat beschließt die Durchführung einer europaweiten Ausschreibung im Verhandlungsverfahren gem. § 3 a Nr. 1 Lit. d i. V. m. Nr. 5 lit. c VOB/A für Planung, Neubau und Betrieb eines Bade- und Wellnessparks mit Familienbereich im Sportbad und optionalem Sauna-, Gesundheits- und/oder Therapiebereich sowie und dem Abschluss eines Betriebsführungsvertrages auf Basis des in der Anlage beigefügten „Eckpunktepapiers“ . Insbesondere die in der Anlage bezeichnete Mindestanforderung (S. 8 f. „Raumprogramm“), Bewertungskriterien (S. 10 „Zuschlagskriterien“) und Aufwandsentschädigung (S. 11 „Vergütung“).

Die Verwaltung wird ermächtigt, unter diesen Rahmenbedingungen die Ausschreibung durchzuführen. Auf Grund der Auswertung des Ergebnisses aus dem vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb soll dieses Verhandlungsverfahren mit den drei erstplatzierten Bietern durchgeführt werden“.

Aus den Ausschreibungsunterlagen ist geregelt, dass Bieter, die einordnungsgemäßes, zuschlagsfähiges Angebot einschließlich Modell abgegeben haben und nach Aufforderung durch den Auftraggeber an Verhandlungen teilgenommen haben, pauschal eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 10.000,00 € erhalten, wenn sie nicht den Zuschlag erhalten.

IV.



Auf der Grundlage der Auswertung der Ergebnisse aus dem vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb wurde ein Verhandlungsverfahren mit den drei erstplatzierten Bietern durchgeführt. Allen drei Bietern wurde Gelegenheit gegeben, in mehreren Verhandlungsgesprächen ihre konkreten Planentwürfe zu erläutern. Im Ergebnis entsprachen nur zwei Planvarianten dem geforderten maximalen Zuschuss von 1,1 Mio. € jährlich. Die Zwischenauswertung anhand der Bewertungsmatrix ergab einen großen Unterschied zwischen Bieter 1 und den Bietern 2 und 3, so dass die Verwaltung sich entschied, zunächst nur mit dem präferierten Bieter in die weitere Konkretisierung der Planung zu gehen, ohne dass die beiden weiteren Bieter förmlich aus dem Verfahren ausgeschlossen wurden. Diese wurden darüber informiert, dass die weiteren Verhandlungen nur vorläufig ausgesetzt wurden. Die Vorteile des favorisierten Konzepts wurden in der Vorlage Nr. 35/2010 vom 16.04.2010 für die Sitzung des Gemeinderats am 27.04.2010 ausführlich vorgestellt.

V.

In der Sitzung vom 27.04.2010 fasste der Gemeinderat folgenden Beschluss:

„Der Gemeinderat nimmt den derzeitigen Verfahrensstand in Sachen Bäderkonzeption zur Kenntnis und beschließt:

a) Anhand der Auswertung der Bewertungsmatrix (Anlage 1) zu Vorlage Nr. 35/2010 „Hallen- und Wellnessbad im GI-Sinsheim-Süd“ das Verhandlungsverfahren mit der Feststellung des Erstplatzierten abzuschließen und die Verwaltung zu beauftragen, anhand der in der Anlage 2 dargestellten vertraglichen Eckpunkte die Verträge endzuverhandeln, um diese mit der Kommunalaufsicht abzustimmen und dem Gemeinderat zur Genehmigung vorzulegen.

b) Die Unterrichtung der nicht berücksichtigten Bieter“.

In der Folge wurden gem. § 101 a Abs. 1 Satz 1 GWB die beiden Bieter, deren Angebote nicht berücksichtigt werden sollten, über den Namen des Unternehmens, dessen Angebot angenommen werden soll sowie über die Gründe der vorgesehenen Nichtberücksichtigung ihres Angebots und den Zeitpunkt des Vertragsschlusses informiert. Derzeit werden die endgültigen Vertragsdetails noch ausgehandelt.

VI.

Gegen die Absicht, durch ein Privatunternehmen ein Hallen- und Wellnessbad zu errichten und dieses zu bezuschussen, hat eine Bürgerinitiative ein Bürgerbegehren initiiert. Seit dem 07. Juli 2010 liegen an verschiedenen Stellen Unterschriftenlisten aus. Diese Listen haben folgenden Text:

„Bürgerbegehren nach § 21 Abs. 2 der GemO

Mit meiner Unterschrift beantrage ich die Durchführung eines Bürgerentscheids zu folgender Fragestellung:

Sind Sie dagegen, dass sich die Stadt Sinsheim bei ihrer derzeitigen Verschuldung zu einer jährlichen Zahlung von rd. 1 Mio. € über zwei Jahrzehnte verpflichtet, damit ein Privatunternehmen ein Hallen- und Wellnessbad errichten und betreiben kann?

Begründung:

Die Errichtung eines Hallen- und Wellnessbades im Industriegebiet Sinsheim-Süd durch einen Privatunternehmer soll von der Stadt

Sinsheim mit jährlichen 1,05 Mio. € über 22 Jahre mitfinanziert werden. Die Stadt Sinsheim – mit einem derzeitigen Schuldenstand von ca. 77 Mio. € im Kernhaushalt und ihren Eigenbetrieben wird diesen Betrag auch bei Insolvenz des Betreibers und der Schließung der Bäder voll bezahlen müssen. Ein rentabler Betrieb des geplanten Hallen- und Wellnessbades ist bei genauer Betrachtung und Prüfung der vorgelegten Fakten und Zahlen nicht zu garantieren. Die Stadt wird die Folgekosten für Straßenerhalt, Neu- und Ausbau tragen müssen. Noch mehr Verkehr (ca. 1.100 Besucher täglich für einen rentablen Betrieb) und damit Lärm- und Luftverschmutzung für Sinsheim wären die Folge. Die Stadt bindet finanzielle Mittel in ein hochriskantes und zugleich familienunfreundliches Projekt. Einsparungen und Gebührenerhöhungen in anderen Bereichen sind zu befürchten. Die Schwimmsituation von Schulen und Vereinen wird sich deutlich verschlechtern.

Kostendeckung:

Wird die Abstimmungsfrage beim Bürgerentscheid – wie wir empfehlen – mit „Ja“ beantwortet, so spart die Stadt Sinsheim dadurch insgesamt erhebliche Geldmittel ein. 23,1 Mio. € (= 1,05 Mio. x 22 Jahre) können dann anderweitig verwendet werden. Deshalb ist in diesem Fall kein Kostendeckungsvorschlag erforderlich.

Zur einmaligen Unterschrift sind alle Bürger der Europäischen Union ab dem 18. Lebensjahr, die in Sinsheim ihren Hauptwohnsitz haben, berechtigt.

(...)

Die Angabe des Geburtsdatums ist freiwillig. Sie erleichtert die notwendige Überprüfung durch die Stadt Sinsheim, ob die Unterzeichner auch tatsächlich in Sinsheim wahlberechtigt sind.

Zentrale Sammelstellen: Anja Hoffmann, Uhlandstraße 15, 74889 Sinsheim, E-Mail: aahoffmann@ifmeg.com, Tel.: 07261-728477; Angela Stahl, Pfohlhofstraße 9, 74889, Sinsheim-Steinfurt, E-Mail: aum.stahl@t-online.de, Tel.: 07261-5854; www.buergerbegehren-sinsheim.de

VII.

Am 05. August 2010 haben Vertreter der Bürgerinitiative der Stadt Sinsheim ca. 1.350 Unterschriften für das Bürgerbegehren überreicht. Das Gutachten geht davon aus, dass eine offizielle Einreichung des Bürgerbegehrens damit nicht stattgefunden hat.

B. Gutachtenfrage

Weil derzeit das Quorum an Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren noch nicht vorliegt, soll mit dem nachfolgenden Gutachten geprüft werden, ob, sollte die Anzahl von Unterschriften erreicht werden, das Bürgerbegehren zulässig wäre, damit der Gemeinderat gem. § 21 Abs. 4 GemO über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheiden könnte.



C. Rechtliche Stellungnahme

Die Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren sind in § 21 Gemeindeordnung (GemO) geregelt. Nach § 21 Abs. 3 GemO kann die Bürgerschaft über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, einen Bürgerentscheid beantragen. Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Soweit sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, muss dies innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses geschehen. Weiterhin muss das Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Schließlich muss ein bestimmtes Quorum an Unterschriften eingereicht werden.

1. Erreichen des Quorums

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO muss das Bürgerbegehren von mindestens 10 % der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch in Gemeinden von mit nicht mehr als 50.000 Einwohnern von 2.500 Bürgern. Ausweislich der Kommunalstatistik des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg hatte die Stadt Sinsheim Ende des Jahres 2007 25.517 Einwohner. Das Bürgerbegehren muss daher, weil es sich um eine Gemeinde mit nicht mehr als 50.000 Einwohner handelt, von mindestens 2.500 wahlberechtigten Bürgern unterzeichnet sein. Derzeit liegen maximal 1.350 Unterschriften vor, deren Gültigkeit noch nicht geprüft wurde. Das Quorum ist somit noch nicht erreicht und das Bürgerbegehren unzulässig.

2. Schriftformerfordernis

Gem. § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO muss das Bürgerbegehren schriftlich eingereicht werden. Das Bürgerbegehren wurde schriftlich verfasst, sollte es mit der nötigen Anzahl von Unterschriften eingereicht werden, ist dieses Erfordernis erfüllt.

3. Fragestellung

Gem. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO muss das Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage enthalten. Die in dem Bürgerbegehren formulierte Frage lautet wie folgt:

„Sind Sie dagegen, dass sich die Stadt Sinsheim bei ihrer derzeitigen Verschuldung zur einer jährlichen Zahlung von rd. 1 Mio. € über zwei Jahrzehnte verpflichtet, damit ein Privatunternehmen ein Hallen- und Wellnessbad errichten und betreiben kann?“

Es handelt sich mithin um eine Frage, die ohne weiteres mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden kann. Die Fragestellung ist zudem hinreichend eindeutig. Der Hinweis auf die derzeitige Verschuldung geht über die Fragestellung an sich hinaus, letztlich wird aber deutlich, dass es nicht darum geht, das Projekt etwa bauplanungsrechtlich oder dergleichen zu verhindern, sondern nur darum, ob die Stadt Sinsheim einen jährlichen Zuschuss von etwa einer Mio. € für das Vorhaben aufwenden wird.

4. Kein Bürgerbegehren in gleicher Sache

Nach § 21 Abs. 3 Satz 2 GemO darf nicht innerhalb der letzten drei Jahre ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens zu der gleichen Frage durchgeführt worden sein. Ausweislich der vorliegenden Unterlagen gab es ein solches Bürgerbegehren nicht, weshalb diese Voraussetzung erfüllt ist.

5. Zuständigkeit des Gemeinderats

Ein Bürgerbegehren kann nur über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde angestrengt werden, für die der Gemeinderat zuständig ist, § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO. Die Frage einer finanziellen Beteiligung bei dem Neubau eines Wellness- und Hallenbades betrifft eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Stadt Sinsheim, für die der Gemeinderat zuständig ist. Auch diese Voraussetzung ist mithin erfüllt.

6. Ausschlussstatbestände

Neben einer Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde darf keiner der Ausschlussstatbestände des § 21 Abs. 2 GemO einschlägig sein. Danach findet ein Bürgerentscheid u. a. nicht statt über die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe der Kommunalabgaben,

Tarife und Entgelte, § 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO. Auch wenn es gemäß der gestellten Frage des Bürgerbegehrens um eine Finanzierungsfrage geht, ist damit jedoch nicht unmittelbar der Haushalt oder ein Wirtschaftsplan eines Eigenbetriebes betroffen. Es geht auch nicht um Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte, sondern die grundsätzliche Entscheidung darüber, ob sich die Stadt Sinsheim bei einem privaten Investor mit der genannten Summe von etwas mehr als 1 Mio. € jährlich für die nächsten 22 Jahre beteiligt. Es greift mithin keiner der Ausschlussstatbestände des § 21 Abs. 2 GemO ein.

7. Begründung des Bürgerbegehrens

Eine Begründung des Bürgerbegehrens ist zwingender Bestandteil, § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO. Zweck der Begründung ist es, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren des Bürgerbegehrens aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei sind an die Begründung keine zu hohen Anforderungen zu stellen.

VGH Mannheim, VBlBW 1977, 10; VG Stuttgart, U. v. 17.07.2007 – 7 K 3229/08 – Juris; Kunze/Bronner/Katz, GemO Baden-Württemberg, § 21 Rn. 20 m. w. Nw.

Weil die Begründung regelmäßig auch dazu dient, für das Bürgerbegehren zu werben, kann es in gewissem Umfang hinzunehmen sein, dass Tatsachenmitteilungen und Erläuterungen im Sinne des politischen Anliegens des Bürgerbegehrens „gefärbt“ sind. Nach der Rechtsprechung ist es vorrangig Sache der abstimmungsberechtigten Bürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den mit dem vorgelegten Bürgerbegehren vorgebrachten Argumenten folgen wollen oder nicht.

VG Stuttgart, U. v. 17.07.2009 -7 K 3229/08 – Juris.

Zu berücksichtigen ist auch, dass schon Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und Wider regelmäßig nicht zulassen. 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 zu Grunde liegt, weil maßgeblich für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung allein das Ziel ist, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen.

VG Stuttgart, U. v. 17.07.2009, a.a.O.; OVG Schleswig-Holstein, U. v. 19.12.2005 – 2 L B 19/05 – Juris; OVG NRW, U. v. 23.04.2002 – 15 A 5594/00 – NVwZ-RR 2002, 766 767).

- a) Die Begründung des Bürgerbegehrens enthält verschiedene Mängel. Die Behauptung, dass die Stadt Sinsheim „diesen Betrag auch bei Insolvenz des Betriebes und der Schließung der Bäder voll bezahlen“ müsste, ist in dieser Form nicht richtig. Nach der vorgelegten Konzeption gibt es eine räumliche Trennung zwischen dem Wellness- sowie dem Hallenbad, die es ermöglichen würde, im Falle der Schließung des Wellness-Bades das Hallenbad weiter zu betreiben. Bei der favorisierten Konzeption ist vielmehr sichergestellt, dass auch im Falle der Insolvenz des Privaten das Bad durch die Stadt weiter betrieben werden könnte. Gegenleistung wäre also die Errichtung des Hallenbades. Die Aussage, dass im Falle der Insolvenz mehr als 1 Mio. € gezahlt würden, ohne dass hierfür eine Gegenleistung erfolgte, ist daher nicht richtig.

- b) Weiterhin enthält die Begründung die Aussage, dass die Stadt Sinsheim „finanzielle Mittel für ein hochriskantes und zugleich familienunfreund-

lichen Projekt“ binde, zudem werde sich die Schwimmsituation von Schulen und Vereinen deutlich verschlechtern. Bei diesen Aussagen handelt es sich erkennbar um Bewertungen der Initiatoren des Bürgerbegehrens, die allerdings nur schlüssig sind, wenn im Gegenzug die bisherigen Schwimmbäder geschlossen werden. Anderenfalls gäbe es ein zusätzliches Angebot, so dass sich die Bädersituation keinesfalls verschlechtern könnte. Geht man davon aus, ist die Begründung jedoch unvollständig, weil nicht darauf hingewiesen wird, dass sich durch die Schließung der vorhandenen Hallenbäder auch Einsparungen ergeben, welche den Ausgaben gegenüberzustellen wären.

- c) Trotz der vorhandenen Mängel ist nach unserer Auffassung die Begründung nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend. Wie vorstehend ausgeführt, können an die Begründung keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Aus der Begründung wird deutlich, aus welchen Gründen die Initiatoren des Bürgerbegehrens die Beteiligung der Stadt Sinsheim an dem Bäderprojekt ablehnen. Nach unserer Auffassung ist daher das Bürgerbegehren auch insoweit zulässig.

8. Einhaltung der 6-Wochen-Frist

Fraglich ist weiterhin, ob mit dem Bürgerbegehren die 6-Wochen-Frist gem. § 21 Abs. 3 Satz 4 2. HS GemO eingehalten werden müsste. Danach muss ein Bürgerbegehren, soweit es sich gegen den Beschluss des Gemeinderats richtet, innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein.

a) Beginn einer 6-Wochen-Frist

Bekanntgabe im Sinne der genannten Vorschrift und somit der Beginn der 6-Wochen-Frist setzt keine formelle Bekanntmachung voraus. Die Frist beginnt vielmehr auch dann zu laufen, wenn über den wesentlichen Inhalt des Gemeinderatsbeschlusses in der örtlichen Presse oder im redaktionellen Teil des Amtsblattes berichtet wird.

Grundlegend VGH Mannheim, U. v. 14.11.1983 – 1 S 1204/83 – NVwZ 1982, 289; B. v. 27.04.2010 – 1 S 2810/09, St. Rspr.



Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung vom 21.07.2009 die europaweite Ausschreibung des Projekts „Bäderwelt“ beschlossen. Der Beschluss verweist u. a. auf das sog. Eckpunktepapier, das seinerseits eine jährliche Vergütung von 1,1 Mio. € vorsah. Nimmt man an, dass sich das Bürgerbegehren gegen diesen Gemeinderatsbeschluss richtet, wäre die 6-Wochen-Frist abgelaufen.

Der letzte Beschluss des Gemeinderats in Sachen Bäderwelten datiert auf die Sitzung vom 27.04.2010. Das Gutachten geht davon aus, dass hierüber am 29. April 2010 berichtet wurde. Nimmt man den 29. April 2010 als Zeitpunkt der Bekanntmachung, wäre die Frist am 10. Juni 2010 abgelaufen und nicht mehr gewahrt.

b) Gegen Beschluss des Gemeinderats

Entscheidend kommt es somit darauf an, ob sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderates richtet.

- aa) Gegen einen Gemeinderatschluss ist ein Bürgerbegehren nicht nur, wenn dieser Beschluss in der Fragestellung oder in der Begründung des Begehrens ausdrücklich genannt ist, sondern auch dann, wenn es sich inhaltlich auf einen Beschluss des Gemeinderats bezieht und seiner Zielsetzung nach auf eine Korrektur des Beschlusses ausgerichtet ist.

VGH Mannheim, U. v. 14.11.1983 – 1 S 1204/84 -; NVwZ 1985, 288 (289).



Zu unterscheiden ist hier zwischen sog. initiierenden und kassierenden Bürgerbegehren. Zeitlich unbeschränkt zulässig sind Bürgerbegehren in kommunalen Angelegenheit, die in der Vergangenheit noch nicht Gegenstand eines Gemeinderatsbeschlusses waren und die erst den Anschluss für eine Maßnahme darstellen. Kassierende Bürgerbegehren sind demgegenüber Ausdruck des Widerstandes gegen die Entscheidungen des Rates und zielen darauf ab, diese zu revidieren. Nur letztere unterliegen der 6-Wochen-Frist des § 21 Abs. 3 GemO.

Ausführlich Retgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 150.

Bei der Frage, ob sich ein Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss richtet, ist auch der Zweck der Ausschlussfrist gem. § 21 Abs. 3 GemO zu berücksichtigen. Mit dieser Frist soll vermieden werden, dass die Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen in wichtigen Gemeindeangelegenheiten längere Zeit nicht in Angriff genommen werden kann oder gar rückgängig gemacht werden muss.

Grundlegend VGH Mannheim, U. v. 14.11.1983 – 1 S 1204/83 – NVwZ 1985, 288 (289); U. v. 18.06.1990 – 1 S 657/90 – VBIBW 1990, 460 461).

Bezüglich der Errichtung einer öffentlichen Einrichtung – in entschiedenem Fall ging es um die Errichtung einer Stadthalle sowie eines Hallenfreibades – hat der VGH in der zuletzt genannten Entscheidung wörtlich ausgeführt:

„Nach der Rechtsprechung des Senats (U. v. 14.11.1983, NVwZ 1985, 288; B. v. 17.11.1983, Die Justiz 1985, 64) greift die Ausschlussfrist ein, wenn das Bürgerbegehren seinem Inhalt nach auf die Korrektur eines Gemeinderatsbeschlusses gerichtet ist. Nicht erforderlich ist, dass der Gemeinderatsbeschluss in der Fragestellung oder Begründung des Bürgerbegehrens ausdrücklich genannt ist. Da ein Bürgerentscheid nur „über eine gewichtige Gemeindeangelegenheit“ beantragt werden kann (§ 21 Abs. 3 Satz 1 GemO), können allein solche Gemeinderatsbeschlüsse zur Ausschlussfrist führen, die ihrerseits eine wichtige Gemeindeangelegenheit zum Gegenstand haben. Geht es um die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung (§ 21 Abs. 1 Satz 2 N. 1 GemO), erfüllt diese Voraussetzung nicht allein der „Projektbeschluss“, mit dem der Gemeinderat nach Abschluss der Planungen „grünes Licht“ für die Realisierung des Vorhabens gibt. Die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung betreffen vielmehr auch Grundsatzbeschlüsse, wie sie, namentlich bei komplexen und umfangreichen Großvorhaben mit „gestrecktem“ Planungsverfahren, dem Projektbeschluss vorauszugehen pflegen. Dazu gehören typischerweise „Weichen stellende“ Entscheidungen des Gemeinderats über die Einleitung der Planung eines bestimmten Vorhabens, die Standortfrage oder wesentliche Einzelheiten der Gestaltung. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens im Vorfeld des Planungsabschlusses dient dem Interesse der Bürger, bereits im frühen Stadium eines gestuften Planungsverfahrens weitreichenden Entscheidungen des Gemeinderats über Art, Zuschnitt und Gestaltung des Vorhabens durch Bürgerentscheid entgegenzutreten zu können. Grundsatzbeschlüsse dieser Art, die eine Planung einleiten oder eine Planungsstufe abschließen und den Übergang zur nächsten Planungsstufe eröffnen, werden mit zum Teil erheblichem personellen und finanziellen Aufwand ausgeführt. Dem Regelungszweck des § 21 Abs. 3 Satz 1 HS. 2 GemO, die Effizienz und die Sparsamkeit kommunaler Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten, entspricht es deshalb, ein „korrigierendes“ Bürgerbegehren nur zuzulassen, wenn es innerhalb der Ausschlussfrist eingereicht wird (Senat, a.a.O.), jeweils u. H. auf Sapper, VBIBW 1983, 89/93 f.).

(...)

Der hieraus resultierende Zwang zur Fristwahrung auch im Planungsstadium öffentlicher Einrichtungen führt nicht zu einer vom Gesetz nicht gewollten unverhältnismäßigen Einschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger. Die Bedingungen für die Zulassung eines Bürgerbegehrens gegen ein Vorhaben, das sich noch im Planungsstadium befindet, sind nicht strenger als bei einem Bürgerbegehren gegen einen Projektbeschluss. Nach der vom Senat vertretenen Auffassung sind die Bürger nicht gehalten, gegen ein Vorhaben bereits in einem Stadium vorzugehen, in dem sich das Für und Wider noch nicht abschließend und umfassend beurteilen lässt. Denn einem Bürgerbegehren gegen den Projektbeschluss wird in der Regel nicht entgegengehalten werden können, die durch vorangegangene Planungsbeschlüsse grundsätzlicher Art in Lauf gesetzte Ausschlussfrist sein ungenutzt verstrichen (Senat, B. v. 17.11.1983, Die Justiz 1985, 64). Der Gefahr mehrfacher Bürgerentscheide in derselben Sache ist dadurch vorgebeugt, dass ein Bürgerbegehren nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben darf, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist (§ 21 Abs. 3 Satz 2 GemO).“

- bb) Für die Annahme, dass sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, spricht, dass der Gemeinderat der Stadt Sinsheim in seiner Sitzung vom 21.07.2009 schon die Ausschreibung für Planung, Neubau und Betrieb eines Bade- und Wellnessparks mit Sportbad beschlossen hat. Gegenstand dieses Grundsatzbeschlusses war u. a. der Finanzierungsanteil der Stadt Sinsheim mit nach damaligen Planungen 1,1 Mio. € pro Jahr für 25 Jahre. Dies ergibt sich aus dem Verweis des Gemeinderatsbeschlusses auf die zuvor entwickelten „Mindestanforderungen“. Dem Gemeinderatsbeschluss, das Projekt öffentlich auszuschreiben, sind jahrelange Untersuchungen und Verhandlungen vorangegangen. Mit dem Beschluss, das Projekt europaweit auszuschreiben, hat der Gemeinderat somit nicht nur förmlich das Vergabeverfahren initiiert, sondern auch einen Beschluss über die finanziellen Rahmenbedingungen getroffen. Es handelte sich auch nicht mehr um eine unverbindliche Planung, sondern die Ausschreibung in einem europaweiten Verfahren mit der Folge, dass das Planungsver-

fahren gem. § 26 VOB/A nur unter engen Voraussetzungen wieder aufgehoben werden konnte. Das Bürgerbegehren richtet sich gegen die finanzielle Beteiligung der Stadt Sinsheim an einem Sport- und Freizeitbad. Genau der Umfang dieser Beteiligung von etwas mehr als 1 Mio. € pro Jahr für 25 Jahre war jedoch Grundlage des aus Basis des Gemeinderatsbeschlusses vom 21.07.2009 eingeleiteten europaweiten Verhandlungsverfahrens.

- 
- cc) Gegen die Annahme, das Bürgerbegehren richte sich gegen diesen Gemeinderatsbeschluss, spricht, dass damit das Ausschreibungsverfahren erst eingeleitet wurde, ein konkreter Beschluss über die Vergabe damit jedoch erst in der Zukunft lag. D. h. die konkrete Entscheidung darüber, mit einem möglichen Anbieter einen entsprechenden Vertrag abzuschließen, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar. Ob sich also die Stadt Sinsheim im Ergebnis verpflichten würde, über einen Zeitraum von bis zu 25 Jahren bis zu 1,1 Mio. € jährlich in das Projekt zu investieren, war damals noch nicht endgültig entschieden.
- dd) Unter Berücksichtigung der dargestellten Rechtsprechung richtet sich nach hier vertretener Auffassung das Bürgerbegehren gleichwohl gegen diesen Gemeinderatsbeschluss. Bei diesem ergibt sich, dass der Gemeinderat der Stadt Sinsheim bereit war, die genannte Summe jährlich aufzubringen, um die Errichtung des Freizeit- und Sportbades zu ermöglichen. Demgegenüber ist das Bürgerbegehren darauf gerichtet, eine entsprechende jährliche Zahlung an einen privaten Investor zu unterbinden. Darauf, dass noch nicht der endgültige Zuschlag auf einen möglichen Anbieter erfolgt ist, kommt es nach der dargestellten Rechtsprechung nicht an.

Bei der Entscheidung, die europaweite Ausschreibung einzuleiten, handelt es sich um einen weichenstellenden Beschluss des Gemeinderats. Das Bürgerbegehren richtet sich gegen diesen Gemeinderatsbeschluss und ist daher verfristet.

c) Erneute Befassung des Gemeinderats

Die 6-Wochen-Frist, innerhalb derer das Bürgerbegehren zulässigerweise hätte durchgeführt werden können, könnte durch den Beschluss des Gemeinderats vom 27.04.2010 wieder in Gang gesetzt worden sein. Nach der Rechtsprechung kann im Rahmen aufwendiger Planungsverfahren in verschiedenen Stadien ein Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss zulässig sein. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein erneuter Grundsatzbeschluss gefasst wird.

Vgl. VGH Mannheim, a.a.O.

Letztlich kann dahinstehen, ob mit dem Gemeinderatsbeschluss in der Sitzung vom 27.04.2010, wonach der Gemeinderat den derzeitigen Verfahrensstand zur Kenntnis nimmt und die Verwaltung beauftragt, die Verträge endzuverhandeln, ein solcher Grundsatzbeschluss getroffen wurde. Auch insoweit wäre die 6-Wochen-Frist gem. § 23 Abs. 3 Satz 4 2. HS GemO abgelaufen.

d) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass nach hier vertretener Auffassung das Bürgerbegehren unzulässig ist, weil es sich gegen einen

Gemeinderatsbeschluss richtet und nicht innerhalb der 6-Wochen-Frist eingereicht wurde.

9. Kostendeckungsvorschlag

Fraglich ist weiterhin, ob das Bürgerbegehren auch deshalb unzulässig ist, weil es den nach § 23 Abs. 3 Satz 4 GemO erforderlichen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der verlangten Maßnahmen nicht enthält. Auf dem Formblatt für das Bürgerbegehren ist hierzu aufgeführt, dass, sollte die dort genannte Frage mit „Ja“ beantwortet worden sein, die Stadt Sinsheim insgesamt erhebliche Geldmittel in Höhe von mehr als 23 Mio. € einspare, die anderweitig verwendet werden könnten, weshalb in diesem Fall kein Kostendeckungsvorschlag erforderlich sei.

a) Kosten beim Unterlassen einer Maßnahme

Für die Annahme der Initiatoren des Bürgerbegehrens, dass ein Kostendeckungsvorschlag vorliegend entbehrlich sei, spricht, dass nicht die Durchführung einer Maßnahme, sondern deren Unterlassen Ziel des Bürgerbegehrens ist. Es ist in der Rechtsprechung der Obergerichte jedoch geklärt, dass auch das Unterlassen einer Maßnahme Kosten verursachen kann, insbesondere wenn dies zumindest mittelbar zu Mindererträgen oder Folgekosten führen kann.

So etwa OVG NRW, B. v. 19.03.2004 – 15 B 522/04 – Juris; Hess. VGH, U. v. 28.10.1999, NVwZ-RR 2000, 451; VG Köln, U. v. 19. Nov. 1999, NVwZ-RR 2000, 455; OVG Schleswig-Holstein, B. v. 24.04.2006 – 2 MB 10/06 – Juris.

Entschieden ist darüber hinaus der Fall, dass das Unterlassen einer Maßnahme Folgekosten in Form von Schadensersatz- oder vertraglichen Ansprüchen nach sich ziehen kann, etwa weil ein Investor im Vertrauen auf laufende Verhandlungen Aufwendungen hatte oder, soweit ein Vertrag schon geschlossen wurde, Schadenersatzpflichten entstehen können.

VG Karlsruhe, U. v. 16.01.2009 – 1 K 2533/08 – Juris.



b) Kostendeckungsvorschlag

Aufgrund der genannten Regelung in den Ausschreibungsunterlagen hätte der favorisierte Bieter, wenn das Verfahren aufgrund eines erfolgreichen Bürgerentscheids eingestellt würde, Anspruch auf Entschädigung in Höhe von mindestens 10.000,00 €. Ob darüber hinaus Ansprüche bestehen könnten, bedarf hier keiner weiteren Vertiefung, weil zumindest insoweit ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich gewesen wäre. Die Vertreter der Bürgerinitiative können sich nicht darauf berufen, über die Höhe dieser Kosten keine Angaben machen zu können. Insoweit besteht die Obliegenheit, bei der Gemeinde nachzufragen, um sich über die etwaige Höhe von Ersatzansprüchen zu informieren.

VG Karlsruhe, a.a.O.

Die Annahme der Bürgerinitiative, es bedürfe keines Kostendeckungsvorschlags, ist daher unzutreffend. Die Bürgerinitiative kann sich auch nicht darauf berufen, gegenüber der Zahlung von mehr als 1 Mio. € pro Jahr für 22 Jahre handele sich immer noch um eine erhebliche Einsparung. Durch die verlangte Maßnahme – Abbruch des Vergabeverfahrens

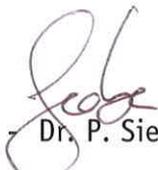
– würden konkrete Kosten entstehen, hierfür hätte es eines Kostendeckungsvorschlages bedurft.

D.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Gutachten kommt zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens würde voraussetzen, dass mindestens 2.500 gültige Unterschriften eingereicht werden.
2. Das Bürgerbegehren richtet sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss und wurde nicht innerhalb der 6-Wochen-Frist des § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO eingehalten. Diese Frist ist abgelaufen und kann nicht mehr gewahrt werden.
3. Das Begehren ist weiterhin deshalb unzulässig, weil es eines Kostendeckungsvorschlags bedurft hätte, ein Kostendeckungsvorschlag jedoch fehlt.
4. Insgesamt ist das Bürgerbegehren unzulässig.



- Dr. P. Sieben -
Rechtsanwalt