



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

15. Oktober 2010 PS/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

**Ergänzende Stellungnahme**  
**zum Rechtsgutachten vom 01.09.2010**  
  
**zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens**  
**„Bürgerbegehren Bäderparadies“**

Nach Vorlage unserer rechtsgutachtlichen Stellungnahme vom 01.09.2010 wurden durch die Initiatoren des Bürgerbegehrens Bäderparadies in Sinsheim weitere Unterschriften vorgelegt. Darüber hinaus hat der Gemeinderat in seiner Sitzung vom 28.09.2010 weitere Beschlüsse in der Sache gefasst. Die genannte gutachtliche Stellungnahme vom 01.09.2010 kam zum Ergebnis, dass seinerzeit das Bürgerbegehren unter anderem deshalb unzulässig war, weil das erforderliche Quorum an Stimmen nicht vorlag, sowie die 6-Wochenfrist gem. § 21 Abs. 3 Satz 4, 2. Halbsatz GemO nicht eingehalten wurde. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens haben zudem eine kurzgutachtliche Stellungnahme vorgelegt die unter anderem zu dem Ergebnis kommt, dass es keines Kostendeckungsvorschlags bedarf oder zumindest die Initiatoren des Bürgerbegehrens ihrer Obliegenheiten im Zusammenhang mit einem Kostendeckungsvorschlag nachgekommen sind. Als Entscheidungsgrundlage für den Gemeinderat der Stadt Sinsheim soll daher unter Berücksichtigung dieser Umstände abschließend die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dargestellt werden.

#### **A.**

#### **Zum Sachverhalt**

Ergänzend zu den Ausführungen in der rechtsgutachtlichen Stellungnahme vom 01.09.2010 gehen wir von folgendem Sachverhalt aus:

#### **I.**

Die Vertreter der Bürgerinitiative haben am 05.08.2010 Listen mit insgesamt 1.368 Unterschriften abgegeben, von denen 102 ungültig waren. Die Vertreter der Bürgerinitiative gingen ausweislich eines Schreibens an Herrn Oberbürger-

meister Geinert vom 21.06.2010 davon aus, dass es sich um initiiertes Bürgerbegehren handele, das sich nicht gegen einen Gemeinderatsbeschluss richte.

## II.

In seiner Sitzung am 28.09.2010 hat der Gemeinderat der Stadt Sinsheim in nicht-öffentlicher Sitzung folgende Beschlüsse gefasst:

- a) Der Gemeinderat stellt fest, dass die Verwaltung ihrem Auftrag nachgekommen ist und sämtliche in der GR-Sitzung vom 27.04.2010 beschlossenen Vertragseckpunkte in Verträge mit der Unternehmensgruppe Wund gefasst. Insofern wird der Vollzug des Beschlusses vom 27.04.2010 durch Abschluss der in der nicht-öffentlichen Sitzung vom 16.09.2010 vorgelegten Verträge bzw. Eckpunkte des Kaufvertrags- und Erbbaurechtsvertrags-Angebots unter Berücksichtigung der in der Vorlage zur heutigen Sitzung aufgezeigten Änderungen genehmigt.
- b) Insbesondere im Rahmen der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde, der notariellen Beurkundung, den Erfordernissen der finanzierenden Banken und der weiteren Konkretisierung können sich noch Änderungen und Ergänzungen des komplexen Vertragswerks ergeben. Soweit diese nicht die Grundzüge der in der nicht-öffentlichen GR-Sitzung vom 16.09.2010 als Anlage 1 und 2 beigefügten Verträge bzw. die Eckpunkte des Kaufvertrags- und Erbbaurechtsvertrages-Angebots berühren, können diese vorgenommen werden.
- c) Die Verwaltung wird beauftragt, dem Gemeinderat laufend über den Fortgang der Vertragsabwicklung zu berichten.

In der öffentlichen Sitzung des Gemeinderats am 28.09.2010 wurden zudem folgende Beschlüsse gefasst:

- a) Der Gemeinderat stellt fest, dass die Verwaltung ihrem Auftrag nachgekommen ist und sämtliche in der GR-Sitzung vom 27.04.2010 beschlossenen Vertragseckpunkte zum Bau und Betrieb des Hallen- und Wellnessbades im GI Sinsheim Süd in Verträge mit

der Unternehmensgruppe Wund gefasst. Der Gemeinderat nimmt diesbezüglich zur Kenntnis, dass sämtliche in der GR-Sitzung vom 27.04.2010 beschlossenen Eckpunkte zwischenzeitlich in unterschriftsreifen Verträgen ausformuliert wurden und vor Vollzug dem Gemeinderat in nicht-öffentlicher Sitzung vorgelegt werden.

- b) Die Verwaltung wird beauftragt, dem Gemeinderat auch weiterhin laufend über den Fortgang des Projekts zu berichten.

### III.

Am 29.09.2010 übergaben die Initiatoren des Bürgerbegehrens weitere 196 Unterschriftslisten mit insgesamt 1.686 Unterschriften. Hiervon sind nach Prüfung durch die Verwaltung der Stadt Sinsheim 1.504 Unterschriften gültig. Im Begleitschreiben zu den am 29.09.2010 eingereichten Unterschriften heißt es hierzu unter anderem:

Gegen diesen Gemeinderatsbeschluss vom 28.09.2010 reichen wir, als Vertrauenspersonen, mit dem heutigen Datum bei Ihnen, als dem zuständigen Vertreter der Stadt Sinsheim, ein Bürgerbegehren ein. Beigefügt erhalten Sie 1.690 noch ungeprüfte Unterschriften für das Bürgerbegehren. Zusammen mit den Unterschriften, die wir Ihnen bereits am 05.08.10 zur durchaus üblichen Vorprüfung übergeben haben, wovon 1.266 als gültig eingestuft wurden, dürfte damit die für Sinsheim gesetzlich vorgeschriebene Zahl von mindestens 2.500 gültigen Unterschriften für ein Bürgerbegehren deutlich überschritten sein. Bitte veranlassen Sie zügig die Prüfung der mit der heutigen Einreichung des Bürgerbegehrens übergebenen weiteren Unterschriften.

Die Unterschriften wurden in den letzten Wochen vorsorglich für den Fall eines eventuellen Gemeinderatsbeschlusses gesammelt, der nun am 28.09.2010 eingetreten ist und gegen den sich das Bürgerbegehren wendet.

(.....)

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass unser Bürgerbegehren nicht gegen frühere Gemeinderatsbeschlüsse in gleicher Angelegenheit gerichtet ist, denn diese hatten einen anderen Charakter: Gegen ein Ausschreibungsverfahren oder Verhandlungen über einen eventuellen

Vertragsabschluss hatten wir nie etwas einzuwenden, weshalb wir dagegen auch kein Bürgerbegehren ergriffen haben.

## **B.**

### **Rechtliche Stellungnahme**

Aufgrund des geänderten Sachverhalts stellt sich einmal die Frage, ob nunmehr das für das Bürgerbegehren notwendige Quorum von 2.500 Stimmen erreicht wurde und das Bürgerbegehren fristgerecht eingereicht wurde.

#### **I. Erreichen des Quorums**

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO muss ein Bürgerbegehren von mindestens 10 % der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch in Gemeinden mit nicht mehr als 50.000 Einwohner von 2.500 Bürgern. Dieses Quorum wäre, wenn die überreichten Unterschriften zusammengezählt werden, mithin erreicht.

Fraglich ist jedoch, ob die eingereichten Unterschriften zusammengezählt werden können. Ausweislich des Schreibens vom 29.09.2010 der Initiatoren der Bürgerinitiative richtet sich das Bürgerbegehren nunmehr, entgegen der früheren Aussagen, gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 28.09.2010. Es ist daher fraglich, ob Unterschriften, die nicht nur vor den genannten Gemeinderatsbeschlüssen gesammelt, sondern sogar übergeben wurden, berücksichtigt werden können.

Dies betrifft jedoch nicht die Frage, ob rein zahlenmäßig das Quorum von 2.500 Unterschriften erreicht wurde, sondern ob sich das Bürgerbegehren

gegen die Entscheidung des Gemeinderats vom 28.09.2010 richten kann. Das erforderliche Quorum von mindestens 2.500 Unterschriften ist jedenfalls rein numerisch erreicht. Soweit ersichtlich gibt es keine Rechtsprechung zu der Frage, inwieweit schon vor einem Gemeinderatsbeschluss eingereichte Unterschriften bei einem Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss gewertet werden können. Trotz der bestehenden Zweifel spricht nach hier vertretener Auffassung mehr dafür, diese Unterschriften rein numerisch zu werten und entscheidend auf die Beurteilung der Frage abzustellen, wogegen sich das Bürgerbegehren richtet.

## **II. Einhaltung der 6-Wochen-Frist**

Zu prüfen ist weiterhin, ob mit dem endgültig am 29.09.2010 eingereichten Bürgerbegehren die 6-Wochen-Frist gem. § 21 Abs. 3 Satz 4, 2. Halbsatz GemO eingehalten wurde.

### **1. Ausgangspunkt: Verfristung**

Wie mit gutachtlicher Stellungnahme vom 01.09.2010 festgestellt, war das Bürgerbegehren zum damaligen Zeitpunkt, weil es sich gegen den grundlegenden Gemeinderatsbeschluss vom 21.07.2009 richtete und verfristet war. Auf die Frage, ob es sich (auch) gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 27.04.2010 richtete, kam es daher nicht an, weil auch diese Frist abgelaufen wäre.

## 2. Eröffnung neuer 6-Wochen-Frist, Grundsatzbeschluss

Voraussetzung dafür, dass überhaupt die 6-Wochen-Frist erneut zu laufen beginnt, ist, dass der Gemeinderat der Stadt Sinsheim am 28.09.2010 einen Beschluss gefasst hat, der den Lauf der Frist erneut in Gang gesetzt hat. Nach der maßgeblichen Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg ist insoweit zwischen „schlichten“ und „bürgerentscheidsfähigen“ Ratsbeschlüssen zu unterscheiden. Zu Letzterer Gruppe zählen insbesondere die weichenstellenden Beschlüsse, insbesondere der sog. Projektbeschluss, der die Planungsphase beendet und „grünes Licht“ für die Realisierung des Vorhabens gibt.

Vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1985, 288 (289); Urteil vom 18.06.1990, VBIBW 1990, 460 (461); Urteil vom 13.04.1993, VBIBW 1993, 381 (381 f.).

Dem gegenüber sind Gemeinderatsbeschlüsse, die nur noch der Umsetzung der grundsätzlichen Entscheidung dienen, nicht mehr bürgerentscheidsfähig.

- a) Der Gemeinderat der Stadt Sinsheim hat mit seinem Beschluss vom 21.07.2009 die grundlegende Entscheidung getroffen, auf Basis der vorliegenden wirtschaftlichen Eckdaten das Projekt eines Bade- und Wellnessparks mit Familienbereich, Sportbad und optionalem Sauna-Gesundheits- und/oder Therapiebereich europaweit im Verhandlungsverfahren auszuschreiben. Wie mit unserer gutachtlichen Stellungnahme vom 01.09.2010 festgestellt, richtete sich das Bürgerbegehren gegen die dabei festgelegten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Weiterhin

hat der Gemeinderat der Stadt Sinsheim in seiner Sitzung vom 27.04.2010 das europaweite Vergabeverfahren abgeschlossen. Der Gemeinderat hat beschlossen, die beiden unterlegenen Bieter darüber zu unterrichten, dass ihr Angebot nicht berücksichtigt werden wird und die Verwaltung beauftragt, die Verträge mit dem Erstbieter endzuverhandeln. Bei beiden Gemeinderatsbeschlüssen handelt es sich um Grundsatzbeschlüsse: Zum einen die Entscheidung, nach den vorgegebenen wirtschaftlichen und räumlichen Eckdaten ein europaweites Ausschreibungsverfahren durchzuführen und zweitens, am 27.04.2010, die Entscheidung zugunsten des nach der Auswertung erstplatzierten Bieters. Nach dem Beschluss vom 27.04.2010 stand damit das Projekt insgesamt nicht mehr zur Disposition, sondern die Verwaltung wurde nur beauftragt, die „vertraglichen Eckpunkte der Verträge endzuverhandeln, um diese mit der Kommunalaufsicht abzustimmen und dem Gemeinderat zur Genehmigung vorzulegen“. Der Gemeinderat hat sich also nicht mehr vorbehalten, noch einmal grundsätzlich über das Projekt zu beschließen, sondern nur noch die endverhandelten Verträge zu genehmigen.

- b) In seiner Sitzung vom 28.09.2010 hat der Gemeinderat die endverhandelten Verträge genehmigt. Hierbei handelt es sich jedoch nicht mehr einen Grundsatzbeschluss. Die Entscheidung zugunsten des erfolgreichen Bieters war schon durch die Beschlüsse vom 27.04.2010 endgültig gefallen. Es ging nur noch um die auszuhandelnden Vertragsdetails. Der Gemeinderat hat also am 28.09.2010 nicht mehr grundsätzlich über das Projekt entschieden, sondern sich nur noch mit der Frage befasst, ob die Vorgaben hinsichtlich der auszuhandelnden Verträge durch die Verwaltung umgesetzt wurden. Somit wurde keine Grundsatzentscheidung getroffen, der hier die 6-Wochen-Frist gem. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO wieder in Gang gesetzt hätte.

### 3. Bürgerbegehren auf Vorrat

Bedenken bestehen weiterhin dagegen, dass nach Auffassung der Bürgerinitiative zunächst ein „Bürgerbegehren auf Vorrat“ initiiert wurde, dass dann nach dem vermeintlichen Projektbeschluss eingereicht wurde. Die Bürgerinitiative ist, wie eingangs dargestellt, zunächst davon ausgegangen, es handle sich um ein initiiierendes und kein kassierendes Bürgerbegehren, weshalb auch keine Frist für deren Einreichung gelte. Nun soll sich das Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss richten, der zum Zeitpunkt der Abgabe der Unterschriften noch nicht existent war. Unter dieser Voraussetzung bestehen erhebliche Bedenken dagegen, ob insoweit eine ausreichende Begründung des Bürgerbegehrens vorliegt. Nach unserer Auffassung wäre es erforderlich gewesen die Unterzeichner des Bürgerbegehrens auf diese Besonderheit hinzuweisen.

Im Übrigen bestehen erhebliche Bedenken, ob die einmal abgelaufene 6-Wochen-Frist eines schon initiierten Bürgerbegehrens mit einer – für diesen Fall unterstellten – neuen Grundsatzentscheidung wieder aufleben würde. Nach unserer Auffassung lebt die schon einmal abgelaufene Frist für ein Bürgerbegehren durch einen neuen Grundsatzbeschluss nicht mehr auf. Es wird nur die Möglichkeit eröffnet, ein erneutes Bürgerbegehren innerhalb der Frist zu initiieren. Hierzu gibt es jedoch soweit ersichtlich keine Rechtsprechung. Weil es, wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, hierauf auch nicht ankommt, soll diese Frage an dieser Stelle auch nicht weiter vertieft werden.

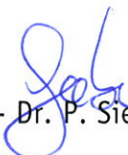
### III. Kostendeckungsvorschlag

Die Bürgerinitiative argumentiert darüber hinaus, soweit man annehme, ein Kostendeckungsvorschlag sei erforderlich, habe sie durch ihre Anfrage mit Schreiben vom 21.06.2010 an Herrn Oberbürgermeister Geinert ihre Obliegenheit erfüllt. In dem genannten Schreiben hat die Bürgerinitiative angefragt, ob die Annahme, es bedürfe keines Kostendeckungsvorschlages, von der Stadt Sinsheim geteilt werde. Eine Anfrage, ob durch ein Absehen von der geplanten Maßnahme Schadensersatzansprüche entstehen könnten und wenn ja in welcher Höhe, hat es jedoch zu keinem Zeitpunkt gegeben.

Im Übrigen kommt es hierauf auch nicht an. Oberbürgermeister Rolf Geinert hat mit Schreiben vom 25.06.2010 den Initiatoren der Bürgerinitiative geantwortet, die aufgeworfenen Fragen müssten unter Zuhilfenahme externer Beratung zunächst geprüft werden. Die Bürgerinitiative hat daraufhin mit Schreiben vom 07.07.2010 erklärt, die Unterschriftensammlung habe mit dem heutigen Datum begonnen. Die rechtliche Prüfung durch die Stadt Sinsheim abzuwarten, führe zu einer „ungerechtfertigten Verzögerung des Bürgerbegehrens“. Die eigene Prüfung habe ergeben, „dass das Bürgerbegehren in der jetzt vorliegenden Form zulässig ist“. Die Behauptung der Vertreter der Bürgerinitiative, diese hätten ihre Obliegenheiten im Hinblick auf einen Kostendeckungsvorschlag erfüllt, ist daher nicht zutreffend.

**C.****Zusammenfassung der Ergebnisse**

Die ergänzende Stellungnahme kommt somit zu dem Ergebnis, dass das Bürgerbegehren, das zwischenzeitlich eingereicht wurde, insgesamt unzulässig ist.



- Dr. P. Sieben -  
Rechtsanwalt

\\\\Linux\\mk\\Documents\\2010\\Okt\\Stadt Sinsheim, Ergänzende Stellungnahme.doc