

STADT GÜGLINGEN

Tagesordnungspunkt Nr. 3
Vorlage Nr. 175/2022 Ö
Sitzung des Gemeinderats
am 11.10.2022
-öffentlich-

Bürgerbegehren „Luftfilter“

Aufhebung der bisherigen Beschlüsse und Feststellung der Zulässigkeit

Antrag zur Beschlussfassung:

1. Die bisherigen, mehrheitlich gefassten Beschlüsse des Gemeinderates über die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „Luftfilter“ vom 15.02.2022 werden aufgehoben.
2. Nach Anhörung der Vertrauenspersonen in öffentlicher Gemeinderatssitzung vom 22. März 2022 und der Prüfung aller rechtlichen Voraussetzungen wird die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Luftfilter“ festgestellt.
3. Der Bürgerentscheid enthält die Fragestellung *„Sind Sie dafür, dass der Beschluss des Gemeinderates (Vorlage Nr. 179a/2021 Ö-Beschlussfassung zu b) vom 16.11.2021 aufgehoben wird u. die Stadt Güglingen für die in ihrer Trägerschaft stehenden Kitas und Schulen in den dortigen Gruppen-, Klassenräumen, von Kindern genutzten Räumen Raumluftfilter anschafft?“*.

ABSTIMMUNGSERGEBNIS		
	Anzahl	
Ja-Stimmen		
Nein-Stimmen		
Enthaltungen		

Themeninhalt:

Ein Bürgerbegehren ist ein aus der Bürgerschaft gestellter Antrag, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Ist ein Bürgerbegehren nach § 21 Abs. 3 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) gültig zustande gekommen, ist ein Bürgerentscheid durchzuführen. Der Bürgerentscheid entfällt nach § 21 Abs. 4 GemO, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

Der Gemeinderat hat sich in seiner öffentlichen Sitzung am 20.07.2021 unter Tagesordnungspunkt 5 mit der von der BU-Fraktion beantragten Anschaffung von Raumlüftern für die Schulen und Kitas in Güglingen befasst.

Der Antrag zur Beschlussfassung lautete damals:

„Für die Schulen und Kitas sollen Raumlüfter zur Senkung der Aerosolbelastung installiert werden. Es soll auf Energieeffizienz, Schalldämmung, Wartungsfreundlichkeit geachtet werden. Auf dem Markt gibt es speziell für Schulen entwickelte Raumlüfter, die in Deutschland produziert werden. Die Verwaltung wird gebeten, entsprechend Vorinformationen incl. Wartungsverträge einzuholen. Der Energieverbrauch soll durch Photovoltaikanlagen auf den Schulen kompensiert werden. Mit dem Kultusministerium soll abgestimmt werden, dass es keine die Installation behindernde Einwände gibt.“

Nach ausführlicher Diskussion wurde der Antrag der BU-Fraktion mit 7 Ja-Stimmen und einer Enthaltung mehrheitlich abgelehnt.

Am 28.09.2021 reichte eine Bürgerinitiative ein Bürgerbegehren „Luftfilter vernichten Viren – die Gesundheit unserer Kinder in Güglinger Kitas und Schulen schützen“ ein. Dieses Bürgerbegehren hatte zum Ziel, diesen Gemeinderatsbeschluss vom 20.07.2021 über die Ablehnung der Anschaffung von Luftfiltern aufzuheben.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens vom 28.09.2021 lautete:

„Sind Sie dafür, dass Güglingen für die Kitas und Schulen in allen Räumen, in denen Gruppen von Kindern sich aufhalten, betreut und unterrichtet werden, Raumluftfilter anschafft?“

In öffentlicher Sitzung vom 16.11.2021 wurde die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens aus formellen Gründen mehrheitlich durch den Gemeinderat beschlossen.

Der darauffolgende Beschlussantrag der Verwaltung, entsprechend § 21 Abs. 1 Satz 1 GemO mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder zu beschließen, einen Bürgerentscheid zur Anschaffung von Luftfiltern durchzuführen, wurde in der Sitzung vom 16.11.2021 mehrheitlich abgelehnt.

Am 15.02.2022 reichte die Bürgerinitiative ein weiteres Bürgerbegehren „Luftfilter vernichten Viren – die Gesundheit unserer Kinder in Güglinger Kitas und Schulen schützen“ ein. Dieses Bürgerbegehren hatte zum Ziel, diesen Gemeinderatsbeschluss vom 16.11.2021 aufzuheben und die Anschaffung von Raumluftfiltern in Gruppen-, Klassenräumen und von Kindern genutzten Räumen in Kitas und Schulen in Trägerschaft der Stadt Güglingen herbeizuführen.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens vom 15.02.2021 lautete:

„Sind Sie dafür, dass der Beschluss des Gemeinderates (Vorlage Nr. 179a/2021 Ö – Beschlussfassung zu b) vom 16.11.2021 aufgehoben wird und die Stadt Güglingen in ihrer Trägerschaft in den Kitas und Schulen in Gruppen-, Klassenräumen, von Kindern genutzten Räumen Raumluftfilter anschafft?“

Entsprechend der Regelungen der GemO hat der Gemeinderat nach § 21 GemO zu prüfen, ob der Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt.

Prüfung der Voraussetzungen für ein zulässiges Bürgerbegehren:

	Voraussetzungen für ein zulässiges Bürgerbegehren	Prüfung der Zulässigkeit	Gesetz	

1	Über die vorgebrachte Angelegenheit muss ein Bürgerentscheid zulässig sein.	<p>§ 21 Abs. 2 GemO regelt eine Reihe von Angelegenheiten, die nicht einem Bürgerentscheid unterstellt werden können. (Negativkatalog).</p> <p>Das vorliegende Bürgerbegehren ist nicht von der Regelung des § 21 Abs. 2 GemO erfasst.</p> <p>→ Über die Angelegenheit kann ein Bürgerentscheid durchgeführt werden.</p>	§ 21 Abs. 2 GemO	✓
2	Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten 3 Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens stattgefunden hat.	Ein Bürgerentscheid über dieselbe Angelegenheit hat in den letzten 3 Jahren nicht stattgefunden.	§ 21 Abs. 3 S. 2 GemO	✓
3	Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden.	Der Antrag wurde am 15.02.2022 schriftlich eingereicht.	§ 21 Abs. 3 S. 3 GemO	✓
4	Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von 3 Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein.	<p>Bei dem eingereichten Bürgerbegehren handelt es sich um ein sogenanntes kassatorisches Bürgerbegehren, welches sich gegen die Beschlussfassung des Gemeinderates vom 16.11.2021 richtet.</p> <p>In dieser Gemeinderatssitzung war bereits die Anschaffung von Raumluftfiltern Gegenstand der Entscheidung. In diesem Beschluss wurde ein zuvor beantragtes Bürgerbegehren zur Anschaffung von Raumluftfiltern abgelehnt.</p> <p>Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderates, muss es nach § 21 Abs. 3 Satz 3, 2. Halbsatz GemO innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Da der Beschluss vom 16.11.2021 stammt, muss folglich der Antrag zur Durchführung des prüfungsgegenständlichen Bürgerbegehrens vor dem 17.02.2022 eingereicht und bei der Stadtverwaltung zugegangen sein.</p> <p>Ist dies der Fall, ist die Frist eingehalten. Mit dem neu eingereichten</p>	§ 21 Abs. 3 S. 3 GemO	✓

		<p>Antrag auf Durchführung des Bürgerbegehrens bezwecken die Vertrauenspersonen, eine dem Antrag zustimmende Beschlussfassung zu erreichen. Ist der Antrag gemäß vorstehender Ausführung rechtzeitig eingegangen, ist die formale Anforderung des § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO vorliegend erfüllt.</p> <p>➔ Das Bürgerbegehren wurde am 15.02.2022 und somit fristgerecht bei der Stadtverwaltung Güglingen eingereicht.</p>		
5	Der Antrag muss so eindeutig formuliert sein, dass sich die zur Entscheidung zu bringende Fragestellung aus dem Antrag unzweideutig und mit Bestimmtheit entnehmen lässt.	Das Bürgerbegehren betrifft die Anschaffung von Raumluftfiltern für Gruppen-, Klassenräumen und von Kindern genutzten Räumen in Kitas und Schulen in Trägerschaft der Stadt Güglingen. Der Zweck des Bürgerbegehrens ist somit eindeutig erkennbar.	§ 21 Abs. 3 S. 4	✓
6	Der Antrag muss eine Begründung enthalten	Der Antrag wurde hinreichend begründet. Es ist zu erkennen, wofür sich die Initiatoren des Bürgerbegehrens einsetzen.	§ 21 Abs. 3 S. 4	✓
7	Der Antrag muss eine nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten.	Zur Finanzierung der Kosten schlagen die Antragsteller die Entnahme von liquiden Eigenmitteln vor.	§ 21 Abs. 3 S. 4 GemO	✓
8	Der Antrag muss von einer Mindestzahl von Bürgern (mind. 7 % der Bürger) unterzeichnet sein.	<p>Die unterzeichnenden Bürger müssen im Zeitpunkt der Unterzeichnung wahlberechtigt sein (mind. 16 Jahre, Hauptwohnung seit mind. 3 Monaten in Güglingen, Frauenzimmern oder Eibensbach, Deutsche oder EU-Bürger). Zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens waren in Güglingen 4.624 Bürger wahlberechtigt.</p> <p>Für ein zulässiges Bürgerbegehren waren somit Unterschriften von 7 %, also 324 wahlberechtigten Bürgern notwendig.</p> <p>Am 15.02.2022 hat die Bürgerinitiative 957 Unterstützungsunterschriften</p>	§ 21 Abs. 3 S. 6 GemO	✓

		eingereicht. Zwar konnten nicht alle Unterschriften als formell gültig zugelassen werden. Das notwendige Unterschriftenquorum ist dennoch deutlich erfüllt.		
--	--	---	--	--

Nach § 21 Abs. 4 S. 1 GemO hat der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb von 2 Monaten nach Eingang über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Hierbei handelt es sich um eine reine Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen, dem Gemeinderat steht hier kein Ermessen zu. Kommt der Gemeinderat zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen vorliegen, muss der Bürgerentscheid zugelassen werden. Vor der Zulässigkeitsentscheidung hat der Gemeinderat die Vertrauensleute anzuhören.

Mit der formellen Prüfung betraute die Stadt Güglingen die Kanzlei Iuscomm Rechtsanwälte – Schenek und Zimmermann Partnerschaftsgesellschaft mbB. Die rechtliche Prüfung durch Herrn Rechtsanwalt Schenek hat ergeben, dass das Bürgerbegehren alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt. Gemäß den obigen Ausführungen ist eine Unzulässigkeit des Antrags auf Durchführung eines Bürgerbegehrens nicht zu erkennen.

Zur besseren Lesbarkeit wurde den Antragstellern nach rechtlicher Prüfung vorgeschlagen, die Fragestellung wie folgt abzuändern:

*„Sind Sie dafür, dass der Beschluss des Gemeinderates (Vorlage Nr. 179a/2021 Ö-Beschlussfassung zu b) vom 16.11.2021 aufgehoben wird u. die Stadt Güglingen **für die** in ihrer Trägerschaft **stehenden** Kitas und Schulen in den **dortigen** Gruppen-, Klassenräumen, von Kindern genutzten Räumen Raumluftfilter anschafft?“*

Da die Unterschriftslisten zu diesem Zeitpunkt durch die Antragsteller in Umlauf gebracht wurde, konnte dieser Änderungsvorschlag durch die Antragssteller nicht mehr berücksichtigt werden. Da es sich hierbei jedoch lediglich um einen Änderungsvorschlag zur besseren Lesbarkeit handelte, wird die formelle Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens hierdurch nicht eingeschränkt.

Die Antragsteller sagten zu, dem oben genannten Änderungsvorschlag der Verwaltung im Falle eines sich anschließenden Bürgerentscheides zuzustimmen bzw. auf den Vorschlag der Verwaltung einzugehen.

Die Fragestellung des Bürgerentscheides lautet demnach:

*„Sind Sie dafür, dass der Beschluss des Gemeinderates (Vorlage Nr. 179a/2021 Ö-Beschlussfassung zu b) vom 16.11.2021 aufgehoben wird u. die Stadt Güglingen **für die** in ihrer Trägerschaft **stehenden** Kitas und Schulen in den **dortigen** Gruppen-, Klassenräumen, von Kindern genutzten Räumen Raumluftfilter anschafft?“*

Ein Bürgerentscheid ist innerhalb von 4 Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit durchzuführen (§ 21 Abs. 6 GemO).

Über die Zulässigkeit des am 15.02.2022 eingereichten Bürgerbegehrens wurde in öffentlicher Sitzung des Gemeinderates am 22.03.2022 Beschluss gefasst. Der Beschlussantrag der Verwaltung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens wurde in dieser Sitzung mit 8 Gegenstimmen und 7 Ja-Stimmen mehrheitlich abgelehnt und das Bürgerbegehren „Luftfilter“ somit als unzulässig abgelehnt.

Wie während des Diskussionsverlaufs in der Sitzung erläutert, kündigte Bürgermeister Heckmann nach Beschlussfassung an, Widerspruch im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 1 GemO gegen diese Entscheidung einzulegen, da er diese für rechtswidrig erachte. Nach § 43 Abs. 2 GemO muss der

Widerspruch unverzüglich, spätestens jedoch binnen einer Woche nach Beschlussfassung gegenüber den Gemeinderäten ausgesprochen werden. Per Email vom 23. März 2022 übermittelte Bürgermeister Heckmann seinen bereits in der Sitzung angekündigten Widerspruch gegen den mehrheitlichen Beschluss des Gemeinderates über die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens an den Gemeinderat. Die Begründung seines Widerspruchs wurde durch Bürgermeister Heckmann per Email vom 29.03.2022 übermittelt. Gleichzeitig wurde eine weitere Sitzung am 12. April 2022 einberufen, in der erneut über die Angelegenheit zu beschließen war.

Gemäß dem Gutachten des von der Stadt Güglingen beauftragten Rechtsanwaltes Schenek und der Widerspruchsbegründung durch Bürgermeister Heckmann vertrat die Verwaltung nach wie vor die Auffassung, dass das Bürgerbegehren alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt und daher dessen Zulässigkeit festzustellen ist.

Der entsprechend lautende Beschlussantrag der Verwaltung wurde in öffentlicher Sitzung vom 12.04.2022 mit 7 Ja-Stimmen, 10 Gegenstimmen und einer Enthaltung mehrheitlich abgelehnt.

Nach § 43 Abs. 2 Satz 5 GemO muss der Bürgermeister dem Beschluss erneut widersprechen, sofern er auch diesen neuen Beschluss für rechtswidrig hält und unverzüglich die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde herbeiführen.

Aufgrund dieser mehrheitlichen Ablehnung des Beschlussantrags der Verwaltung widersprach BM Heckmann daher dem Beschluss des Gemeinderates wie bereits angekündigt am 14.04.2022 erneut nach § 43 Abs. 2 S. 4 GemO. Die maßgeblichen Unterlagen wurden dem Landratsamt mit Schreiben vom 21. April 2022 vorgelegt, um eine Entscheidung nach § 43 GemO herbeizuführen.

Mit Schreiben vom 8. Juni 2022 hat das Landratsamt Heilbronn der Stadt Güglingen die Gelegenheit gegeben (Anhörung), sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen schriftlich zu äußern. Das Landratsamt führte in seiner Anhörung aus, dass es beabsichtigt, eine Beanstandungsverfügung nach § 121 Abs. 1 GemO gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 12.04.2022 (TOP 1) zu erlassen.

Die Stadt Güglingen hat sich mit Schreiben vom 13. Juni 2022 schriftlich zu den Ausführungen des Landratsamtes geäußert. Die Stadt Güglingen teilte mit, dass sie die Rechtseinschätzung des Landratsamtes Heilbronn teilt und dieser nichts hinzuzufügen hat.

Mit Schreiben vom 29. Juni 2022 wurde daher folgende Beanstandungsverfügung des Landratsamtes erlassen:

- a) Das Landratsamt beanstandet nach § 121 Abs. 1 GemO den Beschluss des Gemeinderates Güglingen vom 12.04.2022 (TOP 1) über die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens vom 15.02.2022 gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 16.11.2021 (TOP 2).
- b) Der rechtswidrige Beschluss des Gemeinderates vom 12.04.2022 (TOP 1) über die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens vom 15.02.2022 gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 16.11.2021 (TOP 2) ist vom Gemeinderat der Stadt Güglingen aufzuheben.
- c) Der rechtswidrige Beschluss ist innerhalb einer Frist von einem Monat nach den Vorschriften des § 37 GemO aufzuheben. Der Gemeinderat hat einen rechtmäßigen Beschluss herbeizuführen.

Entsprechend der Beanstandungsverfügung des Landratsamtes beantragte die Verwaltung in öffentlicher Sitzung vom 19.07.2022 die Aufhebung des Beschlusses des Gemeinderates vom 12.04.2022 (TOP 1) und die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vom 15.02.2022.

Dieser Beschlussantrag der Verwaltung wurde in öffentlicher Sitzung vom 19.07.2022 mit 6 Ja-Stimmen und 9 Gegenstimmen mehrheitlich abgelehnt.

Im Anschluss an die Ablehnung des Beschlussantrags der Verwaltung beschloss der Gemeinderat auf Antrag von STR. Naffin mit 9 Ja-Stimmen, 3 Gegenstimmen und 3 Enthaltungen mehrheitlich, Widerspruch gegen die Beanstandungsverfügung des Landratsamtes Heilbronn vom 29.06.2022 (eingegangen bei der Stadt Güglingen am 01.07.2022) beim RP Stuttgart zu erheben.

Entsprechend dieses mehrheitlichen Beschlusses legte die Stadt Güglingen mit Schreiben vom 22.07.2022 Widerspruch gegen die Beanstandungsverfügung des Landratsamtes Heilbronn ein. Nachdem das Landratsamt Heilbronn diesem Widerspruch nicht abhelfen konnte, wurde dieser dem RP Stuttgart mit Schreiben vom 09.08.2022 zur Entscheidung vorgelegt.

Das Regierungspräsidium Stuttgart kommt in seinem Widerspruchsbescheid vom 15.09.2022 (eingegangen bei der Stadt Güglingen am 21.09.2022) zu folgendem Ergebnis:

Auszug aus dem Widerspruchsbescheid des RP Stuttgart, S. 7:

Der Widerspruch ist zulässig, aber unbegründet. Die Beanstandung nach § 121 Abs. 1 GemO war rechtmäßig. Nach § 121 Abs. 1 GemO kann die Rechtsaufsichtsbehörde einen rechtswidrigen Beschluss einer Gemeinde beanstanden und verlangen, dass dieser von der Gemeinde in einer angemessenen Frist aufgehoben wird.

Der beanstandete Beschluss des Gemeinderats der Stadt Güglingen vom 12.04.2022 ist rechtswidrig. Dieser hätte die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vom 15.02.2022 feststellen müssen.

Auszug aus dem Widerspruchsbescheid des RP Stuttgart, S. 11:

Nach Vorliegen der Voraussetzungen des § 21 Abs. 3 GemO hätte das Bürgerbegehren durch den Gemeinderat der Stadt Güglingen für zulässig erklärt werden müssen. Es handelte sich bei der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat gemäß § 21 Abs. 4 S. 1 GemO um eine gebundene Entscheidung. Der Widerspruch des Bürgermeisters gegen den gesetzwidrigen Gemeinderatsbeschluss nach § 43 Abs. 2 S. 1 GemO sowie die darauf ergangene Beanstandungsverfügung des Landratsamtes Heilbronn sind somit rechtmäßig.

Die Aufhebung des rechtswidrigen Beschlusses liegt im öffentlichen Interesse. Die Beanstandung ist als mildestes Mittel der Rechtsaufsicht auch verhältnismäßig.

Auszug aus dem Widerspruchsbescheid des RP Stuttgart, S. 12:

Gegen die Entscheidung des Landratsamtes Heilbronn vom 29.06.2022 in Gestalt dieses Widerspruchsbescheids kann innerhalb eines Monats nach Zustellung beim Verwaltungsgericht Stuttgart mit Sitz in Stuttgart Klage erhoben werden.

Entsprechend des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Stuttgarts beantragt die Verwaltung, die bisherigen, mehrheitlich gefassten Beschlüsse des Gemeinderates über die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „Luftfilter“ vom 15.02.2022 aufzuheben und die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen.



Baden-Württemberg

REGIERUNGSPRÄSIDIUM STUTTGART
STEUERUNG, VERWALTUNG UND BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Regierungspräsidium Stuttgart · Postfach 80 07 09 · 70507 Stuttgart

Stuttgart 15.09.2022

Name Marek Owens

Durchwahl 0711 904-11406

Aktenzeichen RPS14-2205-6/109/6

(Bitte bei Antwort angeben)

Gegen Empfangsbekanntnis

Bürgermeisteramt
Stadt Güglingen
Marktstraße 19 - 21
74363 Güglingen

U	Stadt Güglingen			
St	eingegangen			
R	21. Sep. 2022			
K				
Erl.				
A	20	30	40	50

 Widerspruchsbescheid bezüglich der Beanstandungsverfügung des Landratsamtes Heilbronn vom 29.06.2022 über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Anschaffung von Luftfiltern

Auf den Widerspruch der Stadt Güglingen gegen die Beanstandungsverfügung des Landratsamtes Heilbronn vom 29.06.2022, Az.: 11/092.12 ergeht folgender

Widerspruchsbescheid:

1. Der Widerspruch wird zurückgewiesen.
2. Diese Entscheidung ergeht gebührenfrei.

Begründung

I. Sachverhalt

Am 29.06.2021 beanstandete das Landratsamt Heilbronn gemäß § 121 Abs. 1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) den Beschluss des Gemeinderats der



Dienstgebäude Ruppmanstr. 21 · 70565 Stuttgart · Telefon 0711 904-0 · Telefax 0711 904-11490 /-11190

poststelle@rps.bwl.de · www.rp.baden-wuerttemberg.de · www.service-bw.de

Haltestelle Bahnhof Stuttgart-Vaihingen · Parkmöglichkeit Tiefgarage

Stadt Güglingen vom 12.04.2022. Mit diesem Beschluss hatte der Gemeinderat der Stadt Güglingen die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens vom 15.02.2022 zur Anschaffung von Luftfiltern für die in städtischer Trägerschaft stehenden Kitas und Schulen nach den Vorschriften der Gemeindeordnung festgestellt. Die Gemeinde Güglingen legte daraufhin Widerspruch gegen die oben genannte Beanstandungsverfügung ein.

In der Gemeinderatssitzung der Stadt Güglingen vom 27.07.2021 wurde vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie erstmals die Frage nach der Anschaffung von Luftfiltern für die städtischen Kitas und Schulen behandelt, im Ergebnis jedoch abgelehnt. Daraufhin wurde am 28.09.2021 ein kassatorisches Bürgerbegehren eingereicht, welches jedoch mit Beschluss des Gemeinderats vom 16.11.2021 aufgrund eines mangelhaften Kostendeckungsvorschlags für unzulässig erklärt wurde. Gleichzeitig wurde ein Beschlussantrag der Verwaltung zur Durchführung eines Bürgerentscheids mit der Fragestellung: „Sind Sie dafür, dass die Stadt Güglingen für die Kitas und Schulen in ihrer Trägerschaft in Klassen- und Gruppenräumen Raumluftfilter anschafft?“ nach kurzer Sachdiskussion mehrheitlich abgelehnt.

Am 15.02.2022 wurde daraufhin ein weiteres und damit das hier streitgegenständliche Bürgerbegehren mit 665 Unterschriften eingereicht. Die Unterzeichnenden beantragten einen Bürgerentscheid über folgende Frage:

„Sind Sie dafür, dass der Beschluss des Gemeinderates (Vorlage Nr. 1793/2021 Ö-Beschlussfassung zu b) vom 16.11.2021 aufgehoben wird u. die Stadt Güglingen für die in ihrer Trägerschaft stehenden Kitas und Schulen in den dortigen Gruppen-, Klassenräumen, von Kindern genutzten Räumen Raumluftfilter anschafft?“

Zur Begründung wurde folgendes ausgeführt:

„Nicht nur gegen die neuen Varianten des Virus, die auch Kinder besonders betreffen können, sind Luftfilter ein zusätzlicher Schutz. Die Lehrerverbände und die GEW fordern ebenfalls die Luftfilter in Schulen. Der Schutz der Kinder in

Kindertagesstätten und Schulen vor einer Ansteckung mit Covid19 ist durch konventionelles Lüften über das ganze Kita- und Schuljahr hinweg nicht zuverlässig wirksam. Es ist durch Studien belegt, dass der entscheidende Infektionsweg die mit Viren belasteten Aerosole der Raumluft sind. Eine Studie der Münchner Universität der Bundeswehr, die von Prof. Dr. Kähler für einen sicheren Schulbetrieb vorgestellt wurde, zeigt, dass Luftfilter gegenüber Lüften und anderen Techniken mit Abstand als sicherste Maßnahme gesehen werden, um die Gesundheit aller in Schulen und Kitas zu schützen. Diese Ergebnisse werden ebenso von Atmosphärenforschern der Goethe-Universität Frankfurt bestätigt und durch eine Studie von Prof. Müller, RWTH Aachengestützt. Die Filter helfen auch gegen Pollen und Viren, wie beispielsweise Grippeviren.“

Der Kostendeckungsvorschlag lautete:

„Zur Finanzierung der hochwertigen Raumlufffilter werden nach aktueller Kostenschätzung 727.100,- € benötigt. Für die Anschaffung der Geräte 495.600 €, Verlegung Steckdosen 59.000 €, laufende Kosten (Strom, Wartung) 107.500 € (Stromkosten 0,55 €/Gerät und Tag), Unvorhergesehenes als Puffer 65.000 €. Die Mittel hierfür können mit den liquiden Eigenmitteln der Stadt Güglingen finanziert werden. Hierfür sind im Haushaltsplan 2022 im Ergebnishaushalt, Teilhaushalt 2 Schulträgeraufgaben und im Mittelfristigen Finanzplan (Ergebnishaushalt), dem Finanzhaushalt, dem Investitionsprogramm an den entsprechenden Stellen die Mittel im Nachtrag zu berücksichtigen und einzuplanen, wenn das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid erfolgreich sind. Die Stadt rechnet am Ende des Haushaltsjahres mit voraussichtlichen liquiden Eigenmitteln von 4,548 Mio. Euro. Das sind 16 Prozent dieser voraussichtlich liquiden Eigenmitteln.“

Mit Beschluss vom 22.03.2022 stellte der Gemeinderat die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens fest. Gegen diese Entscheidung legte der Bürgermeister der Stadt Güglingen am 23.03.2022 Widerspruch gemäß § 43 Abs. 2 GemO ein.

Daraufhin wurde gemäß § 43 Abs. 2 S. 4 GemO am 12.04.2022 eine Gemeinderatssitzung zur erneuten Entscheidung in der Angelegenheit einberufen. Ausweislich des Sitzungsprotokolls und der abgegebenen Stellungnahmen innerhalb der Sitzung wurde die Entscheidung über die Unzulässigkeit auf mehrere Gründe gestützt:

Demnach sei das Bürgerbegehren bereits verfristet. Als kassatorisches Bürgerbegehren sei dieses innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des angegriffenen Gemeinderatsbeschlusses einzureichen. Das Bürgerbegehren richte sich dabei nicht gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 16.11.2021, sondern gegen den ursprünglichen Beschluss des Gemeinderats vom 27.07.2021 in welchem erstmals die Anschaffung von Luftfiltern abgelehnt wurde. Damit sei die dreimonatige Frist für ein kassatorisches Bürgerbegehren bereits abgelaufen. Eine wesentliche Änderung des Sachverhalts, die ein neues Bürgerbegehren in der selben Sache ermöglichen würde, liege ebenfalls nicht vor.

Des Weiteren sei die Fragestellung zu unbestimmt, da sie sich auf zwei unterschiedliche Anknüpfungspunkte beziehe. Zum einen solle die Frage entschieden werden, ob die Gemeinde Luftfilter anschaffen solle, darüber hinaus jedoch auch der angegriffene Gemeinderatsbeschluss aufgehoben werden. Damit stünden hier innerhalb eines Bürgerbegehrens zwei Fragestellungen zur Entscheidung, was zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führe.

Darüber hinaus sei auch nicht klar, was genau das Begehren des Bürgerentscheides sei. Die angegebene Fragestellung beziehe sich auf Raumlufffilter, während die Initiatoren in der Anhörung vor der Entscheidung über die Zulässigkeit auch raumlufftechnische Anlagen erwähnt haben sollen.

Zu bemängeln sei auch, dass nach dem Wortlaut des Bürgerbegehrens auch für diejenigen Räume ein Raumlufffilter angeschafft werden müsse, welche bereits über eine Lüftung verfügen.

Zuletzt sei auch der Kostendeckungsvorschlag nicht ausreichend. Die Finanzierung im Jahr 2022 aus den liquiden Mitteln des Finanzhaushalts sei zwar möglich, jedoch würden auch in den Folgejahren laufende Kosten anfallen. Sollten die Kosten in die mittelfristige Finanzplanung eingearbeitet werden, erfordere dies im Jahr 2024 eine Kreditaufnahme von 728.100 € anstatt einem Liquiditätsbestand von 214.000 €. Dies erhöhe sich 2025 noch einmal. Hierzu fehle ein Kostendeckungsvorschlag.

In einer Stellungnahme die dem Sitzungsprotokoll beiliegt, begründete der Bürgermeister der Stadt Güglingen seinen Widerspruch gegen den Gemeinderatsbeschluss damit, dass der Gemeinderatsbeschluss gesetzeswidrig sei, da die geltend gemachten Gründe für die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht bestehen würden:

Die Frist gemäß § 21 Abs. 3 S. 3 Hs. 2 GemO sei eingehalten worden. Das Bürgerbegehren richtete sich gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 16.11.2022. In diesem sei ein ablehnender Beschluss über die Anschaffung von Luftfiltern getroffen worden, auch wenn der Grund für den Beschluss ein vorheriges Bürgerbegehren war. Die dreimonatige Frist zur Einreichung eines Bürgerbegehrens sei damit neu ausgelöst worden.

In jedem Fall läge allerdings durch die neue Bewertung der Corona-Pandemie und der Entwicklung neuer Virusmutanten eine wesentliche neue Sachlage vor, wodurch die Dreimonatsfrist durchbrochen werde.

Zudem sei unschädlich, dass in dem Bürgerbegehren zeitgleich über die Anschaffung von Luftfiltern und die Aufhebung eines Gemeinderatsbeschlusses entschieden werden müsse. Es liege im Wesen eines kassatorischen Bürgerbegehrens, dass dabei neben einer beschlossenen Maßnahme auch immer ein der angegriffene Gemeinderatsbeschluss aufgehoben werde.

Darüber hinaus sei die Fragestellung auch bestimmt genug. Die Fragestellung sei nicht mehrdeutig, habe eine vollzugsfähige Maßnahme mit Entscheidungscharakter zum Gegenstand und sei im Hinblick auf die Zielrichtung, der Anschaffung von Luftfiltern

für die Kitas und Kindergärten in städtischer Trägerschaft, eindeutig. Die Fragestellung müsse darüber hinaus nicht bis aufs letzte konkretisiert sein, sondern könne Gestaltungsspielräume bei der tatsächlichen Umsetzung offenlassen.

Ein ausreichender und nachvollziehbarer Kostendeckungsvorschlag sei vorhanden. Die Unterzeichnenden könnten an diesem die zu erwartenden Kostenfolgen erkennen und die Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt abschätzen.

Der Gemeinderat stellte mit Beschluss vom 12.04.2022 erneut die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens fest.

Der Bürgermeister legte daraufhin gem. § 43 Abs. 2 S. 5 GemO die Sache dem Landratsamt Heilbronn als zuständiger Rechtsaufsichtsbehörde vor. Diese erließ am 29.06.2022 die streitgegenständliche Beanstandungsverfügung mit folgendem Tenor:

a) Das Landratsamt beanstandet nach § 121 Abs. 1 GemO den Beschluss des Gemeinderats Güglingen vom 12.04.2022 (TOP 1) über die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens vom 15.02.2022 gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 16.11.2021 (TOP 2).

b) Der rechtswidrige Beschluss des Gemeinderats vom 12.04.2022 (TOP 1) über die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens vom 15.02.2022 gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 16.11.2021 (TOP 2) ist vom Gemeinderat der Stadt Güglingen aufzuheben.

c) Der rechtswidrige Beschluss ist innerhalb einer Frist von einem Monat nach den Vorschriften des § 37 GemO aufzuheben. Der Gemeinderat hat einen rechtmäßigen Beschluss herbeizuführen.

Die Gemeinde Güglingen legte gegen diese Entscheidung mit Schreiben vom 22.07.2022, eingegangen am 25.07.2022, Widerspruch beim Regierungspräsidium

Stuttgart gegen die Beanstandungsverfügung ein. Nachdem das Landratsamt Heilbronn dem Widerspruch nicht abhelfen konnte, wurde dieser dem Regierungspräsidium Stuttgart mit Schreiben vom 09.08.2022 zur Entscheidung vorgelegt.

Im Übrigen wird vollumfänglich auf die Inhalte der vorliegenden Verfahrensakte verwiesen.

II. Rechtliche Würdigung

Das Regierungspräsidium Stuttgart ist für die Entscheidung über den Widerspruch gemäß § 73 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in Verbindung mit § 119 S. 2 GemO zuständig.

Der Widerspruch ist zulässig, aber unbegründet. Die Beanstandung nach § 121 Abs. 1 GemO war rechtmäßig. Nach § 121 Abs. 1 GemO kann die Rechtsaufsichtsbehörde einen rechtswidrigen Beschluss einer Gemeinde beanstanden und verlangen, dass dieser von der Gemeinde in einer angemessenen Frist aufgehoben werden.

Der beanstandete Beschluss des Gemeinderats der Stadt Güglingen vom 12.04.2022 ist rechtswidrig. Dieser hätte die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vom 15.02.2022 feststellen müssen.

1.

Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens bestimmt sich maßgeblich nach § 21 Abs. 3 GemO. Diese Vorschrift normiert die Voraussetzungen, die für die Durchführung eines Bürgerbegehrens vorliegen müssen. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Es handelt sich um eine Angelegenheit im Wirkungskreis der Gemeinde. Das erforderliche Quorum wurde erreicht.

a. Als kassatorisches Bürgerbegehren wurde dieses innerhalb von drei Monaten nach dem entsprechenden Gemeinderatsbeschluss vom 16.11.2021 eingereicht. Dieser war als wiederholender Beschluss für die Berechnung der Frist gemäß § 21 Abs. 3 S. 3 Hs. 2 GemO heranzuziehen.

aa. Ein Bürgerbegehren, welches sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss richtet, muss innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses eingereicht werden. Diese Frist kann erneut in Gang gesetzt werden, wenn der Gemeinderat in dieser Sache aufgrund einer erneuten Sachdiskussion erneut Beschluss fasst (Kunze/Bronner/Katz, GemO § 21 Rn. 21g).

In der Gemeinderatssitzung vom 16.11.2021 wurde ausweislich des Sitzungsprotokolls, neben der Frage über die Zulässigkeit, auch über die Anschaffung von Luftfiltern selbst diskutiert. Im Rahmen des zur Abstimmung gestellten Bürgerentscheides über die Anschaffung von Luftfiltern fand auch eine erneute Sachdiskussion statt, in deren Folge der Beschlussvorschlag abgelehnt wurde.

Die Frist begann damit erneut zu laufen, so dass das Bürgerbegehren am 15.02.2022 fristgerecht eingereicht wurde.

bb. Im Übrigen ist die Frist des § 21 Abs. 3 S. 3 Hs. 3 GemO in diesem Fall auch nicht einschlägig.

Die Möglichkeit ein Bürgerbegehren durchzuführen wird unabhängig von einer erneuten Beschlussfassung dann wieder eröffnet, wenn sich die entscheidungserheblichen Tatsachen nach einem Gemeinderatsbeschluss grundlegend geändert haben und dadurch eine neue Sachlage entstanden ist (vgl. Kunze/Bronner/Katz, § 21 GemO Rn. 21g).

Ausgangspunkt und Hintergrund für die Anschaffung von Luftfiltern in der Gemeinde Güglingen war die Lage der Corona-Pandemie zum Zeitpunkt der Beschlussfassung am 27.07.2021. Der Lauf und die Bewertung der Pandemie haben sich jedoch zwischen dem 27.07.2021 und dem 16.11.2021, insbesondere durch das Auftreten neuer

Virusvariationen, wesentlich verändert. Es kann daher von einer neuen Sachlage ausgegangen werden.

Es wäre damit, wie oben ausgeführt, sowohl ein kassatorisches Bürgerbegehren, mit Bezug auf den Gemeinderatsbeschluss vom 16.11.2021, als auch ein initiiertes Bürgerbegehren aufgrund einer erneuten Veränderung der Sachlage bis zum Einreichen des Bürgerbegehrens am 15.02.2022 möglich.

b. Auch die Fragestellung des Bürgerbegehrens entspricht den gesetzlichen Anforderungen.

Die Funktion der Fragestellung ist es, die unterzeichnenden Personen darüber zu informieren, über was genau abgestimmt wird. Die Fragestellung muss daher in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein (*Kunze/Bronner/Katz, GemO, § 21 Rn. 16a*).

aa. Die im gegenständlichen Bürgerbegehren erfolgte Verknüpfung zweier Fragestellungen ist zulässig.

Die Verknüpfung von zwei Fragestellungen innerhalb eines Bürgerbegehrens ist ohne weiteres möglich, sofern diese sachlich denselben Gegenstand betreffen (*Kunze/Bronner/Katz, GemO, § 21 GemO Rn. 16a*). Werden dabei, wie hier, zwei Fragestellungen miteinander verknüpft, wird über beide Teilfragen gemeinsam abgestimmt, wobei ein Nein bedeutet, dass das Bürgerbegehren abgelehnt wird, weil mindestens einer der Fragen nicht zugestimmt wird (OVG NRW, Urteil vom 19.02.2008 – 15 A 2961/07 -, juris Rn. 30). Diesen Anforderungen entspricht die Fragestellung, eine unzulässige Verknüpfung zweier Fragen liegt nicht vor.

Darüber hinaus liegt es bereits in der Natur eines kassatorischen Bürgerbegehrens, dass mit diesem immer auch ein Gemeinderatsbeschluss aufgehoben wird.

bb. Die Fragestellung ist auch bestimmt genug. Es ist weder erforderlich, dass das Bürgerbegehren exakt vorgibt, welche Art von Luftfiltern angeschafft werden, noch wo diese konkret aufgestellt werden.

An die sprachliche Abfassung der Fragestellung und die äußere Form eines Bürgerbegehrens dürfen grundsätzlich keine zu hohen Anforderungen gestellt werden (*Kunze/Bronner/Katz*, GemO, § 21 GemO Rn. 16a). Zwar wäre eine bloße Befindlichkeits- oder Stimmungsabfrage unzulässig (BeckOK, GemO § 21 Rn. 34), es ist jedoch auch keine so konkrete Fragestellung erforderlich, dass es zur Umsetzung des Bürgerentscheids nur noch des Vollzugs durch den Bürgermeister bedarf (VG Augsburg, Beschluss vom 26. Oktober 2010 – Au 7 E. 10.1680 –, juris Rn. 24). Offene Detailfragen können auch zu einem späteren Zeitpunkt noch konkretisiert werden.

Gerade bei komplexen Vorhaben dürfte es letztlich unmöglich sein bereits jedes Detail im Voraus zu klären. Dazu zählt in diesem Fall welche Art von Luftfiltern angeschafft werde, oder wie diese letztlich genau aufgestellt werden. Das Anliegen des Bürgerbegehrens kommt in der Fragestellung klar zum Ausdruck.

c. Das Bürgerbegehren enthält auch einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme.

Der Kostendeckungsvorschlag eines Bürgerbegehrens dient dem Zweck, der Bürgerschaft in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich zu machen. Daher sind jedenfalls in Form einer überschlägigen Schätzung die durch die Maßnahme voraussichtlich entstehenden Kosten und ein Vorschlag für deren Deckung anzugeben. Auch an den Kostendeckungsvorschlag dürfen keine überspannten Anforderungen gestellt werden (*Kunze/Bronner/Katz*, GemO § 21 Rn. 20a).

Die Schätzung der Kosten im Rahmen des Kostendeckungsvorschlags ist nicht zu beanstanden. Insbesondere wurden dabei auch laufende Kosten wie z.B. die Wartung, sowie ein Puffer für unvorhergesehene Fälle oder Kostensteigerungen berücksichtigt.

Auch der Deckungsvorschlag genügt den gesetzlichen Anforderungen. Zwar ist ein pauschaler Verweis auf die gesetzlichen Haushaltsmittel regelmäßig unzureichend (*Kunze/Bronner/Katz, GemO § 21 Rn. 20c*), im vorliegenden Fall wurden jedoch die liquiden Haushaltsmittel genau beziffert, so dass die finanziellen Auswirkungen der Maßnahme, gerade in Relation zu den insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln, deutlich wurden.

Weitere Ausführungen würden die Anforderungen übersteigen, welche an ein Bürgerbegehren gestellt werden können.

d. Nach Vorliegen der Voraussetzungen des § 21 Abs. 3 GemO hätte das Bürgerbegehren durch den Gemeinderat der Stadt Güglingen für zulässig erklärt werden müssen. Es handelte sich bei der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat gemäß § 21 Abs. 4 S. 1 GemO um eine gebundene Entscheidung. Der Widerspruch des Bürgermeisters gegen den gesetzwidrigen Gemeinderatsbeschluss nach § 43 Abs. 2 S. 1 GemO sowie die darauf ergangene Beanstandungsverfügung des Landratsamt Heilbronn sind somit rechtmäßig.

2. Die Aufhebung des rechtswidrigen Beschlusses liegt im öffentlichen Interesse. Die Beanstandung ist als mildestes Mittel der Rechtsaufsicht auch verhältnismäßig.

III. Kostenentscheidung

Die Gebührenfreiheit der Entscheidung beruht auf § 10 Abs. 2 Landesgebührengesetz.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen die Entscheidung des Landratsamts Heilbronn vom 29.06.2022 in Gestalt dieses Widerspruchsbescheids kann innerhalb eines Monats nach Zustellung beim Verwaltungsgericht Stuttgart mit Sitz in Stuttgart Klage erhoben werden.



Marek Owens