

Michael Eichhorn
Waldstraße 61
76327 Pfinztal

Tel.: 07240-927539

Pfinztal, den 26.10.2016

Landratsamt Karlsruhe
Kommunal- und Prüfungsamt
Beiertheimer Allee 2
76137 Karlsruhe

**Widerspruch gegen den Bescheid der Gemeinde Pfinztal vom 28.9.2016
zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Rettet den Finanzhaushalt der Gemeinde Pfinztal“
in Sachen Pkw-Unterführung mit Rad- und Fußweg beim Bahnübergang Söllingen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 28.7.2016 wurde bei der Gemeinde Pfinztal ein Bürgerbegehren entsprechend den Vorgaben von § 21 Abs. 3 GemO eingereicht, um einen Bürgerentscheid zu der Fragestellung *„Sind Sie dafür, dass die Umsetzung der Pkw-Unterführung mit Rad- und Fußweg beim Bahnübergang Söllingen in den nächsten drei Jahren nicht weiter vorangetrieben wird?“* zu erwirken. Dieses Bürgerbegehren hat der Gemeinderat von Pfinztal auf seiner Sitzung vom 27.9.2016 mit denkbar knapper Mehrheit von 11:10 Stimmen als unzulässig eingestuft. Ein entsprechender Bescheid wurde am 28.9.2016 an mich als eine der Vertrauenspersonen übersandt.

Gegen diesen ablehnenden Bescheid der Gemeinde Pfinztal lege ich hiermit in meiner Eigenschaft als Unterzeichner und Vertrauensperson des Bürgerbegehrens fristgerecht Widerspruch bei Ihnen als Aufsichtsbehörde ein. Es wird beantragt, einen Widerspruchsbescheid zu erlassen, in dem das Bürgerbegehren für zulässig erklärt und die Gemeinde Pfinztal zur Durchführung des Bürgerentscheids verpflichtet wird.

Als Begründung für die Einstufung als „unzulässig“ führt der Bescheid der Gemeinde Pfinztal vom 28.9.2016 folgende Punkte an, die wir nachfolgend entkräften:

1. Das vom Bürgerbegehren in der Fragestellung für den Bürgerentscheid formulierte Ziel, *„dass die Umsetzung der Pkw-Unterführung mit Rad- und Fußweg beim Bahnübergang Söllingen in den nächsten drei Jahren nicht weiter vorangetrieben wird“*, sei rechtswidrig, weil es der Eisenbahnkreuzungsvereinbarung widerspreche.

Erwiderung: Dies trifft nicht zu. Die unterschriebenen Kreuzungsvereinbarungen der Gemeinde, sowohl zu den Pflichtmaßnahmen nach § 13 EKrG als auch zu den freiwilligen Maßnahmen nach § 11 EKrG, enthalten beide den Passus: *„Über die Ausführungstermine und technische Einzelheiten zur Durchführung der Maßnahme wird eine gesonderte Baudurchführungsvereinbarung zwischen den Beteiligten abgeschlossen. Mit der Durchführung der Baumaßnahme darf erst begonnen werden, wenn die verwaltungstechnischen Voraussetzungen erfüllt sind, die Finanzierung gesichert ist und die*

Beteiligten dem Baubeginn zugestimmt haben.“ Dieser Sachverhalt wird auch durch die Gemeinderats-fraktionen „Bündnis 90/Die Grünen“ und „Unabhängige Liste Pfinztal“ bekräftigt, die sich am 3.10.2016 in gleicher Angelegenheit bereits an Sie als Aufsichtsbehörde gewandt haben. Ein dreijähriges Moratorium wäre somit keine Vertragsverletzung und insofern nicht rechtswidrig, weil die Gemeinde durch diese Kreuzungsvereinbarungen an keinen Termin gebunden ist.

Im Bescheid der Gemeinde Pfinztal vom 28.9.2016 wird ein dreijähriges Moratoriums zudem mit der Begründung in Zweifel gezogen, dass ein Bürgerentscheid „die Wirkung eines *endgültigen* Gemeinderatsbeschlusses“ haben müsse. Dabei wird von der Gemeinde Pfinztal allerdings übersehen, dass das Wort „endgültig“ zwar bis zum 30.11.2015 im heutigen § 21 Abs. 8 der Gemeindeordnung enthalten war, es vom Gesetzgeber allerdings mit Wirkung zum 1.12.2015 bewusst aus der Gemeindeordnung gestrichen wurde. Es ist heute nicht mehr in der Gemeindeordnung enthalten. Insofern ist die Forderung, das Bürgerbegehren müsse auf eine „endgültige“ Regelung zielen und nicht nur auf ein dreijähriges Moratorium, gegenstandslos und durch die geltende Gemeindeordnung nicht gedeckt. Deshalb ist das Bürgerbegehren auch nicht verpflichtet, eine Position dazu zu beziehen, was nach Ablauf dieser drei Jahre zu geschehen habe.

2. Das vom Bürgerbegehren in der Fragestellung für den Bürgerentscheid formulierte Ziel, *„dass die Umsetzung der Pkw-Unterführung mit Rad- und Fußweg beim Bahnübergang Söllingen in den nächsten drei Jahren nicht weiter vorangetrieben wird“*, sei rechtswidrig, weil es Verträgen widerspreche, die die Gemeinde mit Ingenieur-/Planungsbüros abgeschlossen habe.

Erwiderung: Dies trifft nicht zu. Auch die von der Gemeindeverwaltung genannten Verträge mit Ingenieur-/Planungsbüros enthalten keine Verpflichtungen zum Abruf der Leistungen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, somit würden auch diese Verträge durch ein dreijähriges Moratorium nicht verletzt. Dieser Sachverhalt wird ebenfalls durch die Gemeinderatsfraktionen „Bündnis 90/Die Grünen“ und „Unabhängige Liste Pfinztal“ bekräftigt, die sich am 3.10.2016 in gleicher Angelegenheit bereits an Sie als Aufsichtsbehörde gewandt haben.

Weil keine Vertragsverletzung vorliegt, kann ein solcher Beschluss auch keine „Entschädigungszahlungen“ auslösen (wie auf Seite 12 unten des Bescheids der Gemeinde Pfinztal spekuliert wird), zu denen dann ggf. ein Kostendeckungsvorschlag im Bürgerbegehren notwendig gewesen wäre.

Im Übrigen hat die Gemeindeverwaltung nach § 21 Absatz 3 Satz 5 GemO die Pflicht, zur Erstellung eventuell notwendiger Kostendeckungsvorschläge im Vorfeld eines Bürgerbegehrens den Vertrauenspersonen Auskünfte zur Sach- und Rechtslage zu geben. In allen Vorbesprechungen zum Bürgerbegehren hat die Gemeindeverwaltung uns als Vertrauenspersonen niemals über eventuelle „Entschädigungszahlungen“ in Kenntnis gesetzt oder dazu einen Kostendeckungsvorschlag gefordert.

3. Die für den Bürgerentscheid beantragte Fragestellung des Bürgerbegehrens *„Sind Sie dafür, dass die Umsetzung der Pkw-Unterführung mit Rad- und Fußweg beim Bahnübergang Söllingen in den nächsten drei Jahren nicht weiter vorangetrieben wird?“* stehe im Widerspruch zur Begründung des Bürgerbegehrens, weshalb es insgesamt zu unbestimmt und deshalb unzulässig sei.

Erwiderung:

Der auf dem Unterschriftenformular des Bürgerbegehrens enthaltene Begründungsteil lautet:

Begründung: Die am 26.4.2016 vom Gemeinderat beschlossene Maßnahme „Bau einer Pkw-Unterführung mit Rad- und Fußweg und einer Fußgängerunterführung in Pfinztal-Söllingen“ hat eine dramatische Erhöhung der bereits sehr hohen Verschuldung der Gemeinde Pfinztal zur Folge. Damit würden notwendige Investitionen in allen Ortsteilen für die Zukunft in Frage gestellt bis unmöglich. Die geplante Pkw-Unterführung mit Rad- und Fußweg wurde im Hinblick auf technische Machbarkeit, Wirkungen auf Verkehr und Ortsbild, Notwendigkeit sowie Wirtschaftlichkeit aus unserer Sicht nicht

ausreichend geprüft. Sie hat aus unserer Sicht keine hohe Priorität. Ein Kostendeckungsvorschlag ist nicht notwendig, weil durch unser Begehren die Gemeinde in den nächsten Jahren Kosten einsparen würde.

Daraus konstruiert die Gemeindeverwaltung die Behauptung, das Bürgerbegehren sei unbestimmt und deshalb unzulässig, weil nicht klar sei, ob sich das Bürgerbegehren auch gegen die Fußgängerunterführung richte.

Eine sorgfältige Betrachtung der Formulierungen ergibt: In der Fragestellung für den Bürgerentscheid ist die Fußgängerunterführung nicht erwähnt. Somit ist die Fußgängerunterführung kein Gegenstand des Bürgerentscheids. Im Begründungstext – über den beim Bürgerentscheid nicht abgestimmt wird – taucht die Fußgängerunterführung lediglich in der explizit in Anführungszeichen gesetzten Bezeichnung des Gemeinderatsbeschlusses vom 26.4.2016 auf, entsprechend der Bezeichnung des diesbezüglichen Tagesordnungspunktes dieser Gemeinderatssitzung. Im weiteren Verlauf der Begründung („Die geplante Pkw-Unterführung mit Rad- und Fußweg wurde im Hinblick...“) ist die Fußgängerunterführung nicht erwähnt.

Daraus ergibt sich der Befund, dass sich das Bürgerbegehren nicht gegen die Fußgängerunterführung richtet. Aus der Tatsache, dass der somit tangierte Gemeinderatsbeschluss präzise entsprechend seiner Benennung in der Tagesordnung der Gemeinderatssitzung vom 26.4.2016 bezeichnet wird, kann nichts Gegenteiliges abgeleitet werden. Deshalb ist die Behauptung, die für den Bürgerentscheid beantragte Abstimmungsfrage sei zu unbestimmt, konstruiert und unrichtig. Ein Bürgerbegehren muss sich nicht in Gänze gegen alle Aspekte eines Gemeinderatsbeschlusses richten, sondern kann selektiv durch die genaue Formulierung der Fragestellung für den Bürgerentscheid selbst bestimmen, worüber abgestimmt wird.

Im konkreten Fall ist dabei ferner zu beachten, dass die „PKW-Unterführung mit Rad- und Fußweg“ eine Freiwilligkeitsleistung der Gemeinde wäre und insofern nur sie die Gemeindefinanzen stark belasten würde. Dieser finanzielle Aspekt wird in der Begründung des Bürgerbegehrens besonders hervorgehoben. Die Fußgängerunterführung fällt hingegen grundsätzlich unter die Finanzierungs-Drittelsregelung (Bahn/Bund/Gemeinde) und würde insofern die Gemeindefinanzen deutlich weniger belasten. Außerdem ist nur die Fußgängerunterführung zwingend erforderlich, wenn der Bahnübergang geschlossen wird. Ausweislich des Bescheids der Gemeinde Pfinztal vom 28.9.2016 (Seite 3 unten) spielt die PKW-Unterführung mit Rad- und Fußweg „für die DB Netz AG hierbei keine Rolle“, es kann also davon ausgegangen werden, dass die DB Netz AG dazu bereit wäre, die Eisenbahnkreuzungsvereinbarung einvernehmlich so zu ändern, dass auf die Pkw-Unterführung mit Rad- und Fußweg ggf. verzichtet wird. Das Bürgerbegehren hat sich nie gegen eine Pflichtmaßnahme gerichtet.

Ob die Gemeinde Pfinztal nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid die Fußgängerunterführung und die Schließung des Bahnübergangs sofort und isoliert realisiert, oder ob sie das dreijährige Moratorium abwartet, um danach ein wie auch immer verändertes Gesamtkonzept umzusetzen, obliegt dem Gemeinderat von Pfinztal. Das Bürgerbegehren kann das offen lassen und braucht dies nicht zu entscheiden, weil nach § 21 Absatz 8 der geltenden Gemeindeordnung ein Bürgerentscheid ein Thema eben nicht mehr „endgültig“ zu entscheiden hat (das Wort wurde mit Wirkung zum 1.12.2015 aus der Gemeindeordnung gestrichen), sondern weitere Gemeinderatsbeschlüsse zur präzisierenden Um-setzung des Bürgerentscheids möglich sind, wobei verschiedene Varianten offen bleiben können. Im Übrigen dürfen an die Begründung eines Bürgerbegehrens keine überhöhten Ansprüche gestellt werden. Es kann nicht erwartet werden, dass in der Begründung sämtliche denkbaren Varianten mit allen eventuellen Vor- und Nachteilen benannt werden, zumal diese gar nicht Gegenstand des Bürgerbegehrens sind, sondern darüber nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid der Gemeinderat zu befinden hat.

Wenn der Gemeinderat – oder die an seiner Stelle im Bürgerentscheid entscheidende Bürgerschaft – der Auffassung ist, dass im Hinblick auf eine sorgfältige Abwägung technischer Lösungsvarianten, Wirkungen auf Verkehr und Ortsbild, Wirtschaftlichkeit etc. weitere Prüfungen und ein damit verbundenes Umsetzungsmoratorium notwendig sind, dann ist dies auch kein der Pflicht zur Abwehr

kreuzungsbedingter Gefahren entgegen stehendes „schuldhaftes Zögern“ bei der seit mehr als 30 Jahren erwogenen Beseitigung des Bahnübergangs, sondern es entspricht der gebotenen Sorgfalt bei der Planung derartiger Maßnahmen. Die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens kann daraus nicht abgeleitet werden.

Da die Gemeindeverwaltung den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens im Vorfeld der Gemeinde-ratsentscheidung über die Zulässigkeit signalisiert hat, dass sie einen Bürgerentscheid unter Ausklammerung der Fußgängerunterführung für unzulässig erachtet, haben wir als Vertrauenspersonen den Kompromissvorschlag unterbreitet, die Abstimmungsfrage beim Bürgerentscheid so zu modifizieren, dass dort auch die Fußgängerunterführung erwähnt wird. Dabei ließen wir uns von dem Motiv leiten, einen Konsens zur Zulässigkeit zu erreichen. Denn alle 1418 Unterzeichner des Bürgerbegehrens haben mit ihrer Unterschrift auch folgenden Satz unterzeichnet: *„Die Unterzeichnenden berechnigten die Vertrauenspersonen, den Antrag zu vertreten, im Falle eines Kompromisses zurückzunehmen oder abzuändern, soweit dies für die Zulässigkeit erforderlich ist.“* (Diese Besonderheit unseres Bürgerbegehrens wird übrigens im ablehnenden Bescheid der Gemeinde Pfinztal vom 28.9.2016 unterschlagen.)

Da wir allerdings feststellen müssen, dass die Gemeindeverwaltung auch nach diesem Kompromissvorschlag nach wie vor auf einer Einstufung als „unzulässig“ besteht und dafür – denkbar knapp – im Gemeinderat auch eine Mehrheit erhielt, hat sich unser Kompromissvorschlag damit unseres Erachtens erledigt und braucht nicht weiter verfolgt zu werden.

Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist eine reine Rechtsfrage. Ein Ermessensspielraum besteht dabei nicht. Rechtlich tragfähige Gründe für eine Unzulässigkeit des vorliegenden Bürgerbegehrens sind nicht erkennbar. Deshalb wird hiermit bei der Rechtsaufsichtsbehörde beantragt, den Bescheid der Gemeinde Pfinztal vom 28.9.2016 als nichtig zu erklären und unser Bürgerbegehren zuzulassen.

Auf verschiedene weitere Darlegungen im Bescheid der Gemeinde Pfinztal vom 28.9.2016 bin ich im vorliegenden Schreiben nicht eingegangen, weil ich sie für rechtsunerheblich zur Klärung der Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens halte. Sollte die Aufsichtsbehörde dies anders sehen, stehe ich jederzeit für eventuelle weitere Nachfragen zur Verfügung. Vorsichtshalber wird die Richtigkeit aller Ausführungen im Bescheid vom 28.9.2016, auf die hier nicht eingegangen wurde, bestritten.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Eichhorn