

Verbandsgemeindeverwaltung  
Rhein-Selz  
Fachbereich: Zentrale Dienste  
Aktenzeichen:  
**Vorlage:** **064/2024/0008**

Oppenheim, den 08.02.2024

### B e s c h l u s s v o r l a g e

	Sitzungstag	TOP	Status	Abst. ja	Abst. nein	Abst. Enth.
Gemeinderat Weinolsheim	19.02.2024	4	Öff.			

### Bürgerbegehren

#### Beschlussvorschlag:

Das Bürgerbegehr ist nicht zulässig und wird zurückgewiesen.

Bei finanziellen Auswirkungen: Buchungsstelle:

- Die Mittel stehen haushaltrechtlich in Höhe von € zur Verfügung.
- Die Genehmigung bei Abweichung vom Einzelzweck erforderlich.
- Bei gegenseitiger oder einseitiger Deckungsfähigkeit; Deckung erfolgt aus Buchungsstelle:
- Die Zustimmung zur Leistung von über-/außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 100 GemO in Höhe von : € wird erteilt.
- Schriftlicher Antrag ist beigefügt.

Finanzielle Auswirkungen geprüft:

- vorstehende Angaben zutreffend
- vorstehende Angaben nicht zutreffend

(Name)  
Haushaltsachbearbeiter/in

Im Auftrag

(Pfuhl)  
Fachbereichsleiter

(Groth)  
Bürgermeister

**Sachdarstellung der Verwaltung:**

Am 22.01.2024 wurde bei Herrn Bürgermeister Groth durch Bote ein Bürgerbegehren zur Aufhebung des Beschlusses zum Bauprogramm des Gemeinderates der Ortsgemeinde Weinolsheim bezüglich „Weinolsheim, Erneuerung der Frankenstraße und des Mühlwegs“ vom 20.11.2023 abgegeben.

Das Bürgerbegehren erfüllt die Schriftform, verfügt über die erforderliche Zahl an Unterstützungsunterschriften und benennt drei vertretungsberechtigte Personen. Ferner hat das Bürgerbegehren keine Angelegenheit zum Gegenstand, welche unter den Negativkatalog des § 17a Abs. 2 GemO fällt bzw. über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

Die rechtliche Zulässigkeit beurteilt sich damit nach dem verfolgten Begehr. Gemäß Rechtsprechung besteht zwischen der zur Entscheidung zu bringenden Frage und der Begründung ein innerer Zusammenhang. Nach dem entwickelten Grundsatz der Kongruenz von Frage und Begründung müssen diese thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen. Eine Änderung oder Umdeutung der Frage nach der Sammlung der Unterschriften zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist grundsätzlich nicht möglich. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderates (kassatorisches Bürgerbegehren), muss es innerhalb von vier Monaten nach der Beschlussfassung eingereicht werden, vgl. § 17a Abs. 3 Satz 1, 2. Hs. GemO.

Der konkrete Wortlaut der gemäß § 17a Abs. 3 GemO mit Ja oder Nein zu beantwortenden Frage des Bürgerbegehrens lautet wie folgt:

***„Soll die Gemeinde Weinolsheim das laufende Bauprogramm zur Erneuerung (grundhafter Ausbau) der Frankenstraße und des Mühlwegs einstellen, indem sie ihren Beschluss vom 20.11.2023 (Vorlage 064/2023/0026) zur Erhebung von Vorausleistungen (wiederkehrende Beiträge) auf den Ausbaubeurtrag für die Straßenbaumaßnahme aufhebt.“***

In der Begründung wird ergänzend bzw. erklärend ausgeführt:

***„Die Aufhebung des zuvor genannten Beschlusses entzieht dem Bauprogramm Frankenstraße/Mühlweg die Finanzierungsgrundlage, da die Verbandsgemeindeverwaltung in der Folge zunächst keine rechtskräftigen Bescheide zur Festsetzung der Beitragsleistung erlassen kann. Da ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats nur innerhalb von vier Monaten nach der Beschlussfassung eingereicht werden kann (§ 17a Abs. 3 Satz 1, 2. Hs. GemO RLP), soll der letzte Beschluss vom 20.11.2023, welcher die Finanzierunggrundlage des Bauprogramms bildet, über diesen Bürgerentscheid aufgehoben werden. Anschließend soll in einem zweiten Bürgerentscheid über das weitere Vorgehen, insbesondere ob eine Erneuerung (grundhafter Ausbau) notwendig ist, entschieden werden.***

***....“***

Erklärtes Ziel des Bürgerbegehrens ist die Einstellung des laufenden Bauprogramms zur Erneuerung (grundhafter Ausbau) der Frankenstraße und des Mühlwegs. Das „isolierte“ Vorgehen gegen den Beschluss vom 20.11.2023 zur Erhebung von Vorausleistungen ist vorgeschoben und erfolgt aus rechtstaktischen Gründen (Umgehung der Sperrfrist).

In der Rechtsprechung wird bei der Beantwortung der Frage, welche Gemeinderatsbeschlüsse zum Gegenstand von Bürgerbegehren gemacht werden können, zwischen Grundsatzbeschlüssen und Projektbeschlüssen sowie sogenannten Konzeptbeschlüssen unterschieden. Grundsatzbeschlüsse leiten ein Projekt in dem Sinne ein, dass sie "weichenstellend" sind und Projektbeschlüsse geben für die Verwirklichung einer Maßnahme "grünes Licht". Beide Arten dieser Beschlüsse sind bürgerbegehrungsfähig. Dies gilt auch für Grundsatzbeschlüsse, weil diese auf die Verwirklichung einer Maßnahme verbindlich angelegt sind (vgl. VGH BW, Beschluss vom 30. September 2010 - 1 S 1722/10 -, juris, Rn. 21; Beschluss vom 27. Juni 2011 - 1 S 1509/11 -, juris, Rn. 18 und 29). Demgegenüber können Konzeptbeschlüsse nicht mit einem Bürgerbegehrungen angegriffen werden. Solche Beschlüsse dienen lediglich der Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen für spätere Entscheidungen, damit der bloßen Vorbereitung eines verbindlichen Grundsatz- oder Projektbeschlusses, ohne diesen bereits gefasst zu haben (vgl. OVG RP zu einem Ratsbeschluss, mit dem die Entwicklung eines Konzepts für eine Abfallverbrennungsanlage beauftragt wird, Urteil vom 25. November 1997 - 7 A 12417/96 -, juris, Rn. 26).

Mit Beschlüssen vom 25.08.2020 und 20.11.2023 hat die Ortsgemeinde unter Nennung der damit verbundenen Kosten den grundhaften Ausbau der Frankenstraße und des Mühlweges beschlossen. Gleichzeitig wurde die Verwaltung beauftragt, zur Ermittlung eines Planungsbüros einen Preiswettbewerb durchzuführen und entsprechende Haushaltsmittel für Planungs- und Baukosten zu veranschlagen.

Auf die v. g. gemeindlichen Entscheidungen aufbauend, wurde durch den Gemeinderat am 18.07.2022 die Beauftragung eines Planungsbüros in die Wege geleitet und am 15.11.2023 nach Abschluss des Vergabeverfahrens die Baufirma mit der Durchführung der Baumaßnahme beauftragt. Schließlich hat der Gemeinderat in seiner Sitzung am 20.11.2023 die Erhebung von Vorausleistungen auf die Straßenausbaumaßnahme beschlossen.

Bei den Beschlüssen vom 25.08.2020 und 20.11.2023 handelt es sich um verbindliche, die darin erwähnten Maßnahmen einleitende und insoweit weichenstellende Grundsatzentscheidungen, welche folglich bürgerbegehrungsfähig sind. Deshalb lösen sie die Frist des § 17a Abs. 3 Satz 1 2. HS GemO aus und entfalten zusätzlich Sperrwirkung gegenüber einem Bürgerbegehrten in derselben Angelegenheit, soweit es sich gegen das "ob" der Maßnahme richtet (a. A. VGH BW, Beschluss vom 30. September 2010 - 1 S 1722/10 -, juris, Rn. 15).

Allein die durch die Versäumung der Viermonatsfrist des § 17a Abs. 3 Satz 1 2. HS GemO bewirkte Sperrwirkung auch hinsichtlich weiterer Bürgerbegehren, welche sich gegen eine Maßnahme als solche richten, steht mit dem Sinn und Zweck der Frist für kassatorische Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse in Einklang. Denn mit ihr soll erreicht werden, dass im Interesse der Stabilität und Verlässlichkeit gemeindlicher Willensbildung ein sachliches Regelungsprogramm des Rates nicht beliebig lange durch ein Bürgerbegehrten in Frage gestellt werden kann (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 23. März 2018 - 15 B 337/18 -, juris, Rn. 8). Insbesondere bei Maßnahmen, hinsichtlich derer eine Reihe von Beschlüssen aufeinander aufbauen (z. B. Ausbauprogramm, Planungsauftrag, Auftragsvergaben) besteht ein Interesse der Ortsgemeinde daran, nach Ablauf der Viermonatsfrist sicher zu sein, dass die Maßnahme nicht mehr dem Grunde nach in Frage gestellt werden kann. Dies bedeutet zugleich, dass die Sperrwirkung insoweit nicht besteht, als spätere Gemeinderatsbeschlüsse erstmals die Ausgestaltung einer Maßnahme, also das "wie", regeln und damit über den Inhalt einer Grundsatzentscheidung hinausgehen.

Wäre es bei dem Bürgerbegehren in Wirklichkeit ausschließlich um die Frage der Erhebung oder Nichterhebung von Vorausleistungen gegangen, so hätte die diesbezüglich zu entscheidende Frage anders gestellt bzw. eindeutiger formuliert werden müssen. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die Nichterhebung von Vorausleistungen für sich alleine betrachtet, nicht zu einer Einstellung der Ausbaumaßnahme oder Neueröffnung eines Bürgerbegehrrens in der Frage des Straßenausbau führt, sondern lediglich eine Änderung der Abrechnungsme- thode in zeitlicher Hinsicht zum Inhalt hat. Folglich liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Richtigkeit der Begründung vor.

Das vorliegende Bürgerbegehren ist entsprechend Wortlaut und Sinngehalt eindeutig dem „ob“ und nicht dem „wie“ der Maßnahme zuzuordnen. Insofern ist das Bürgerbegehren in Würdigung der vorstehenden Ausführungen und unter Beachtung der Sperrwirkung nach Anhörung der das Bürgerbegehren vertretenen Personen zurückzuweisen.

Hält der Gemeinderat das Bürgerbegehren entgegen der Verwaltungsauffassung für zulässig, ist unverzüglich ein Bürgerentscheid durchzuführen (§ 17a Abs. 3 ff GemO i. V. m. § 68 ff KWG). Die Festlegung des Tages der Durchführung erfolgt dabei durch den Gemeinderat. Soll als Tag des Bürgerbescheids ein Tag bestimmt werden, der bereits als Wahltag für eine Wahl festgesetzt ist, bedarf dies der Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

Ein Bürgerbescheid ist auch unverzüglich durchzuführen, wenn der Gemeinderat gemäß § 17a Abs. 1 Satz 2 GemO einen solchen beschließt.

Der Ortsgemeinde steht es zudem frei, dem Bürgerbegehren durch Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 20.11.2023 über die Erhebung von Vorausleistungen die Grundlage zu entziehen. Anders als die Gemeindeordnungen anderer Bundesländer sieht § 17a GemO RLP nämlich keine Sperrwirkung des (zulässigen) Bürgerbegehrrens vor. Damit steht dem Bürgerbegehren kein spezialgesetzlich angeordneter Schutz vor überholenden Ratsbeschlüssen zur Seite. Bis zur Durchführung des Bürgerentscheids sind Ratsbeschlüsse zum Gegenstand des Bürgerentscheids grundsätzlich noch möglich.

Ergänzend wird darauf verwiesen, dass gegen die Vorausleistungsbescheide der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist.