

An das  
Regierungspräsidium Karlsruhe  
Kommunalaufsicht

1. April 2010

sf – 35/10

76247 Karlsruhe

**Widerspruchsverfahren gegen die Nichtzulassung des Bürgerbegehrens durch Beschluss des Gemeinderats der Stadt Nagold vom 16. März 2010, zugestellt am 19. März 2010**

In vorstehender Sache nehme ich Bezug auf den am 29.3.2010 bei der Stadt Nagold eingelegten Widerspruch gegen die Nichtzulassung des Bürgerbegehrens betreffend die Treppenanlage den Schlossberg hinauf zur Burg Hohennagold (Kopie anbei)

Zur

**W i d e r s p r u c h s b e g r ü n d u n g**

führe ich folgendes aus:

**I.**

**Zum Sachverhalt:**

Im Zuge der Landesgartenschau 2012 in Nagold erhielten der Landschaftsarchitekt Stefan Fromm gemeinsam mit Stuttgarter Städteplanern den 1. Preis für die Entwurfsplanung zu der Ausstellungsidee „Grüne Urbanität“. Darin ist zeichnerisch enthalten eine neue Verbindungslinie vom Fuß des Schlossbergs über einen langen Treppenaufgang hinauf bis zur Burgruine Hohennagold. In der Bewertung des Preisgerichts heißt es dazu: „Diese Treppe ist ein positiver Beitrag des Entwurfs, muss jedoch mit dem Naturschutz abgeklärt werden.“

Beweis: Wettbewerbsdokumentation Landesgartenschau Nagold 2012, Seite 6

Am 22.7.2008 hat der Gemeinderat der Stadt Nagold in öffentlicher Sitzung den folgenden Beschlussvorschlag der Stadt entsprochen:

1. Der Gemeinderat beschließt den Rahmenplan für die Daueranlage zur Landesgartenschau 2012 wie in der Anlage 1 beigefügt.

2. Der Gemeinderat nimmt ferner davon Kenntnis, dass die dadurch entstehenden und in der Drucksache erläuterten Kosten in ihrer Finanzierung noch nicht endgültig gesichert sind. Die Finanzierung ist in der mittelfristigen Finanzplanung 2009 bis 2012 nachzuweisen.

Beweis: Kopie der Drucksache DS 169/2008 mit Anlagen (Rahmenplan Büro Fromm)

Der Rahmenplan soll nach Seite 2 des Textes „als weitere Arbeits- und Planungsgrundlage“ dienen. Auf S. 6 der Planunterlagen ist der Verlauf der beabsichtigten Treppe den Schlossberg hinauf vermerkt und im Erläuterungsbericht S. 1 beschrieben.

Sonstige Angaben zur fraglichen Treppe fehlen, insbesondere blieben in diesem ersten Planungsstadium zahlreiche wesentliche Fragen offen wie:

1. Das Baumaterial der Treppe (Holz, Stein oder Stahl) – jetzt entschieden für 683 Stufen aus Granit;
2. die Verankerung der Treppe an der Hanglage des Berges mit Untersuchung des Baugrundes (erfolgte schriftlich im Juli 2009), verbunden mit 27 Beton-Streifenfundamenten auf 270 m Strecke (Kenntnis vom Januar 2010, siehe das Rechtsgutachten Teil 2 des Unterzeichners vom 25.2.2010 auf der Homepage der Bürgerinitiative <http://bürgerentscheidnagold.de>);
3. die aus den Plänen nicht erkennbaren Bastionen/Mauern mit Sichtplätzen (bekannt seit Januar 2010 mit netto 266.000 € veranschlagt);
4. die sonstige Ausgestaltung der Treppe, insbesondere deren Breite von 1,80 m, dazu Arbeitsräume als Schneise mit 5 Meter Breite auf 270 m Länge sowie jetzt vorgesehene mittiges Stahlrohr und Beleuchtung;
5. bis heute noch nicht vorliegendes schriftliches Gutachten über die Auswirkungen der Treppenanlage auf die Tier- und Pflanzenwelt des ausgewiesenen Naturschutzgebietes;
6. die Überprüfung der nach dem Naturschutzgesetz zwingenden Maßstäbe, ob „überwiegende öffentliche Belange die Befreiung vom Naturschutz erfordern“; trotz eines ermittelten Flächenverbrauchs von 2000 m<sup>2</sup> (siehe die Berechnung im Rechtsgutachten Teil 2 vom 25.2.2010 auf der diesseitigen Homepage) und trotz des auch nach der FFH-Richtlinie zwingenden unerfüllten Gebots, naturschutzverträglichere Alternativen der besseren Sicht- und Wegebeziehung zwischen Stadt und Burg zu prüfen und demgemäß von einem Befreiungsantrag für die Treppe abzusehen, ist dies bisher nicht erkennbar;
7. eine Kostenschätzung der Treppenanlage war zwar dem Gemeinderat bekannt, nicht aber öffentlich bekannt gegeben, denn aus der Drucksache 169/2008 waren nur die Gesamtkosten für den Rahmenplan zur Landesgartenschau erkennbar.

Im Schwarzwälder Boten vom 25.7.2008 wurde über den genannten Rahmenplan berichtet und der „Treppenaufgang zur Burg“ mit drei Worten erwähnt, mehr nicht.

Beweis: Pressebericht vom 25.7.2008 als Anlage.

Am 4.8.2008 haben die Stadt Nagold mit einem Gesellschafteranteil von 2/3 und die Förderungsgesellschaft für die baden-württembergischen Landesgartenschauen mbH mit einem Anteil von 1/3 die Landesgartenschau Nagold 2012 GmbH (LGS) gegründet. Der GmbH wurde, wie aus dem von der Stadt Nagold in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten Dr. Schaupp-Haag vom 2.2.2010 hervorgeht, die Durchführung der baden-württembergischen Landesgartenschau 2012 und aller damit verbundenen Maßnahmen übertragen. Dazu zählen die weitere Planung und Vorbereitung der Gartenschau. In der LGS GmbH ist die Stadt Nagold stimmberechtigt durch 8 Mitglieder vertreten, das sind der Oberbürgermeister, der Erste Beigeordnete und 6 Stadträte aus den Fraktionen des Gemeinderats, wogegen die Förderungsgesellschaft des Landes nur 4 stimmberechtigte Mitglieder stellt.

Beweis: Drucksache 201/I/2008 vom 7.10.2008 als Anlage

Die GmbH-Vertragsgestaltung wurde der Öffentlichkeit und auch dem Unterzeichner trotz entsprechender Anfrage nicht bekannt gegeben. Oberbürgermeister Großmann hat die Offenlegung mit der Begründung abgelehnt, dass es darauf für die Bewertung des Bürgerbegehrens nicht ankomme, wie der Unterzeichner anwaltschaftlich versichert.

In der Folgezeit kam es vereinzelt und etwa seit Jahresmitte 2009 – parallel zur Finanzkrise, die nachhaltig auf den Haushalt der Stadt Nagold durchschlug – zu heftigem Widerstand gegen den Bau der Treppenanlage. Im Schwarzwälder Boten gab es in der zweiten Jahreshälfte 2009 eine Flut kritischer Leserbriefe gegen den Bau der Treppe. Die Arbeitsgemeinschaft Natur- und Umweltschutz Nagold, abgekürzt ANU, ging am 24.11.2009 mit ihrer Kritik an die Presse und publizierte auf ihrer Homepage das Rechtsgutachten des Unterzeichners vom 10.12.2009 (siehe [www.anu-nagold.de](http://www.anu-nagold.de)). Gleichfalls am 10.12.2009 begannen die Vertrauensleute für das Bürgerbegehren und weitere Mitbürger eine Unterschriftensammlung mit einer „Unterschriftenliste für die Durchführung eines Bürgerentscheides in der Stadt Nagold mit Teilorten“. Zum näheren Inhalt verweise ich auf die

als Anlage beigefügte Unterschriftenliste:

Es wurde ein Bürgerentscheid beantragt zu der Frage, ob in der Stadt Nagold den Schlossberg hinauf zur Burg Hohennagold eine Treppe errichtet werden soll.

In der Begründung heißt es, die geplante 600stufige Treppe sei mit 600.000 € veranschlagt zuzüglich nicht absehbarer Folgekosten. Die Befürworter würden davon eine Aufwertung der Stadt Nagold für die Landesgartenschau 2012 erwarten. Dem werde entgegengehalten, die Treppe sei bei einem Haushaltsdefizit von 12,4 Mio € nicht zu verantworten, sie sei gefahrenträchtig, für einen sehr großen Teil der Allgemeinheit nicht nutzbar und sie verletze den anerkannten Naturschutz im Schlossbergbereich. Außerdem wird betont, das Begehren ziele auf die Verhinderung einer Baumaßnahme.

Die zunächst enthaltene Angabe, die Treppe sei mit 600.000 € veranschlagt wurde nach heftigem Einspruch des Geschäftsführers der LGS GmbH Kuon, die Treppe koste nur 300.000 € in Unterschriftenlisten nach dem 19.12.2009 relativiert auf „etliche hunderttausend Euro“. Bei einer später gewährten Akteneinsicht stellte sich heraus, dass die Treppenanlage netto 616.000 € kosten soll, wobei auf sog. Bastionen/Mauern mit Aussichtsplätzen ein Betrag von 266.000 € entfallen soll. Diese Einzelheiten waren bis Januar 2010 überhaupt nicht bekannt. Gleiches gilt für ein Baugrundgutachten vom Juli 2009, in das die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens im Januar 2010 Einsicht erhielten.

Am 11.1.2010 wendete sich die Initiative in einem Rundschreiben an den Oberbürgermeister und an die Stadträte und machte im Einzelnen eine wesentliche Änderung der Lage seit Juli 2008, als der Rahmenplan zur LGS beschlossen wurde, geltend. So habe der ausfüllungsbedürftige Rahmenplan vom Juli 2008 die Treppe nur als Ideenskizze erfasst, die von einer Genehmigungsplanung weit entfernt war, im Unterschied zum Juli 2008 bestehe jetzt ein dramatisches Haushaltsdefizit, die Planungsidee einer Sichtachse vom Krautbühl zur Burg lasse sich nicht verwirklichen (die Idee ist inzwischen auch fallengelassen), die gesamte Detailplanung müsse jetzt erstmals auf den naturschutzrechtlichen Prüfstand.

Beweis: Kopie eines Schreibens an Stadtrat Schäfer vom 11.1.2010 mit Unterschriften (als Beispiel für das Rundschreiben)

Am 19.1.2010 übergaben die Vertrauensleute der Bürgerinitiative dem Oberbürgermeister der Stadt Nagold eine Sammlung von 3.438 Unterschriften, die sich – ohne dass die Initiative noch weitere Bemühungen unternahm – bis zum 1.3.2010 auf 3.575 Unterschriften erhöhte. Die Stadt Nagold hat davon 2.830 Unterschriften als gültig anerkannt und über 300 Unterschriften wegen fehlender oder unvollständiger Geburtsangaben als ungültig behandelt, siehe dazu die Homepage der Bürgerinitiative <http://bürgerentscheidnagold.de>.

Die Vertrauensleute der Initiative erhielten am 22.1.2010 erstmals Einsicht in den aktuellen Stand der Treppenplanung und die dafür erstellte Kostenberechnung. Sie haben daraufhin die Kosten der Treppe und andere Faktoren in einem Flugblatt zusammengestellt und anlässlich einer Informationsveranstaltung der Stadt am 27.1.2010 vor der Stadthalle verteilt.

Beweis: Flugblatt vom 27.1.2010 als Anlage

In dieser Informationsveranstaltung hat OB Großmann die Öffentlichkeit über den Stand der Planungen zum Bau der strittigen Treppe informiert und zugleich eingeräumt, dass das schriftliche Naturschutzgutachten noch nicht vorliegt. Aus diesem Grunde und wegen der noch nicht vollständigen Detailplanung ist ein Antrag auf Befreiung vom Naturschutz bisher nicht gestellt worden und die Genehmigungsfähigkeit der Treppe unverändert zweifelhaft.

Nach Angaben der Stadt Nagold gab es in Nagold im maßgeblichen Zeitpunkt vom Januar 2010 16.003 Wahlberechtigte. Das Quorum von 10% der Wahlberechtigten war mit den 2.830 von der Stadt als gültig anerkannten Stimmen weit überschritten.

Der OB der Stadt hat nach dem Beginn des Bürgerbegehrens (z. B. im Schwarzwälder Boten vom 16.12.2009) nachhaltig für die Treppenanlage Partei ergriffen, so auch in der Veranstaltung vom 27.1.2010. Er hat aber öffentlich angekündigt, zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ein unabhängiges externes Rechtsgutachten einzuholen. Es wurde am 2.2.2010 von der Rechtsanwältin Dr. Schaupp-Haag aus der Stuttgarter Kanzlei Eisenmann, Wahle, Birk erstellt. Wie zu erfahren war, hat OB Großmann dieses Gutachten den Vorsitzenden der Gemeinderatsfraktionen für ihre Fraktionsarbeit zum vertraulichen, nichtöffentlichen Gebrauch weitergeleitet. Der Unterzeichner hat sein Rechtsgutachten vom 10.12.2009 am 25.2.2010 angesichts der erhaltenen Akteneinsicht und neuesten Kenntnisse aktualisiert und ergänzt, siehe die Homepage der Bürgerinitiative und der ANU.

Am 10.3.2010 hat die Stadt Nagold dem Gemeinderat einen Beschlussvorschlag übersandt, das Bürgerbegehren zum Bau der Treppe nicht zuzulassen, weil es „nicht innerhalb von 6 Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung des Gemeinderats schriftlich eingereicht

wurde“. Beigefügt war ein Kurzgutachten ohne Datum und ohne Unterschrift mit dem Briefkopf der Kanzlei Eisenmann, Wahle, Birk.

Beweis: Drucksache 68/10 der Stadt Nagold mit dem Kurzgutachten als Anlage

Auf Seite 3 dieser Stellungnahme wird unter Ziffer 2 Satz 4 behauptet: „Mit dem Beschluss des Gemeinderats vom 22.7.2008 ist eine verbindliche Entscheidung über den Bau (und die Finanzierung) auch der Treppe zur Burg Hohennagold getroffen worden“.

In Satz 6 und 7 heißt es weiter: „In der Sache geht es den Initiatoren des Bürgerbegehrens erkennbar darum, die Realisierung der Treppe zur Burg Hohennagold in Frage zu stellen. Damit richtet sich das Bürgerbegehren gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 22.7.2008“. Die zitierten Sätze waren im Gutachten vom 2.2.2010 nicht enthalten. Gemäß der undatierten Zweitversion des Gutachtens hat Frau Dr. Schaupp-Haag in der Gemeinderatssitzung vom 16.3.2010 allein geltend gemacht, das Bürgerbegehren sei, weil es sich gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 22.7.2008 richte, verspätet. So haben dann auch die Vorsitzenden der Gemeinderatsfraktionen von CDU, Freien Wählern und SPD argumentiert und mit einer Mehrheit von 18 zu 6 Stimmen das Bürgerbegehren als unzulässig behandelt.

Beweis: Bericht des Schwarzwälder Boten vom 17.3.2010 als Anlage

Da beide Fassungen des Rechtsgutachtens von der Stadt bis zur Ratssitzung als vertraulich eingestuft wurden, wurde dem Unterzeichner, seinem Verlangen folgend, am 22.3.2010 von OB Großmann die Kopie des Gutachtens vom 2.2.2010 übergeben. Die Zweitversion dieses Gutachtens ist aus dem Internet über die Drucksachenummer der Stadt Nagold abrufbar.

Die Bürgerinitiative gegen die Schlossbergtreppe hat die unterschiedlichen Versionen des Gutachtens und die erkennbare Einflussnahme des OB Großmann auf die Zweitversion in einer Veranstaltung vom 26.3.2010 kritisiert. Nachdem die Presse darüber am 29.3.2010 berichtet hatte, machte der OB geltend, das zweite Papier sei „eine Zusammenfassung der nach Auffassung der Verwaltung wesentlichen Gesichtspunkte“ gewesen. Beide Gutachten kämen aber „zum gleichen Ergebnis“.

Beweis: Schwarzwälder Bote vom 30.3.2010 als Anlage

## II.

### **Zum Gutachten Dr. Schaupp-Haag:**

Die Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens ist eine Rechtsfrage, die dem Gemeinderat keinen Ermessensspielraum eröffnet. Umso höher ist die Bedeutung des Rechtsgutachtens einzuschätzen, mit dem Rechtsanwältin Dr. Schaupp-Haag von der Kanzlei Eisenmann, Wahle, Birk beauftragt wurde.

1. Zum unabhängigen **Erstgutachten vom 2.2.2010** ist festzustellen:

- a) Auf Seite 3 Ziffer 1 wird zunächst die gesetzliche Zuständigkeit des Gemeinderats für seinen Beschluss vom 22.7.2008 bestätigt.

Mit Bezug auf § 21 Abs. 3 Satz 3 GemO wird sodann die 6-Wochen-Frist genannt, die bei Übergabe des Bürgerbegehrens im Januar 2010 abgelaufen war. Anschließend wird nicht erklärt und begründet, dass das Bürgerbegehren als ein kassierendes Begehren zu werten und deshalb verspätet sei, sondern es wird eine „Soweit-Formel“ angefügt, die dem abstrakten Gesetzeswortlaut entspricht: Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss (hier vom 22.7.2008), - was offen bleibt - gilt die 6-Wochen-Frist (ist es im Januar 2010 nicht mehr zulässig).

- b) Auf Seite 3 Ziffer 2 behandelt die Gutachterin das initiiierende Bürgerbegehren. Sie unterscheidet zwischen der Festlegung des Rahmenplans durch den Ratsbeschluss vom 22.7.2008 und der Realisierung der im Rahmenplan vorgesehenen Anlagen. Würde es sich dabei nicht um die fortschreitende Untersuchung, Weiterentwicklung, Konkretisierung und Klärung der Konzeption des Rahmenplans, sondern um dessen bloßen Vollzug handeln, mit dem auch einzelne Teile des Planes nicht mehr entwickelt und verändert werden könnten, könnte das nicht befristete initiierende Begehren nicht in Frage kommen. Die Gutachterin kann also den Begriff der Realisierung des Rahmenplans – wofür das initiierende Begehren eingreift – nicht eng im Sinne des Vollzugs des Beschlusses vom 22.7.2008 verstanden haben. Dieser Beschluss war auch als solcher nicht vollziehbar (siehe oben I Ziffer 1 – 7).

Lässt man den nachfolgenden LGS-GmbH-Vertrag außer Acht (zumal dessen Inhalt Dritten unbekannt ist), hätte die Gutachterin die Zulässigkeit eines initiierenden Begehrens generell bejahen müssen.

Ihre weitere These, der Gemeinderat habe am 22.7.2008 seine gesetzliche Zuständigkeit auf die am 4.8.2008 gegründete LGS-GmbH übertragen und damit aufgegeben, ist ebenso erstaunlich wie verfehlt. Denn die Rechtsprechung anerkennt, dass eine überwiegend in kommunaler Hand befindliche GmbH einen entsprechenden Gemeinderatsbeschluss ebenso umsetzen muss wie der OB als Vorsitzender des Aufsichtsrats der GmbH. Nur so kann die gesetzliche Verantwortung des Gemeinderats für die von ihm vorzunehmenden Aufgaben erfüllt werden. Das ist zwischen den Parteien unstrittig.

- c) Nicht nachvollziehbar sind auch die von der Gutachterin auf Seite 4 Ziffer 4 geäußerten Zweifel an der in der Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens gestellten relevanten Frage. Denn die Stadt ist berechtigt, die diesseits in indirekter Rede gewählte Frageform in eine direkte Frage für den Bürgerentscheid umzuformulieren, die dann bei der Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann (vgl. bereits VGH Bebenhausen, Urteil vom 7.3.1958, Seeger/Füsslin/Vogel EKBW GemO § 21 E 1 sowie Sapper, VBl. BW 1983, 89, 91).
- d) Auf Seite 5 im unteren Absatz bringt die Gutachterin erneut zum Ausdruck, der Gemeinderat sei für die Realisierung der Treppenanlage „nicht mehr zuständig“. Dieses Ergebnis der unabhängigen Stellungnahme findet sich auch auf Seite 4 Ziffer 3 in dem Hinweis auf das diesseitige Rundschreiben an die Stadträte und an den OB vom 11.1.2010 wieder, mit dem auf ein initiierendes Bürgerbegehren abgehoben wird.

2. Im Gegensatz dazu steht die **Zweitversion des Gutachtens**, die bereits auffällt durch die fehlende Autorenangabe und durch das fehlende Datum der Abfassung. Das erlaubt Zweifel, wer diese Zweitversion aufgesetzt hat.

Da es sich nach OB Großmann laut Pressebericht vom 30.3.2010 „um eine Zusammenfassung der nach Auffassung der Verwaltung wesentlichen Gesichtspunkte“ handelt, hat der OB also bestimmt, vielleicht auch formuliert, was in dem Zweitgutachten geschrieben und auf dem Papier der Anwaltskanzlei präsentiert wurde.

Zum Inhalt des geänderten Gutachtens und damit auch zum deckungsgleichen Vortrag der Gutachterin in der Gemeinderatssitzung vom 16.3.2010:

- a) Die zwei konkret nichts sagenden Sätze auf Seite 3 Ziffer 1 Abs. 2 des Originalgutachtens werden zwar auf Seite 3 Ziffer 2 der Zweitversion in den letzten zwei Sätzen fast vollständig wiederholt, aber um 7 vorangehende Sätze erweitert. Sie zielen darauf, den Gegenstand des Ratsbeschlusses vom 22.7.2008 und der Fragestellung des Bürgerbegehrens als identisch darzustellen. Zentral wird der Verspätungseinwand (wie oben unter I. am Ende bereits zitiert) in den Sätzen 4, 6 und 7 vorgetragen, die im Erstgutachten fehlen. Die in Satz 9 beibehaltene „Soweit-Formel“ soll erkennbar den Anschein gleicher Aussagen wecken und wirkt dadurch irreführend, denn in Wahrheit müsste es nach den neu eingeschobenen 7 Sätzen zutreffend heißen „Da sich das Bürgerbegehren ... gegen diesen Beschluss richtet, ist es ... unzulässig“.
- b) Die Zweitversion des Votums und der damit identische mündliche Vortrag der Gutachterin in der Gemeinderatssitzung vom 16.3.2010 entwerfen sich selbst durch das Verschweigen der Gründe, die zu der Veränderung führten, durch den Verlust von Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit. Die Rechtsanwältin hätte sich als Organ der Rechtspflege und im Hinblick auf die gesetzlich anerkannte Stellung der Bürger, einen Bürgerentscheid herbeizuführen, nicht dem Wunsch nach Verhinderung des Bürgerentscheids unterwerfen dürfen.
- c) Die These des OB, die Zweitversion fasse die nach Auffassung der Verwaltung wesentlichen Gesichtspunkte zusammen, erweckt den falschen Anschein, als wenn aus einem umfangreichen Gutachten eine Kurzfassung erstellt worden sei. Das Gegenteil ist zutreffend. Die von der Gutachterin befürwortete Möglichkeit des initiierenden Begehrens wird weggelassen und durch eine Texterweiterung um 7 Sätze erstmals explizit der Verspätungseinwand erhoben. Dieser Vorgang wurde der Öffentlichkeit verheimlicht. Auch wurde mit der Einladung zur Ratssitzung in DS 68/10 vom 10.3.2010 die Herabstufung der Rechtsanwältin zur Parteigutachterin als dem ausführenden Organ des OB nicht erkennbar gemacht.
3. Die Einflussnahme des OB Großmann auf die veränderte Zweitfassung des Gutachtens wird nachhaltig beanstandet. Dies umso mehr, als
- a) den Gemeinderäten die Veränderung im Anschreiben vom 10.3.2010 nicht benannt wurde und sie, zumal in so kurzer Vorbereitungsfrist vor der Sitzung vom 16.3.2010 von juristischen Laien kaum bemerkt werden konnte,

- b) in der Ratssitzung vom 16.3.2010 die Unabhängigkeit des mündlich von Rechtsanwältin Dr. Schaupp-Haag erstatteten Gutachtens unterstellt wurde, obwohl diese nachweisbar nicht mehr bestand,
- c) die Vorsitzenden der Gemeinderatsfraktionen von CDU, Freien Wählern und SPD entsprechend diesem Gutachten zum Ausdruck brachten, sie könnten nur so und nicht anders entscheiden, wie der Bericht im Schwarzwälder Boten vom 17.3.2010 zeigt;
- d) weil die widersprüchlichen schriftlichen Ausarbeitungen verdeckt und vertraulich waren, konnten die Öffentlichkeit und der Unterzeichner darauf vor der Gemeinderatssitzung nicht hinweisen, was augenscheinlich vom OB beabsichtigt war.

Auf diesem Wege wurde eine offene, der Wahrheit verpflichtete, bürgerfreundliche Diskussion mit allem Für und Wider zur Zulassung des Bürgerbegehrens verhindert. Bei der gebotenen Offenlegung der Verhältnisse in der Gemeinderatssitzung hätte die Abstimmung anders verlaufen können.

Es wäre nach diesseitiger Überzeugung die Pflicht des OB gewesen, das unabhängige Gutachten vom 2.2.2010 vor der Gemeinderatssitzung der Öffentlichkeit und dem Unterzeichner bekannt zu geben, nötigenfalls auch sich davon in einzelnen Teilen zu distanzieren. Das Gutachten jedoch so zurecht zu biegen, wie er es wünschte, diese Einflussnahme aber zu verschweigen und das Parteigutachten als unabhängig auszugeben, war irreführend und unzulässig.

Wäre es bei dem Erstgutachten geblieben, hätte in der Gemeinderatssitzung die Verspätung des Bürgerbegehrens nicht mehr ernsthaft geltend gemacht werden können.

Es hätte sich dann nur noch die Frage gestellt, ob, wie im Gutachten vom 2.2.2010 von Frau Dr. Schaupp-Haag behauptet, das Begehren unzulässig sein könnte wegen der Gründung der LGS GmbH vom 4.8.2010. Da diese Annahme auch vom OB der Stadt Nagold nicht geteilt wird und diese These nicht haltbar ist (dazu siehe unten), hätte der Gemeinderat das Begehren dann aus Rechtsgründen zulassen müssen. Nur auf diesem Wege hätten die Stadträte ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen können, ihr Amt gewissenhaft und verantwortungsvoll auszuüben.

### III.

#### **Zur Rechtslage wegen Verstoßes gegen § 21 Abs. 3 Gemeindeordnung:**

Der Gemeinderatsbeschluss vom 16.3.2010 ist rechtswidrig, weil das Bürgerbegehren bei Einbeziehung aller maßgeblichen Umstände gemäß § 21 Abs. 3 GemO zulässig ist:

1. Wäre das Bürgerbegehren innerhalb von 6 Wochen nach Bekanntgabe des Ratsbeschlusses vom 22.7.2008 im September 2008 eingereicht worden, dann wäre entgegenghalten worden,



- a) der Beschluss betreffe ausdrücklich nur den Rahmenplan zur Landesgartenschau 2012,
  - b) der im Plan eingezeichnete Treppenaufgang zur Burg sei bisher nur eine planerische Idee des Architekten, die in allen wesentlichen Einzelheiten des Ob und Wie noch klärender Untersuchungen, Konkretisierungen und zahlreicher noch fehlender Entscheidungen bedürfe (siehe oben Sachverhalt I Ziffer 1-7). Der Beschluss vom 22.7.2008 berühre die Treppe nur in rudimentären Zügen.
  - c) Mit dem Beschluss vom 22.7.2008 hatte man sich, wie die Wettbewerbsdokumentation der Stadt Nagold zeigt, unter mehreren Planentwürfen für einen Plan entschieden mit der Folge, dass auf dieser Grundlage die Arbeit für die LGS beginnen sollte. Gemeinderäte konnten dem Gesamtplan Fromm zustimmen, ohne damit der noch klärungsbedürftigen Treppenfrage vorzugreifen. Daher erscheint es zweifelhaft, ob der Beschluss vom 22.7.2008 allein wegen der im Rahmenplan damals enthaltenen, untergeordneten planerischen Idee der Treppe bürgerentscheidsfähig war.
2. Dem Einwand, das Bürgerbegehren beziehe sich auf den Gemeinderatsbeschluss vom 22.7.2008 und sei daher verspätet, widerspricht bereits der Wortlaut und Sinngehalt des Begehrens, mit dem es um folgendes geht:
- (1) Die vorgesehene Treppenanlage den Schlossberg hinauf soll in Zukunft nicht gebaut und der für den Bau erforderliche Antrag auf Befreiung vom Naturschutz nicht gestellt werden.
  - (2) Die erstrebte Verbesserung der Sicht- und Wegebeziehung zwischen Burg und Stadt soll auf naturverträglichere andere Weise, insbesondere durch den Ausbau und die Ausgestaltung vorhandener Wege erreicht werden.

Selbst wenn man dem Beschluss des Gemeinderats vom 22.7.2008 entgegen den vorstehenden Ausführungen eine Verbindlichkeit bezüglich aller im Rahmenplan enthaltenen Einzelanlagen und damit auch zur strittigen Treppenanlage zur Burg Hohennagold beimessen wollte, könnte dies nur als Einleitungsbeschluss verstanden werden. Das Bürgerbegehren richtet sich aber zweifelsfrei nicht darauf, sondern allein auf die abschließende Frage, ob „grünes Licht“ für einen Projektbeschluss und für den Antrag auf Befreiung vom Naturschutz ergehen soll, worüber noch nicht entschieden ist (wie mit der Formulierung oben unter (1) gezeigt). Nach dem Wortlaut der in der Unterschriftenliste formulierten Frage des Bürgerbegehrens und nach seiner Begründung geht es um die Verhinderung einer Baumaßnahme, über die noch keine abschließende Entscheidung getroffen wurde.

Die Gutachterin der Stadt hat auf Seite 3 des Erstgutachtens unter Ziffer 2 zutreffend darauf hingewiesen, dass der Gemeinderat am 22.7.2008 einen Rahmenplan für die LGS beschlossen hat, dessen Realisierung man anschließend der LGS GmbH übertragen hat. Das heißt aber, dass der Beschluss vom 22.7.2008 nicht nachträglich als Projektbeschluss gelten kann, weil man sonst eine Fülle klärungsbedürftiger Fragen (siehe oben I Ziffer 1 – 7) ignorieren würde. Es wurde auch nicht etwa mit dem Beschluss vom 22.7.2008 beschlossen und bekannt gegeben, dass der Gemeinderat nicht immer noch, wenn er es für geboten hielte, Entscheidungen treffen könne, die

dann von der mehrheitlich kommunalen GmbH und von der Stadtverwaltung umzusetzen wären.

3. Der Ratsbeschluss vom 22.7.2008 war zweifellos eine erste Stufe der Festlegung zur späteren Ausgestaltung, nötigenfalls Änderung des Vorentwurfs und der Konkretisierung innerhalb eines gestreckten Verfahrens, aus dem zahlreiche Projektbeschlüsse zum Bau einzelner Anlagen hervorgehen sollten. Die erforderlichen Klärungs- und Konkretisierungsprozesse bis hin zum etwaigen „grünen Licht“ für den Baubeginn der Treppenanlage sind bis heute noch nicht erfolgt. Der Antrag auf Befreiung vom Naturschutz ist für den Bau der Treppenanlage bis heute nicht gestellt, geschweige denn erteilt.

Gerade angesichts der zahlreichen noch unbekanntem Verhältnisse, die für die Bürgerschaft bei Bekanntwerden des Rahmenbeschlusses des Gemeinderats vom 22.7.2008 bestanden (oben I Ziffer 1 – 7), muss außer Frage stehen, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht schon damals direkt betroffen waren, sondern erst im Frühjahr 2010 zumutbar beantworten können, ob die jetzt erst sich herausstellende Genehmigungsplanung zur Treppenanlage und zu einem Antrag auf Befreiung vom Naturschutz ihre Zustimmung findet oder nicht.

- a) Dementsprechend hat der VGH Baden-Württemberg entschieden, dass

„die Bürger nicht gehalten sind, gegen ein Vorhaben bereits in einem Stadium vorzugehen, in dem sich das Für und Wider noch nicht abschließend und umfassend beantworten lässt. Denn einem Bürgerbegehren gegen den Projektbeschluss wird in der Regel nicht entgegen gehalten werden können, die durch vorangegangene Planungsbeschlüsse grundsätzlicher Art in Lauf gesetzte Ausschlussfrist sei ungenutzt verstrichen“ (Urteil vom 18.6.1990, vergleiche Seeger/Füsslin/Vogel EKBW, 10. Lieferung, September 1990 GemO § 21 E 17, S. 8).

- b) Aus der Fachliteratur verweise ich auf das grundlegende Werk von Spies, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid 1999, S.181 ff., ich zitiere daraus (S. 184 f.):

„Gerade bei Maßnahmen, die aus praktischen oder auch rechtlichen Gründen eine mehrstufige Entscheidungsfindung der gemeindlichen Organe erfordern, wird die Bürgerschaft häufig überhaupt erst in einem fortgeschrittenen Planungsstadium die Auswirkungen und die Tragweite einer Entscheidung so hinreichend klar erkennen können, dass sie sich über das Für und Wider ein sachgerechtes Urteil bilden kann.

Wenn man mit der Stärkung partizipatorischer Rechte die eigenverantwortliche Wahrnehmung gemeindlicher Belange durch die Bürger selbst wirklich nachhaltig fördern will, bleibt deshalb bei solchen größeren und über längere Zeiträume sich erstreckenden gestuften Entscheidungsprozessen nur die Möglichkeit es auch der Verantwortung der Bürger zu überlassen, ob und wann sie trotz bereits aufgewandter gemeindlicher Ressourcen von einem Projekt Abstand nehmen wollen. Letztlich realisiert sich in den Fällen, in denen ein Vorhaben erst in einem späteren Planungsstadium gestoppt wird, nur eine Gefahr, die längerfristigen Planungen stets immanent ist. Solange also nicht alle für das Vorhaben wesentlichen Festlegungen getroffen worden sind, denen

auch für die Meinungsbildung darüber, ob grundsätzlich ein Projekt verwirklicht werden soll oder nicht, Bedeutung zukommt, wird deshalb eine Bürgerentscheidungsfähigkeit auch nachrangiger gemeindlicher Beschlüsse anzunehmen sein (vgl. VG Gießen, Beschl. v. 27.9.1994, - 8 G 1283/94 – abgedruckt bei Hannapell/Meireis, Leitfaden S. 86 ff. ... VGH Ba.-Wü., Urteil vom 14.11.1983 ... Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid S. 165, OVG Rh.-Pf., Urteil vom 25.11.1997, DVBl. 1998, 787, 788 f., das in der „Entwertung“ von Planungsvorbereitungen keinen Unzulässigkeitsgrund sieht. ...). Der Ablauf der Ausschlussfrist steht einem Bürgerbegehren erst dann entgegen, wenn zuvor bereits alle entscheidungserheblichen Festlegungen getroffen wurden und es nur noch um die bloße Vollziehung oder für die Gesamtplanung völlig unbedeutende Einzelheiten geht.“

4. Es widerspräche dem Wortlaut und Sinn des Gesetzes und der Rechtsprechung, die Einwirkungsmöglichkeiten unmittelbarer Demokratie durch Bürgerentscheide darauf zu begrenzen, dass nur ein Erstbeschluss für einen weit gefassten Rahmenplan mit einem noch sehr weitgehend unbestimmten Detail innerhalb einer Frist von 6 Wochen seit Bekanntgabe des Erstbeschlusses angefochten werden kann.

Dies verbietet sich nach der VGH-Rechtsprechung bei mehrstufigen Beschlüssen innerhalb eines gestreckten Verfahrens (oben Ziffer 3).

Es muss aber erst recht gelten, wenn mit dem Begehren eine inzwischen eingetretene wesentliche Änderung der Verhältnisse geltend gemacht wird (siehe das Rundschreiben an die Stadträte vom 11.1.2010). In dieser Hinsicht kommt die *clausula rebus sic stantibus* zum Zuge (siehe auch § 60 VwVfG). Wenn ein Jahr nach dem Ratsbeschluss vom 22.7.2008 ein vorher nie da gewesenes Haushaltsdefizit von 12,4 Mio € auftritt und die Verschuldung immer weiter anwächst, gebietet es die Pflicht zu wirtschaftlicher Haushaltsführung umso mehr, in Frage zu stellen, ob die hohen Staatsausgaben für eine nicht benötigte Treppenanlage noch verantwortet werden können.

In der Rechtsprechung und Literatur ist anerkannt, dass bei wesentlicher Änderung der Verhältnisse, die kassierende Wirkung des Bürgerbegehrens in den Hintergrund tritt. Denn das Bürgerbegehren zielt dann nicht auf die Aufhebung oder Abänderung eines Ratsbeschlusses, sondern auf eine adäquate Reaktion auf nachhaltig geänderte Umstände (so ausdrücklich VG Köln, Urteil vom 31.5.1999, NWVBl. 2000, 155, 157, übereinstimmend auch OVG NW vom 28.1.2003, 15 A 203/02, Urteilstenor Ziffer 5 sowie Rittgen, NWVBl. 2003, 87, 89, auch unter Bezugnahme auf § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG sowie § 323 ZPO, ebenso Spies aaO S. 181).

5. Das in die Zukunft zielende, initiierende, keiner Ausschlussfrist unterliegende Bürgerbegehren kann nicht deshalb unzulässig sein, weil sich der Gemeinderat im Juli 2008 wegen des Zuschlags zur Rahmenplanung für die LGS mit der Gesamtplanung unter Einschluss einer möglichen Treppe zur Burg Hohennagold befasst hat. Der Treppen-Aspekt war damals noch in hohem Maße ungeklärt, so dass selbst das Ob der Entscheidung seit Beginn der Planung (siehe oben I. Abs. 1, die Wettbewerbsdokumentation) unter dem Vorbehalt der naturschutzrechtlichen Klärung stand. Die entscheidungsbedürftigen Fragen waren weit überwiegend noch im Unklaren (siehe oben I. Ziffer 1 – 7) und konnten somit nicht als entschieden gelten.

Die diesseitige Rechtsauffassung wird durch die Gemeindeordnung und die Rechtsprechung gestützt.

- a) Das initiierende, keiner Frist unterliegende Bürgerbegehren wird in § 21 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3, 1. Halbsatz an 1. Stelle genannt, tritt also gegenüber dem kassierenden Bürgerbegehren, das sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss richtet, nicht in den Hintergrund.

Durch die Novellierung des § 21 GemO im Jahre 2005, insbesondere durch den Wegfall des sog. „Positivkatalogs“, hat der Gesetzgeber die Möglichkeiten unmittelbarer Bürgerbeteiligungen erweitert und eine grundsätzliche Gleichberechtigung der Entscheidungsformen von repräsentativer und unmittelbarer Demokratie geschaffen (siehe VG Stuttgart, Urteil vom 17.7.2009, 7 K 3229/08, Rn 100). Dabei ist anzuerkennen, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nur zu Angelegenheiten stattfinden können, über die die Gemeinde jetzt oder in absehbarer Zukunft noch entscheiden kann (treffend VG Stuttgart aaO, Rn 97).

Im vorliegenden Fall ist der Gemeinderat der Stadt Nagold weiterhin in der Lage, über die Treppenanlage zur Burg Hohennagold zu entscheiden, auch wenn dies wegen der LGS GmbH nicht vorgesehen ist.

- b) Die Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg lässt Bürgerentscheide nicht nur für Einleitungsbeschlüsse, sondern auch für Projektbeschlüsse zu, denen ein Einleitungsbeschluss vorangegangen ist (siehe das Zitat oben III Ziffer 3a). Zwar wird in dem Urteil vom 18.6.1990 (1 S 657/90, siehe Seeger/Füsslin/Vogel, EKBW GemO § 21 E 17) ein kassierendes Bürgerbegehren als verspätet abgewiesen, es betraf als dritte Stufe einer Beschlussfassung des Gemeinderats ausdrücklich den Neubau einer Stadthalle als „weichenstellende Grundsatzentscheidung“ auf der Grundlage eines preisgekrönten Architektenentwurfs. Mit diesem Beschluss waren der Zuschnitt und die Größenordnung der Stadthalle im wesentlichen bestimmt (aaO S. 4), was man im Unterschied dazu aus den oben unter I. im Sachverhalt genannten Gründen bei der strittigen Treppenanlage in Bezug auf den Beschluss vom 22.7.2008 nicht feststellen kann. Wer das Urteil bis zum Ende liest, muss dann aber feststellen (wie bereits zitiert), dass ein weiterer Bürgerentscheid zu dem abschließenden Projektbeschluss für zulässig erkannt wurde.

Hinzu kommt: In der Folgezeit ist die Stellung der Bürgerbegehren gegenüber Gemeinderatsbeschlüssen durch die Gesetzesnovelle von 2005 auch in Baden-Württemberg deutlich gestärkt worden, eine Gesetzesauslegung muss daher die grundsätzliche Gleichrangigkeit von Bürgerbegehren zu Gemeinderatsbeschlüssen anerkennen. Darauf hebt ausdrücklich das VG Stuttgart im Urteil vom 17.7.2009 ab.

6. Die Frage mag sich stellen, ob der Gemeinderat Bürgerbegehren vereiteln kann, weil er seine gesetzliche Zuständigkeit formal nicht mehr wahr nimmt, allerdings mit 2/3 kommunal beteiligt ist an der LGS GmbH. Der Unterzeichner ist mit OB Großmann einig darin, dass der LGS-GmbH-Vertrag gesetzeskonform die Zuständigkeit des Gemeinderats in den ihm anvertrauten Angelegenheiten seines Wirkungskreises nicht

aufzuheben vermag. Der Gemeinderat könnte also jederzeit, obwohl er es nicht mehr tun will, einen Projektbeschluss zur Frage des Baus der Treppenanlage treffen.

Weil dies so ist, muss auch ein Bürgerentscheid möglich sein, der gemäß § 21 Abs. 7 GemO einen Gemeinderatsbeschluss ersetzen würde.

7. Zieht man einen Vergleich mit der Fallgestaltung im Urteil des VG Stuttgart vom 17.7.2009, so ist vorliegend bedeutsam, dass der LGS-Vertrag zwar den Planungsfortschritt bis in die Nähe des Projektbeschlusses und des zu erwartenden Antrags auf Befreiung vom Naturschutz geschaffen hat, nicht jedoch zu Verträgen mit Dritten führte. Es stellt sich vorliegend nicht wie im Fall von Stuttgart 21 die Frage der Vertragstreue und des notwendigen Vertrauensschutzes für die durch ein Rechtsgeschäft geschaffene Rechtslage (VG Stuttgart aaO Rn 112). Dem vorliegenden Bürgerbegehren steht also nicht die Bindungswirkung von Verträgen entgegen, wie dies zu Stuttgart 21 entschieden wurde.
8. In der Fachliteratur wird auch von Sapper (VBLBW 1983, 89, 93) hervorgehoben:

„Grundsätzlich sollten ... gemeinderätliche Beschlüsse, welche eine Planung bzw. eine Planungsstufe einleiten oder eine solche beenden, jeweils als bürgerentscheidsfähig anerkannt werden. ... Auf jeden Fall sollte die letzte, die Planung beendende und die Durchführung freigebende Beschlussfassung nochmals als mitwirkungsfähig anerkannt werden.“

Man kann demnach den Petenten, welche eine fortgeschrittene Planung ganz ablehnen, nicht entgegenhalten, sie hätten sich schon den seinerzeitigen Einleitungsbeschluss des Gemeinderats innerhalb der damaligen Ausschlussfrist entgegenstellen müssen. Da sich im Laufe langfristiger Planungen nicht nur die Zeitverhältnisse ändern können, sondern auch immer neue sachliche Gesichtspunkte auftreten werden und demgemäß die Meinungsbildung ja selbst bei den planenden Instanzen schwanken kann, muss auch bei den Bürgern der Meinungs- und Willensbildungsprozess angemessen berücksichtigt werden. Zuweilen mag die volle Tragweite einer Planungsentscheidung nicht vor dem Vorliegen praktisch baureifer Entwürfe erkennbar werden, und es kann erst dann endgültig und verantwortlich – auch seitens der Bürgerschaft – erwogen werden, ob ein Projekt dieser Art, Größe und Gestaltung an diesem Standort bei den derzeitigen Finanzierungsverhältnissen und unter den jeweiligen Zeitumständen verwirklicht werden soll.“

Sapper ist allerdings (aaO S. 94) der Überzeugung, es könne nicht zwischen den verschiedenen Planungsstufen außerhalb der gesetzlichen Fristen gewissermaßen „auf Vorrat“ ein Bürgerbegehren geben. Allerdings räumt er eine gesetzliche Regelungslücke ein. Wie die Lücke zu schließen sei, wird von Geitmann (VBl BW 2007, S. 321, 324) anders als von Sapper beantwortet. Er führt aus:

„Bürgerbegehren während der Zwischenphasen auszuschließen, ist sinnlos und schädlich, weil Planungsaufwand betrieben wird, der sich eventuell als unnütz erweist. Solange die Organe in der Lage sind, ein Projekt abzubrechen, sollte es auch die Bürgerschaft können. ... Es steht den Initiatoren frei, für ein Begehren gegen einen beabsichtigten Gemeinderatsbeschluss auch schon vorher Unterschriften zu sammeln oder auch vorbeugend ein Bürgerbegehren einzureichen. ... Ein Bürgerbegehren setzt keinen Gemeinderatsbeschluss voraus, der lediglich einen Sonderfall darstellt und eine

Frist auslöst. So wie der Gemeinderat jederzeit Planungsarbeiten der Verwaltung stoppen kann, kann dies auch durch Bürgerentscheid geschehen“.

Es braucht nicht untersucht zu werden, ob die von Geitmann genannten Gesichtspunkte bereits auf das bestehende Gesetz anwendbar sind oder nur eine Legitimation für eine Gesetzesänderung bieten. Denn vorliegend muss es auf etwas anderes ankommen:

Der Gemeinderat der Stadt Nagold hat zwar einen Einleitungsbeschluss zum Rahmenplan gefasst, hat aber durch Gründung der LGS GmbH die weiteren Entscheidungen dieser kommunalen Gesellschaft übertragen. Er könnte zwar, wie dargelegt, wegen seiner fortbestehenden gesetzlichen Zuständigkeit einen Gemeinderatsbeschluss zur Treppenanlage fassen, dies soll aber nur noch im Aufsichtsrat der GmbH beschlossen werden. Ein kassierendes Begehren zum Bau- oder Projektbeschluss wegen der Treppenanlage kann deshalb nicht mehr stattfinden. Das kann aber nicht heißen, dass das Recht der Bürgerschaft auf einen Bürgerentscheid gemäß § 21 Abs. 3 GemO wegen des GmbH-Vertrages verhindert wird. Das initiiierende Bürgerbegehren muss also gerade vorliegend zugelassen werden, damit das Gesetz nicht unterlaufen wird.

Nach alledem ist der Widerspruch begründet.

Rechtsanwalt

Diesem Schriftsatz sind die darin erwähnten 12 Anlagen beigelegt.

Eine Zweitfertigung der Widerspruchsbegründung wird der Stadtverwaltung Nagold unmittelbar zugestellt (ohne die aufgeführten Anlagen, da diese der Verwaltungsbehörde bekannt sind).