



Landratsamt Zollernalbkreis · 72334 Balingen

Frau Bürgermeisterin  
Monique Adrian  
Bürgermeisteramt  
Hauptstraße 21  
72359 Dotternhausen

**Dienstgebäude**

Hirschbergstraße 29, 72336 Balingen

**Kommunalamt**

<b>Bearbeiter</b>	Frau Staab
<b>Zimmer</b>	420
<b>Telefon</b>	07433/92-1110
<b>Fax</b>	07433/92-1666
<b>E-Mail</b>	Kommunalamt@zollernalbkreis.de
<b>Unser Zeichen</b>	110 - stb - 021.22 (Bitte bei Antwort angeben)
<b>Datum</b>	27.10.2017

### Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde zur Zulässigkeit des 3. Bürgerbegehrens in Dotternhausen

Sehr geehrte Frau Bürgermeisterin Adrian,

Sie haben das Kommunalamt um eine Stellungnahme zur Zulässigkeit des am 12.09.2017 eingereichten Bürgerbegehrens gebeten. Die Stellungnahme gibt unsere Rechtsauffassung nach cursorischer Prüfung der Angelegenheit wieder.

Das am 12.09.2017 eingereichte Bürgerbegehren hat den Kalksteinabbau auf dem Plettenberg zum Gegenstand. Die **Fragestellung** des Bürgerbegehrens lautet:

„Sind Sie dafür, dass die Gemeinde alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, um zu erreichen, dass beim Gesteinsabbau auf dem Plettenberg eine südliche Resthochfläche in Richtung Ratshausen mit mindestens 250 m Breite sowie Richtung Hausen mit mindestens 250 m Breite erhalten wird, jeweils von den Steilabhängen aus gemessen?“

**Zielrichtung** des 3. Bürgerbegehrens ist laut der Begründung, die Positionierung der Gemeinde in den Verhandlungen mit Holcim, sowie auch gegenüber Dritten, verbindlich festzulegen, um eine möglichst große Plettenbergresthochfläche zu erhalten. Die Gemeinde soll alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreifen, um den Abbau wie oben definiert räumlich zu beschränken.

Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO kann die Bürgerschaft im Wege des Bürgerbegehrens einen Bürgerentscheid über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde beantragen, für die der Gemeinderat zuständig ist.

Das Bürgerbegehren muss gem. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten.

**Postanschrift**  
Landratsamt Zollernalbkreis  
Hirschbergstraße 29  
72336 Balingen

**Öffnungszeiten**  
Mo-Do 08.00 - 12.00 Uhr  
Do 15.00 - 17.30 Uhr  
Fr 08.00 - 12.30 Uhr

**Bankverbindungen**  
Sparkasse Zollernalb  
IBAN DE54 6535 1260 0024 0000 79  
BIC SOLADES1BAL

**Seite**  
1 von 7

Telefon 07433 / 92-01  
Telefax 07433 / 92-1666  
E-Mail post@zollernalbkreis.de

und rund um die Uhr auf  
[www.zollernalbkreis.de](http://www.zollernalbkreis.de)

Volksbank Hohenzollern-Balingen eG  
IBAN DE22 6416 3225 0017 0000 09  
BIC GENODES1VHZ



## 1. Bestimmtheit der Fragestellung

Es ist fraglich, ob das Bürgerbegehren eindeutig und bestimmt genug formuliert ist.

Ein Bürgerbegehren muss grundsätzlich so bestimmt sein, wie ein Beschluss der Gemeindevertretung selbst (VG Würzburg Urteil vom 29.04.2015 – W2 K 14.346). Dies setzt voraus, dass die Frage eines Bürgerbegehrens eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt ist. Sie darf nicht mehrdeutig sein. Der hinreichenden Bestimmtheit der Fragestellung kommt grundlegende Bedeutung zu. Die Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich ihre Mitwirkung nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine **konkrete Sachentscheidung** betrifft. Deshalb muss es ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat. Daher muss die Fragestellung in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. **Mit anderen Worten: Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen** (OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 21.06.2013 – Az. 15 B 697/13).

Maßstab ist hierbei nicht das Verständnis eines mit der Rechtsmaterie oder mit der tatsächlichen Situation Vertrauten oder eines rechtskundigen Adressaten, sondern die Perspektive eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten, billig und gerecht denkenden Adressaten (OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 15.05.2014 – 15 B 499/14).

Nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg ist für die Bestimmung des Gegenstandes eines Bürgerbegehrens nicht allein der Wortlaut der Fragestellung maßgeblich, sondern auch die Zielrichtung des Bürgerbegehrens (VGH BW Beschluss v. 19.12.2016 1 S 1883/16).

Die Zielsetzung des Bürgerbegehrens ist

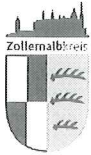
„die Positionierung der Gemeinde in den Verhandlungen mit Holcim, sowie auch gegenüber Dritten, verbindlich festzulegen, um eine möglichst große Plettenbergresthochfläche zu erhalten“.

- a) Eine konkrete Sachentscheidung kann im Hinblick auf die Bestimmung der Abbaugrenzen nur getroffen werden, wenn sich anhand der Fragestellung die Abbaugrenzen eindeutig bestimmen lassen.

Dem objektiven Betrachter stellen sich beim Lesen der Frage und der Begründung folgende Fragen:

- Stellt die Angabe „südliche Resthochfläche“ in Richtung Ratshausen nur eine grobe Richtungsangabe dar, sodass auch die im Südwesten liegende Resthochfläche von





dieser Richtungsangabe erfasst wird oder bleibt die im Südwesten liegende Resthochfläche, die der Richtung Schömberg/bzw. Gemarkung Schömberg zuzuordnen ist, bei der Bestimmung der Abbaugrenzen außen vor?

- Nimmt die Angabe „südliche Resthochfläche in Richtung Ratshausen“ Bezug auf die Ortschaft Ratshausen oder auf die gesamte Gemarkung Ratshausen? Durch diese Fragestellung können sich unterschiedliche Vermessungspunkte für die Bestimmung einer Breite von 250 m ergeben. Dieselbe Frage stellt sich in Bezug auf die Bestimmung der Vermessungspunkte in Richtung Hausen a.T..
- Was ist unter „Resthochfläche“ zu verstehen? Die Fläche, auf der in größerem Umfang als bislang genehmigt abgebaut werden kann oder die bislang von Abbau und Rekultivierung unberührte Hochfläche, wobei zu berücksichtigen ist, dass noch nicht auf der gesamten genehmigten Fläche ein Abbau stattfindet. Somit könnten Flächen von der Fragestellung betroffen sein, die bereits Genehmigungsbestandteil sind. Dadurch besteht die Gefahr unterschiedlicher Auslegungen des Begehrens durch Gemeinde und Bürgerschaft. Nach der Rechtsprechung in Baden-Württemberg ist für die Auslegung des Bürgerbegehrens gerade auch das Verständnis der Gemeinde relevant. Der VGH Baden-Württemberg hält eine Deckungsgleichheit zwischen der jeweiligen Auslegung aus dem Empfängerhorizont der unterzeichnenden Bürger und der Gemeindevertretung für erforderlich (VGH BW 22.06.2009 1S 2865/08).
- In Richtung Westen wird keine Abbaugrenze beschrieben. Bedeutet dies, dass in Richtung Westen bis an die Grenze der Hochfläche abgebaut werden darf oder ist unter Berücksichtigung des Zieles, eine möglichst große Plettenbergresthochfläche zu erhalten, die Fragestellung dahingehend zu verstehen, dass die bisherige westliche Steinbruchgrenze nach Süden verlängert werden soll?

Abhängig davon wie der objektive Betrachter diese Fragen für sich beantwortet, ergeben sich unterschiedliche Abbaugrenzen.

- b) Die Gemeinde soll durch die beantragte Maßnahme verpflichtet werden, alle rechtlich zulässigen Maßnahmen zu ergreifen, um zu erreichen, dass eine durch die Fragestellung näher beschriebene Resthochfläche erhalten bleibt.

Die Formulierung „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“ kann ebenfalls mehrdeutig sein. Das VG Karlsruhe hat in einer durch den VGH Baden-Württemberg bestätigten Entscheidung in Bezug auf die Fragestellung „im Rahmen des rechtlich Zulässigen“ festgestellt, dass sie aus Sicht des objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Adressaten mehrdeutig ist, da unklar bleibt, was in der Fragestellung mit der Formulierung „im Rahmen des rechtlich Zulässigen“ gemeint ist. Das Gericht vertritt die Auffassung, dass für den Bürger der Rahmen des rechtlich zulässigen nicht stets eindeutig sein wird (VG Karlsruhe Beschluss v. 29. August 2016 Az. 9 K 3743/16, bestätigt durch VGH BW Beschluss vom 19.12.2016 Az. 1 S 1883/16). Auch unter Heranziehung der Begründung ergibt sich im vorliegenden Fall nichts anderes, da aus der Begründung nicht eindeutig hervorgeht,



ob hiermit in Form einer Konkretisierung der Fragestellung des zweiten Bürgerbegehrens, welches der Gemeinderat in seiner Sitzung vom 31.05.2017 als unzulässig zurückgewiesen hat, der Auftrag an die Gemeinde ergehen soll, den Vorschlag der Initiatoren für die Grenzziehung als Verhandlungsgrundlage mit dem Ziel der Herstellung des Einvernehmens mit Holcim über den nächsten Abbaubereich zugrunde zu legen, oder ob dies als Forderung an die Gemeinde zu verstehen ist, der beschriebenen Abbaugrenze mit allen rechtlichen Mitteln zur Durchsetzung zu verhelfen. Damit wäre dann die Aufforderung an die Gemeinde verbunden, auch keinen Rechtsstreit zur Erreichung der gewünschten Maximalgrenzen zu scheuen.

Beide Auslegungen führen zu unterschiedlichen Folgen, sollte das Bürgerbegehren Erfolg haben und die Frage mit „ja“ beantwortet werden. Während bei ersterer Verständnisweise der Formulierung „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift“ lediglich Bedeutung dahingehend zukäme, dass die Gemeinde im Rahmen ihrer bestehenden vertraglichen Bindungen im Verhandlungswege darauf hinwirken soll, die vorgeschlagene Grenze mit Holcim als Abbaugrenze festzulegen, wäre die von dem Bürgerbegehren erstrebte Grenzziehung bei letzterer Verständnisweise (Durchsetzung der gewünschten Grenze unter Ausnutzung aller möglichen gerichtlichen Verfahren) von einer weiteren - der Entscheidung der Bürger entzogenen - rechtlichen Prüfung abhängig. Dieser Unterscheidung kommt nicht nur unerhebliche Bedeutung zu, so dass die Mehrdeutigkeit eine Verfälschung des Willens der abstimmenden Bürgerschaft befürchten lässt.

Ferner stellt sich die Frage, ob unter den rechtlich zulässigen Maßnahmen nur diejenigen Maßnahmen verstanden werden können, die auch Aussicht auf Erfolg haben oder ob unabhängig von der Erfolgsaussicht alle rechtlich möglichen Maßnahmen ergriffen werden sollen. Sofern nur die Maßnahmen, die Aussicht auf Erfolg haben können, ergriffen werden sollen, stellt sich weiter die Frage, wie gut die Erfolgsaussichten sein müssen, um die Maßnahme ergreifen zu müssen.

Ziel des Bürgerbegehrens ist es nach der Begründung, eine verbindliche Positionierung gegenüber der Holcim (Süddeutschland) GmbH und gegenüber Dritten festzulegen. Um wen es sich bei diesen Dritten handelt wird weder in der Fragestellung noch in der Begründung aufgezeigt. Für einen nicht weiter mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens vertrauten Adressaten ist es somit unmöglich, sich eine Meinung darüber zu bilden, gegenüber wem die beschriebene Verhandlungsposition verbindlich festgelegt werden soll.

## 2. Begründung des Antrages

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. An die Begründung sind keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Sie dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei lassen Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und Wider regelmäßig nicht zu. Die Begründung muss nicht neutral formuliert sein, sondern darf auch für das Bürgerbegehren werben. Aus diesen Funktionen der Begründung folgt, dass diese zum einen die Tatsachen, so-





weit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffend darstellen muss und dass sie zum anderen Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten darf, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind. Maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Ist dies gewährleistet, ist es vorrangig Sache der abstimmungsberechtigten Bürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den mit dem vorgelegten Bürgerbegehren vorgetragenen Argumenten folgen wollen oder nicht. Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind daher hinzunehmen. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist jedoch dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde liegt (vgl. zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22.08.2013 – 1S 1047/13, VBIBW 2014, 141 m.w.N.).

Im vorliegenden Fall ist ebenfalls fraglich, ob die Begründung insbesondere die Anforderung der Vollständigkeit erfüllt. Wie bereits dargelegt, bleibt in der Begründung völlig offen, wer die Dritten sind, gegenüber denen die Verhandlungsposition verbindlich festgelegt werden soll.

In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass nach einem 1952 geschlossenen Vertrag weitere Abbauabschnitte nur in beiderseitigem Einvernehmen zwischen der Holcim (Süddeutschland) GmbH und der Gemeinde zulässig sind. Unerwähnt bleibt jedoch, dass die Holcim (Süddeutschland) GmbH nach § 2 des Vertrages das Recht zum weiteren Abbau von Kalkstein auf den vertraglich festgelegten Parzellen hat. Unerwähnt bleibt auch, dass im Rahmen einer einvernehmlichen Regelung neben den Belangen des Naturschutzes auch die Notwendigkeit eines wirtschaftlichen Abbaus berücksichtigt werden muss. Die Begründung enthält im Weiteren keine Ausführungen darüber, ob auf der durch die vom Bürgerbegehren gewünschten Abbaugrenzen festgelegten Fläche ein wirtschaftlicher Abbau für die Fa. Holcim möglich ist und ob sich somit die vorgeschlagene Begrenzung der Abbaufächen als verbindliche Verhandlungsposition eignet.

### 3. Kostendeckungsvorschlag

Dem Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme kommt erhebliche Bedeutung zu, denn er dient dazu, den Bürgerinnen und Bürgern die Selbstverantwortung für die finanzielle Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme deutlich zu machen (Verfassungsgericht Brandenburg Beschluss v. 28.07.2008 Az. 29/07). Durch das Gebot des Kostendeckungsvorschlags will der Gesetzgeber sicherstellen, dass die Bürger in finanzieller Hinsicht über Tragweite und Konsequenzen der im Wege des Bürgerbegehrens vorgeschlagenen Entscheidung unterrichtet werden (OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 01.04.2009, Az. 15 B 429/09).

Wenn durch die Durchführung der Maßnahme Kosten entstehen können, muss der Kostendeckungsvorschlag zunächst Angaben über die Kostenhöhe enthalten (VGH BW,



VBIBW 1983, 269). Da das durchzuführende Projekt in der Regel in den Einzelheiten noch nicht geplant ist, genügt eine überschlägige Kostenschätzung.

Entbehrlich ist ein Kostendeckungsvorschlag, wenn durch die beantragte Maßnahme keine oder keine nennenswerten Kosten verursacht werden. In diesen Fällen braucht kein Finanzierungsvorschlag gemacht zu werden. Ein Kostendeckungsvorschlag ist somit nur dann entbehrlich, wenn die beantragte Maßnahme keine Kosten oder keine Einnahmeausfälle verursacht (OVG Lüneburg Beschluss v. 24.03.2000 – 10 M 986/00). Zwangsläufige Folgekosten, wie etwa der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme sind zu berücksichtigen (Hessischer VGH Beschluss vom 19.03.2009 – 8 B 528/09).

Der Begriff der Kosten umfasst in seinem Begriffskern Aufwendungen aus Ressourcen, um mit ihrer Hilfe etwas zu erreichen.

Das am 12.09.2017 eingegangene Bürgerbegehren enthält keinen Kostendeckungsvorschlag. Begründet wird dies damit, dass nicht bezifferbar sei, ob und in welcher Höhe der Gemeinde durch die verlangte Maßnahme Mehrkosten entstehen würden. Insofern sei eine Kostenschätzung nicht möglich und deshalb für die Zulassung des Bürgerbegehrens entbehrlich.

Durch die beantragte Maßnahme soll die Gemeinde verpflichtet werden, alle rechtlich zulässigen Maßnahmen zu ergreifen, um zu erreichen, dass eine durch die Fragestellung bestimmte Resthochfläche erhalten bleibt.

Die beantragte Maßnahme hat damit zwangsläufig die Verpflichtung der Gemeinde zur Folge zu prüfen, welche rechtlich zulässigen Maßnahmen sie zum Erhalt der beschriebenen Resthochfläche ergreifen kann. Der beantragten Maßnahme kommt zumindest insoweit bereits eine kostenerhebliche Bedeutung zu.

Für die Prüfung, welche Maßnahmen rechtlich zulässig und eventuell auch aussichtsreich sind, benötigt die Gemeinde aufgrund der Bedeutung und der rechtlichen Schwierigkeit der Angelegenheit ein rechtliches Gutachten. Dieses Gutachten verursacht Kosten, dessen überschlägige Kosten geschätzt werden können. Ein Kostendeckungsvorschlag für ein solches Gutachten ist der Bürgerinitiative möglich.

In einem zweiten Schritt hat die Gemeinde nach der beantragten Maßnahme dann **alle** rechtlich zulässigen Maßnahmen zu ergreifen. Ob und welche Maßnahmen hierfür in Betracht kommen können, hängt vom Ergebnis der Prüfung ab. Es ist insoweit fraglich, ob dem Auftrag, alle zulässigen rechtlichen Maßnahmen zu ergreifen, ebenfalls eine kostenerhebliche Bedeutung zukommt und diese Kosten als zwangsläufige Folgekosten berücksichtigt werden müssen oder ob den Initiatoren nicht insoweit etwas Unmögliches abverlangt wird, weil die Kosten der rechtlichen Maßnahmen noch nicht abgeschätzt werden können. Das OVG Frankfurt (Oder) hat im Falle eines Kostendeckungsvorschlages zu einem Gemeindezusammenschluss entschieden, dass ein Kostendeckungsvorschlag entbehrlich ist, wenn Kosten in einem frühen Verfahrensstadium noch nicht bezifferbar sind (OVG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 01.08.2002 – 1 B 22/02). Im Gegensatz zu einem Gemeindezusammenschluss, bei dem zum Zeitpunkt der Herbeiführung der Grundsatzentscheidung über den Zusammenschluss die Kosten noch überhaupt nicht bestimmt





werden können, weil sie von einem noch zu vereinbarenden Gebietsänderungsvertrag und dessen Maßgaben abhängen, bestehen im vorliegenden Fall bereits Verträge, die die gegenseitigen Verpflichtungen der Vertragsparteien verbindlich festlegen. Die rechtlich zulässigen Maßnahmen, die die Gemeinde ergreifen kann, sind insoweit begrenzt. Die durch sie entstehenden Kosten könnten somit zumindest näherungsweise durch eine überschlägige Kostenschätzung bestimmt werden.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die beantragte Maßnahme Einnahmeausfälle verursachen kann. Die Holcim (Süddeutschland) GmbH möchte den Steinbruch auf dem Plettenberg um ca. 17 ha erweitern. Auf der Grundlage des Vertrages, der 1952 zwischen der Gemeinde und der Rechtsvorgängerin der Holcim (Süddeutschland) GmbH geschlossen wurde, ist für die Überlassung der Plettenberghochfläche für eine gewerbliche Ausbeute und die Eintragung einer entsprechenden Dienstbarkeit eine Vergütung zu zahlen. Diese Vergütung verringert sich, wenn sich die Abbaufäche verringert. Da die beantragte Maßnahme eine Abbaufäche zum Ziel hat, die kleiner ist als die von der Holcim (Süddeutschland) GmbH zur Erweiterung des Steinbruches vorgesehene Fläche, verringern sich bei rechtlicher Zulässigkeit der Maßnahme die Einnahmen der Gemeinde, die sie bei einem Vertragsabschluss über eine größere Abbaufäche sicher realisieren könnte. Die Höhe der zu erwartenden Einnahmeausfälle bei rechtlicher Zulässigkeit der zu erhaltenden Fläche kann ebenfalls überschlägig geschätzt werden.

Nach summarischer Prüfung spricht unserer Auffassung nach sowohl unter dem Gesichtspunkt der notwendigen Bestimmtheit der Fragestellung als auch unter dem Gesichtspunkt eines für das Bürgerbegehren erforderlichen Kostendeckungsvorschlags vieles dafür, dass das vorliegende Bürgerbegehren als unzulässig anzusehen ist.

Mit freundlichen Grüßen



Staab

