

Gemeinde Dotternhausen  
Frau Bürgermeisterin  
Monique Adrian  
Hauptstraße 21  
72359 Dotternhausen

Stuttgart, 6. Oktober 2017

### **Dotternhausen, 3. Bürgerbegehren**

Sehr geehrte Frau Bürgermeisterin Adrian,

in der oben bezeichneten Angelegenheit bitten Sie um Prüfung der Frage, ob der Antrag vom 12. September 2017 auf Durchführung eines dritten Bürgerbegehrens betreffend den Abbau von Kalkstein auf dem Plettenberg durch die Fa. Holcim Süddeutschland GmbH, Dotternhausen, zulässig ist. Nach Prüfung der Sach- und Rechtslage stellt sich die Situation wie folgt dar:

Rechtsanwälte

**Kai-Markus Schenek**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Achim Zimmermann**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Prof. Dr. Christian O. Steger**  
Hauptgeschäftsführer a.D.

**Adiam Fessehazion**  
Fachanwältin für Bau- und  
Architektenrecht

**Jérôme Bayard**

**Luisa Pauge**

**Stefan Nunnenmacher**

**Dr. Hans-Ulrich Stühler**  
Ltd. Stadtrechtsdirektor a.D.

Nichtanwaltlicher Kooperationspartner:  
**Prof. Dr. Jürgen Anders**

---

**Unser Zeichen:**  
376/17KS Fi

**Referat:**  
Kai-Markus Schenek

**Sekretariat:**  
Marcel Heinz  
0711/2535939-61  
heinz@iuscomm.de

---

Panoramastraße 33  
70174 Stuttgart

Telefon: 0711/ 2 53 59 39-0  
Telefax: 0711/ 2 53 59 39-27

zentrale@iuscomm.de  
www.iuscomm.de

## I. Sachverhalt

Zwischen der Gemeinde Dotternhausen und der früheren Fa. Portland Zementwerke Dotternhausen Rudolf Rohrbach Kommanditgesellschaft (PZW) bestehen seit dem Jahr 1952 Verträge zum Abbau von Kalkstein und anderen Materialien auf dem Plettenberg.

Die Flächen des Plettenbergs stehen im Eigentum der Gemeinde Dotternhausen.

Der Vertrag aus dem Jahr 1952 sowie die vereinbarten Zusatzverträge sind Pachtverträge, welche die Überlassung der im Eigentum der Gemeinde stehenden Grundstücke zum Abbau von Kalkstein regeln. Vertragsgegenstand sind auch Zahlungsverpflichtungen von PZW an die Gemeinde als Pacht- bzw. Nutzungsentgelt. Im Laufe der Jahrzehnte wurden bis heute insgesamt 10 Zusatzvereinbarungen mit dem Betreiber des Kalksteinabbaus vereinbart. Erstmals seit dem 8. Zusatzvertrag vom 24. Januar 2005 zum Ursprungsvertrag aus dem Jahr 1952 wurden die Zusatzverträge nicht mehr mit PZW, sondern der Fa. Holcim Süddeutschland GmbH, Sitz in Dotternhausen, vereinbart.

Im Jahr 2016 wurde bereits ein erstes Bürgerbegehren in der Gemeinde Dotternhausen beantragt. Hintergrund dort waren Äußerungen der Gemeinde in einem Verfahren des Regionalverbandes Neckaralb zur 3. Änderung des Landschaftsschutzgebiets „Großer Heuberg“ vom 27. Juni 1984. Gegenstand des Bürgerbegehrens war eine von der Gemeinde abzugebende Stellungnahme im Rahmen der Anhörung der Gemeinde als Trägerin öffentlicher Belange durch das Umweltamt und damit der unteren Naturschutzbehörde des Landratsamtes Zollernalbkreis mit Schreiben vom 10. Mai 2016. Der Gemeinderat der Gemeinde Dotternhausen hat die mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen (Abgabe einer Stellungnahme im naturschutzrechtlichen Verfahren) beschlossen.

Am 19. April 2017 wurde der Antrag auf Durchführung eines zweiten Bürgerbegehrens („Bürgerbegehren für klare Abbaugrenzen des Steinbruchs auf dem Plettenberg“) eingereicht. Der Gemeinderat entschied in seiner öffentlichen Sitzung am 31. Mai 2017 nach Anhörung der Vertrauenspersonen über die Zulässigkeit und lehnte das Bürgerbegehren mit Bescheid vom 30. Juni 2017 als unzulässig ab. Hiergegen legten die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens mit Schreiben vom 20. Juli 2017 Widerspruch ein. Die Gemeinde half dem Widerspruch mit Schreiben des Gemeindeverwaltungsverbandes Oberes Schlichental vom 06. September 2017 nicht ab und gab das Widerspruchsverfahren an die zuständige Widerspruchsbehörde beim Landratsamt Zollernalb ab. Eine Entscheidung der Widerspruchsbehörde steht noch aus.

Der Antrag zum Bürgerbegehren vom 12. September 2017 ist von drei Vertretern handschriftlich unterzeichnet, die ihren Wohnsitz im Gemeindegebiet haben.

Der Antrag enthält eine Begründung.

Gegenstand des Antrages ist zudem eine beigefügte Unterschriftenliste mit dem Titel „Bürgerbegehren für klare Abbaugrenzen des Steinbruchs auf dem Plettenberg“. 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 Steilhängen aus gemessen?“*

Das Bürgerbegehren enthält keinen Kostendeckungsvorschlag. Dieser sei, so die Begründung auf der Unterschriftenliste, nicht möglich und deshalb für die Zulassung des Bürgerbegehrens entbehrlich. Denn zum gegenwärtigen Zeitpunkt sei nicht bezifferbar, ob und in welcher Höhe der Gemeinde Mehrkosten entstehen würden. Diese Ausführungen finden sich auf dem Unterschriftenblatt. Zudem sind auf dem Unterschriftenblatt die drei Vertrauenspersonen unter Angabe ihrer Adressdaten benannt, die den Antrag zum Bürgerbegehren auch gegengezeichnet haben.

Nach Mitteilung der Gemeindeverwaltung sind die in den Unterschriftenlisten eingetragenen Adressdaten und Unterschriften überprüft worden. Die Gemeindeverwaltung kommt zu dem Ergebnis, dass das für die Durchführung des Bürgerbegehrens erforderliche Quorum erfüllt ist.

In der Begründung des Bürgerbegehrens wird auf das vorangegangene Bürgerbegehren vom 19. April 2017 verwiesen. Es wird ausgeführt, dass nach einem im Jahr 1952 geschlossenen Vertrag weitere Abbauschnitte nur im beiderseitigen Einvernehmen zwischen Holcim und der Gemeinde Dotternhausen als Grundstückseigentümer zulässig seien. Gebe die Gemeinde Dotternhausen also nicht die Zustimmung, dürfe kein Abbau in einem neuen Abschnitt begonnen werden.

Der Antrag der Fa. Holcim aus dem Jahr 1986, der auf eine Erweiterung der Abbauflächen ziele, sei bis heute vom Landratsamt als zuständiger Genehmigungsbehörde weder positiv beschieden, noch die Weiterbearbeitung formell abgelehnt worden. Bei einer eventuellen Weiterbehandlung des Antrags aus dem Jahr 1986 wie auch bei einem Neuantrag seien neue Verhandlungen mit Holcim erforderlich. Die Gemeinde Dotternhausen habe solche Verhandlungen bereits geführt. Auf Betreiben der Bürgerinitiative sei der Tagesordnungspunkt wegen rechtlicher Bedenken von der Sitzung am 26. Juli 2017

abgesetzt worden. Deshalb habe der Gemeinderat noch keinen Beschluss zu den Verhandlungsergebnissen gefasst.

Weiter führen die Antragsteller in der Begründung zur Durchführung des Bürgerbegehrens wie folgt aus:

*„Die Zielrichtung des Bürgerbegehrens ist es, die Positionierung der Gemeinde in den Verhandlungen mit Holcim, sowie auch gegenüber Dritten, verbindlich festzulegen, um eine möglichst große Plettenbergresthochflächen [sic] zu erhalten. Die Gemeinde soll alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreifen, um den Abbau wie oben definiert räumlich zu beschränken.“*

Das Bürgerbegehren vom 19. April 2017 befinde sich noch in der Widerspruchsklärung, die Entscheidung könne andauern. Deshalb sei dieses neue, klarer formulierte Bürgerbegehren notwendig.

Dem Unterzeichner wird seitens der Gemeindeverwaltung mitgeteilt, dass die oben dargestellten vertraglichen Beziehungen zwischen der Gemeinde als Eigentümerin der Grundstücke und der Fa. Holcim bestehen.

## II. Rechtliche Würdigung

Die rechtlichen Vorgaben für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ergeben sich aus § 21 GemO. Gemäß § 21 Abs. 4 Satz 1 GemO entscheidet der Gemeinderat über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens. Dabei hat der Gemeinderat zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Es handelt sich dabei um eine reine Rechtsprüfung; dem Gemeinderat steht kein Ermessen zu. Kommt er zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen vorliegen, muss er

den Bürgerentscheid zulassen. Gelangt er zu der Auffassung, dass das Bürgerbegehren nicht zulässig ist, muss er den Antrag ablehnen (vgl. Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur GemO, § 21, Rn. 23; Aker/Hafner/Notheis, Kommentar zur GemO Rdnr. 11 zu § 21).

Erklärt der Gemeinderat das Bürgerbegehren für zulässig, ist gegen diesen Beschluss ein Rechtsmittel nicht gegeben; Gegner des Bürgerbegehrens können die Zulassung also nicht anfechten, da sie regelmäßig nicht in ihren Rechten verletzt sind. Dagegen kann die Rechtsaufsichtsbehörde den Beschluss über die Zulassung des Bürgerbegehrens gem. § 21 GemO beanstanden, wenn die gesetzlichen Bestimmungen verletzt sind (Kunze/Bronner/Katz, aaO., Rdnr. 25 zu § 21). Weiter steht dem Gemeinderat grundsätzlich auch bei der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens die Möglichkeit offen, gem. § 21 Abs. 1 Satz 1 mit einer Mehrheit von 2/3 zu beschließen, einen Bürgerentscheid durchzuführen.

Ein zulässiges Bürgerbegehren muss die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

#### 1. Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde

Ein Bürgerbegehren kann nur stattfinden über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, § 21 Abs. 3 GemO. Der Begriff der Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde ist deckungsgleich mit der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft definiert als „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und

wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“ (BVerfGE 79, 127, 141). Dieses Örtlichkeitsmerkmal dürfe jedoch nicht dahin verstanden werden, dass es nur dann erfüllt sei, wenn die Gemeinde Aufgabenträger ist und die Letztentscheidungsbefugnis habe (Aker/Hafner/Notheis, Kommentar zur Gemeindeordnung und Gemeindehaushaltsordnung, Rn. 2 zu § 21).

Die Feststellung einer konkreten Betroffenheit der Gemeinde müsse dabei berücksichtigen, dass ihre Aufgaben einem ständigen Wandel unterworfen und sie in die vertikale Aufgabenverpflichtung im gegliederten Gesamtstaat einbezogen ist (VGH BW, DVBl. 1984, 729). Eine Angelegenheit der Gemeinde könne folglich nur dann Gegenstand eines Bürgerentscheids sein, wenn sie in die Zuständigkeit des Gemeinderats im Sinne seiner Organkompetenz fällt (Kunze/Bronner/Katz, aaO., § 21, Rn. 3; Acker/Hafner/Notheis, aaO., Rn. 3 zu § 21). In der Abgrenzung hierzu gehören beispielsweise die Geschäfte der laufenden Verwaltung nicht, die dem Bürgermeister bereits aus gesetzlichen Gründen (§ 44 Abs. 2 S. 1 GemO) zugewiesen ist.

Das Ziel der verbindlichen Festlegung der Positionierung der Gemeinde in den Verhandlungen mit Holcim, um eine möglichst große Plettenberg-(Rest)Hochfläche zu erhalten, bezieht sich auf das Gemarkungsgebiet der Gemeinde, so dass bereits räumlich der Wirkungskreis der Gemeinde Dotternhausen betroffen ist. Zudem ist die Gemeinde Eigentümerin der Grundstücke auf dem Plettenberg, auf denen der bisherige und auch zukünftige Abbau erfolgen soll. Die Gemeinde soll, so verlangt es das Bürgerbegehren, „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“ ergreifen, 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.

Im Ergebnis gehen die Unterzeichner davon aus, dass das Bürgerbegehren eine Angelegenheit des (räumlichen) Wirkungskreises der Gemeinde ist, für die der Gemeinderat zuständig ist, im Sinne von § 21 Abs. 3 S. 1 GemO.

## 2. Negativkatalog des § 21 Abs. 2 GemO

Ein Bürgerentscheid findet ausdrücklich nach dem Gesetzeswortlaut nicht statt, wenn eines der aufgezählten Sachthemen im Negativkatalog des § 21 Abs. 2 GemO betroffen ist. So richtet sich beispielsweise das Bürgerbegehren nicht auf eine Frage der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung im Sinne von § 21 Abs. 2 Nr. 2 GemO.

Ein Ausschlussgrund des Bürgerbegehrens aufgrund des Negativkatalogs gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1-7 GemO besteht nicht.

## 3. Antragsberechtigung, Fragestellung

### 3.1. Formulierung der Fragestellung

Antragsberechtigt ist „die Bürgerschaft“. Dabei sind antragsberechtigt nur Bürger, die am Tag des Eingangs des Antrags wahlberechtigt sind. Maßgebend ist das Wählerverzeichnis vom Stand des Tags der Einreichung. Der Antrag muss dabei gem. § 21 Abs. 3 Satz 4 von mindestens 7 v. H. der Bürger unterzeichnet werden.

a) Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung bringende Frage enthalten. Dabei muss der Antrag so genau formuliert sein, dass sich die zur Entscheidung zu bringende Fragestellung aus dem Antrag unzweideutig und mit Bestimmtheit entnehmen lässt (VGH BW, ESVGH, 27,73). Zwar muss die Frage, über die im Bürgerentscheid abgestimmt werden soll, nach § 53 Abs. 3 Satz 2 KomWO i.V.m. § 52 Abs. 2 Satz 2 KomWO auf dem Stimmzettel so gefasst sein, dass sie mit ja oder nein beantwortet werden kann. Der bei der Gemeinde eingereichte Antrag muss diesen Anforderungen jedoch nicht entsprechen. Er muss nicht so formuliert sein, dass er bereits äußerlich die in Form einer mit ja oder nein zu beantwortenden Frage gefasst ist (VGH BW a.a.O.).

An die Formulierung und die äußere Form des Bürgerbegehrens stellt die Rechtsprechung demnach keine übertriebenen Anforderungen. Andererseits ist es unerlässlich, dass die zur Entscheidung zu bringende Frage aus dem Antrag mit hinreichender Deutlichkeit und Klarheit zu entnehmen ist. Diesem Erfordernis muss der Antrag genügen, weil die Bürger wissen müssen, welchen Inhalt das von ihnen unterstützte Begehren hat (VGH BW a.a.O., OVG Greifswald, NVWZ 1997, 306). Für eine evtl. erforderliche Auslegung des Antrags sind die Auslegungsregeln der § 133, 157 BGB entsprechend anzuwenden (VGH Baden-Württemberg, Verwaltungsblätter Baden-Württemberg 1990, 460).

Für die Bestimmung des Gegenstands eines Bürgerbegehrens ist nicht der Wortlaut der Fragestellung maßgeblich. Der Gegenstand eines Bürgerbegehrens ergibt sich vielmehr aus seiner Zielrichtung. Bei der Ermittlung dieser Zielrichtung kommt es in erster Linie darauf an, wie die

Unterzeichner den Text verstehen müssen, da sichergestellt sein muss, dass die Bürger bei der Leistung der Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist. Daneben ist auch das Verständnis der Gemeindevertretung als Adressatin des Begehrens auf Durchführung eines Bürgerentscheides für die Auslegung relevant. Es bedarf insoweit einer Kongruenz der Auslegung aus dem Empfängerhorizont sowie der unterzeichnenden Bürger als auch der Gemeindevertretung (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. November 2013, Az. 1 S 1865/13 – juris). Der Text muss also so genau formuliert sein, dass sowohl der unterzeichnende Bürger als auch die Gemeindeverwaltung klar erkennen kann, welche Zielrichtung das Bürgerbegehren verfolgt.

Denn es muss 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 (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21. Juni 2013, Az. 15 B 697/13 – juris).

- b) Vorliegend ist fraglich, ob die geographischen Angaben in der Fragestellung des Bürgerbegehrens hinreichend bestimmt sind. Danach soll die Gemeinde alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreifen, 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.“ Maßgeblich ist vorliegend, ob eine Vermessung technisch möglich ist und der Ausgangspunkt der Vermessung klar definiert ist.

Es ließe sich einwenden, dass die hier in Rede stehende Fragestellung den oben erläuterten Anforderungen an die Fragestellung eines Bürgerbegehrens nicht gerecht wird und aus Sicht des objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Empfängers mehrdeutig sein könnte (vgl. zu einem ähnlich gelagerten Fall OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21. Juni 2013, Az. 15 B 697/13 – juris). Dem Bürgerbegehren geht es um die Abbauf Flächen auf dem Plettenberg. Die Formulierung „jeweils von den Steilabhängen aus gemessen“ kann dabei nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch so verstanden werden, dass Ausgangspunkt der Vermessung die (wohl aktuelle) Abbruchkante sein soll. Ein präziser Vermessungsausgangspunkt – beispielsweise durch Ergänzung eines Lageplans – ist aber nicht benannt. Das Beifügen eines Lageplans bei einer textlichen Fragestellung wie der vorliegenden wäre auch nach der Rechtsprechung ein geeignetes Mittel, um die notwendige Präzisierung herbeizuführen (ebd. m. w. N.). In Verbindung mit den wenig präzisen Hinweisen in der Fragestellung zu den Himmelsrichtungen und Orten („südliche Resthochfläche in Richtung Ratshausen mit mindestens 250 m Breite sowie Richtung Hausen mit mindestens 250 m Breite“) könnte dies nach dem Empfängerhorizont zu einer sprachlichen Mehrdeutigkeit der Fragestellung führen. Dies ginge grundsätzlich zu Lasten der

Antragsteller, denen es oblag, eine eindeutige Frage zu formulieren (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15. Mai 2014, Az. 15 B 499/14 – juris).

Wie oben ausgeführt, legt die Rechtsprechung an die Bestimmtheit aber keine hohen Anforderungen an. Fragestellung und Begründung sind bürgerbegehrensfriendly auszulegen (vgl. nur VG Regensburg, Urteil vom 28. März 200, Az. RO 3 K 07.00149). An die sprachliche Abfassung der Fragestellung dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden – das Rechtsinstitut Bürgerbegehren ist so angelegt, dass auch Gemeindeglieder ohne besondere rechtliche Kenntnisse die Fragestellung formulieren können sollen. Daher ist eine „wohlwollende Tendenz“ gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. *Entscheidend ist der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Fragestellung und in der Begründung zum Ausdruck kommt* (vgl. dazu VGH Bayern – zur Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens mit bauplanungsrechtlichem Inhalt –, Beschluss vom 14. März 2001, Az. 4 ZE 00.3658).

Mit Blick auf diese von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze ist vorliegend davon auszugehen, dass zum einen die Unterzeichner des Bürgerbegehrens dem Text in Verbindung mit der Fragestellung wohl die Zielrichtung entnehmen würden, dass der Gesteinsabbau auf dem Plettenberg räumlich begrenzt werden soll – jeweils in einem südlichen Korridor von jeweils 250 m Breite Richtung Hausen und Ratshausen. Obgleich ein Ausgangspunkt zur Vermessung nicht vollständig zweifelsfrei und vollständig präzise (beispielsweise durch präzise Einzeich-

nung auf einem Lageplan) bestimmt ist, wäre zum anderen trotzdem eine Vermessung – ausgehend von den aktuellen Steilabhängen bzw. Abbruchkanten, welche auf Lageplänen und Lagekarten erkennbar und identifizierbar sind – möglich.

Die Annahme einer nicht hinreichend bestimmten geografischen Fragestellung wäre vor diesem Hintergrund (insbesondere im Falle einer gerichtlichen Überprüfung) mit großen Risiken behaftet.

- c) Fraglich ist ferner, ob die Formulierung in der Fragestellung, dass die Gemeinde „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“ ergreifen solle, hinreichend bestimmt ist.

Wie oben erläutert, muss das Bürgerbegehren nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO unter anderem die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung enthalten. Aus der Zusammenschau mit § 21 Abs. 7 Satz 2 GemO ergibt sich, dass sich die zur Entscheidung gestellte Frage mit „ja“ oder „nein“ beantworten lassen muss. Hieraus ergibt sich zudem, dass die Frage eindeutig formuliert, also hinreichend bestimmt sein muss. Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist von grundlegender Bedeutung. Die Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ihre Mitwirkung sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine konkrete Sachentscheidung betrifft, der nach § 21 Abs. 8 Satz 1 GemO die Wirkung eines

Gemeinderatsbeschlusses zukommt und die in den folgenden drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden kann (§ 21 Abs. 8 Satz 2 GemO).

Die Formulierung „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“ ist insofern unbestimmt, als der Begriff „rechtliche Maßnahme“ eine Vielzahl von theoretisch denkbaren, rechtlichen Maßnahmen umfassen könnte und keine Konkretisierung erkennen lässt. Dies wird durch den vorangestellten Begriff „alle“ noch gesteigert. Dem steht aber entgegen, dass das Adjektiv „zulässig“ eine Einschränkung erhält. Nicht alle nur denkbaren rechtlichen Maßnahmen – gleichgültig, ob rechtmäßig oder rechtswidrig – sind gemeint, sondern nur die „zulässigen“. Die Verpflichtung zum Ergreifen all dieser denkbaren rechtlichen Maßnahmen steht zudem bei Hinzuziehung der Begründung des Bürgerbegehrens unter der Bedingung, dass sie der Verhinderung des Abbaus weiterer Flächen auf dem Plettenberg dienen. Tun sie das nicht, so besteht auch keine Verpflichtung, sie zu ergreifen. Eine Bereitschaft zum Ergreifen diesbezüglich offensichtlich aussichtsloser Maßnahmen ist von der Fragestellung bei objektiver, wohlwollender Auslegung nicht umfasst. Welche Einzel-Maßnahmen konkret gemeint sind, bleibt freilich offen – zu denken ist beispielsweise sowohl an Rücktritt von und Kündigung der bestehenden Verträge als auch an eine Vertragsanpassung oder einen Aufhebungsvertrag (der ggf. erhebliche Zahlungsansprüche der Fa. Holcim gegenüber der Gemeinde bedeuten könnte) sowie an ein ggf. erforderliches Klageverfahren der Gemeinde gegen die Fa. Holcim.

Es stellt sich daher die Frage, ob die Bürgerinitiative die „rechtlich zulässigen“ Maßnahmen in der Fragestellung noch weiter hätte konkretisieren müssen. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Bürgerinitiative keine vollständig umfassenden, erschöpfenden Kenntnisse von den Vertragsbeziehungen zwischen der Gemeinde und der Fa. Holcim haben kann. Die Gemeinde hat infolge eines Antrages auf Grundlage des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG) Unterlagen an die Bürgerinitiative herausgegeben. Diese Unterlagen waren teilweise geschwärzt, da andernfalls Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Fa. Holcim an die Öffentlichkeit gelangt wären. Dies gilt auch für ein Gutachten des Linksunterzeichners, welches etwaige Ansprüche der Fa. Holcim gegen die Gemeinde zum Gegenstand hat und der Bürgerinitiative (ebenfalls in Teilen geschwärzt) vorliegt. Es war der Bürgerinitiative daher nicht möglich, die „rechtlich zulässigen“ Maßnahmen weiter zu konkretisieren.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Rechtsprechung an die Bestimmtheit keine hohen Anforderungen anlegt: Fragestellung und Begründung sind „bürgerbegehrens-freundlich“ auszulegen. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren ist so angelegt, dass auch Gemeindebürger ohne besondere rechtliche Kenntnisse die Fragestellung formulieren können sollen. Daher ist eine „wohlwollende Tendenz“ gerechtfertigt. Zwischen einer Gemeinde und ihren Bürgerinnen und Bürgern wird unweigerlich in bestimmten Situationen – insbesondere bei derart komplexen Vertragsbeziehungen wie der vorliegenden – ein gewisses „Informationsgefälle“ bestehen. Würde vorliegend von der Bürgerinitiative verlangt, konkrete (rechtlich zulässige)

Maßnahmen vorzuschlagen, so würde dies dem obigen Grundsatz nicht mehr gerecht.

Aus der Zusammenschau von Fragestellung und Begründung ergibt sich ferner, wie es die ständige Rechtsprechung verlangt, die Zielstellung des Bürgerbegehrens: Die Positionierung der Gemeinde in den Verhandlungen mit der Fa. Holcim soll verbindlich festgelegt werden, um eine möglichst große Fläche auf dem Plettenberg zu erhalten und den Abbau (wie in der Fragestellung definiert) räumlich zu beschränken – und zu diesem Zweck soll die Gemeinde „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“ ergreifen. Mit Blick auf die oben genannten, von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze hinsichtlich der Bestimmtheit und Auslegung der Fragestellung genügt die vorliegende Fragestellung diesen Anforderungen.

Wie der VGH Bayern in einem Urteil aus dem Jahr 1997 (Urteil vom 19. Februar 1997, Az. 4 B 96.2928) feststellte, ist es „offensichtlich, dass lediglich abstrakte Fragen wie z.B. die, ob die Gemeinde immer rechtmäßig oder gut oder energisch handeln solle, wegen fehlender Konkretheit einer Entscheidung durch Bürgerentscheid nicht zugänglich sind“. Auf der anderen Seite müssten aber auch und gerade, so der VGH Bayern, Grundsatzentscheidungen, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen, durch Bürgerentscheid getroffen werden können. Konkret führt der BayVGH wie folgt aus:

*„Nach diesen Grundsätzen ist die dritte Frage des vorliegenden Falles auszulegen. Die Worte „alle rechtlichen Mittel ... einlegt“ beziehen sich auf die Ablehnung der neuen*

*Staatsstraße auf dem Gebiet des Beklagten und insbesondere auf die Ablehnung im Planfeststellungsverfahren.*

*(...)*

*Die Verpflichtung zum Ergreifen all dieser denkbaren rechtlichen Mittel steht unter der Bedingung, dass sie der Verhinderung einer Trasse dienen. Tun sie das nicht, so besteht auch keine Verpflichtung sie zu ergreifen. Sie sind dann nicht geeignet, „... diesen Standpunkt durchzusetzen“, wie es im letzten Satz der Fragestellung des Bürgerbegehrens heißt. Eine „Bereitschaft zum bedingungslosen Fighten“, d.h. das Ergreifen offensichtlich aussichtsloser Maßnahmen ist von der Fragestellung bei objektiver, wohlwollender Auslegung nicht umfasst. Insofern ist es unerheblich, ob die Vertreter des Bürgerbegehrens in der mündlichen Verhandlung Gegenteiliges gesagt haben sollen.*

*Die dritte Frage enthält einen Grundsatzbeschluss des Inhalts, dass der gemeindliche Standpunkt in der Straßenfrage auch verfahrensrechtlich – soweit nicht offensichtlich aussichtslos – zur Geltung gebracht werden soll (zum Grundsatzbeschluss vgl. VGH BadWürtt VBIBW 1990/460 ff.). Das straßenrechtliche Verfahren für den Bau einer neuen Straße erstreckt sich erfahrungsgemäß über einen längeren Zeitraum. Derzeit lässt sich nicht überblicken, welche der möglichen rechtlichen Schritte in den kommenden Verfahrensabschnitten getan werden können. Dies wird nur aufgrund der dann jeweils gegebenen Situationen entschieden werden können. Daraus folgt jedoch nicht die Unbestimmtheit der dritten Fragestellung. Ein entsprechender Bürgerentscheid ist als Grundsatzentscheidung zulässig – ebenso wie ein entsprechender Grundsatzbeschluss eines Gemeinderats –, welcher dann in den jeweiligen Verfahrenssituationen ausfüllen [sic] der Entscheidungen des Gemeinderats oder des Bürgermeisters bedarf. Diesen bei-*

*den Organen ist dabei – falls der Bürgerentscheid erfolgreich sein sollte – verpflichtend vorgegeben, alle nicht offensichtlich aussichtslosen Maßnahmen zu ergreifen. Anderes gelte nur dann, wenn in bestimmten Verfahrenssituationen weitere Bürgerentscheide zum Ergreifen bestimmter rechtlicher Mittel verpflichtet. Dies ist aber schon im Hinblick auf die schnell wechselnden Verfahrenssituationen und die Schwerfälligkeit des Instruments Bürgerbegehren/Bürgerentscheid kaum zu erwarten. Bei der Einstufung der rechtlichen Möglichkeiten als offensichtlich aussichtslos können sich Bürgermeister und Gemeinderat selbstverständlich fachkundigen Rates bedienen."*

Demnach ist nicht erforderlich, dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens so konkret ist, dass nur noch der Vollzug der Entscheidung durch den Bürgermeister zur Umsetzung des Bürgerentscheids notwendig ist. So liegt der Fall auch hier. Es handelt sich um die Verbindung eines kombinierten Prüf- und Handlungsauftrags an die Gemeinde in der Gestalt eines Grundsatzbeschlusses, wie er auch von einem Gemeinderat getroffen werden könnte. Das Bürgerbegehren ist nicht darauf gerichtet, durch einen Gemeinderatsbeschluss sofortige Maßnahmen der Gemeinde zu erzwingen: im Anschluss an ein erfolgreiches Bürgerbegehren müsste die Gemeinde zunächst in einem ersten Schritt die rechtlichen Beziehungen zu der Fa. Holcim einer Prüfung unterziehen, in einem zweiten Schritt dann die möglichen (und rechtlich zulässigen) Maßnahmen festlegen und ggf. Verhandlungen mit der Fa. Holcim führen und erst in einem dritten Schritt rechtliche Maßnahmen im Sinne der Zielrichtung des Bürgerbegehrens – sofern rechtlich zulässig – tatsächlich ergreifen. Dieser Bedarf an weiteren ausführenden Entscheidungen schließt aber eine ausreichende Bestimmtheit

und damit Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nicht aus (ebd.). Entscheidend ist, ob ein Gemeinderat einen Beschluss gleichen Inhalts fassen könnte. Dies ist hier der Fall.

In einem vom VG Karlsruhe entschiedenen Fall (Beschluss vom 29. August 2016, Az. 9 K 3743/16 – juris) hatte das Gericht in einem Eilverfahren die Bestimmtheit einer äußerlich (nicht inhaltlich) ähnlich lautenden Formulierung beurteilen müssen:

*„Sind Sie dafür, dass bauliche Maßnahmen auf dem San- und Biagio-Platz in Remchingen für die Herstellung des Rathausneubaus (einschließlich der hierzu erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen umfassend insbesondere die Beseitigung des Parkplatzes und das Einlegen von Leitungen im Rahmen des Zulässigen) solange nicht ergriffen werden dürfen, bis sowohl abschließend die Rechtmäßigkeit des Rathausneubaus geklärt ist als auch eine Kostenberechnung nach DIN 276 für die umzusetzende beabsichtigte Maßnahme vorliegt?“*

Das Gericht nahm die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens an, da es von einer Unbestimmtheit der Fragestellung ausging. Das VG stellte fest, dass insbesondere unklar bleibe, was in der Fragestellung mit der Formulierung „im Rahmen des rechtlich Zulässigen“ gemeint sei, da dies zu unterschiedlichen und widersprüchlichen, sogar gegensätzlichen Folgen führen würde. Das Verwaltungsgericht führt wie folgt aus:

*„Insbesondere bleibt - worauf die Antragsgegnerin zu Recht hinweist - unklar, was in der Fragestellung mit der Formulierung „im Rahmen des rechtlich Zulässigen“ ge-*

*meint ist. Unabhängig davon, dass für den Bürger der Rahmen des rechtlich Zulässigen nicht stets eindeutig sein wird, bleibt auch unter Heranziehung der Begründung offen, ob sich dies auf die baulichen Maßnahmen bezieht, die derzeit im Rahmen des rechtlich Zulässigen von der Antragsgegnerin zur Verwirklichung des Rathausneubaus vorangetrieben werden, oder ob damit das erstrebte Unterbleiben weiterer Baumaßnahmen bis zur abschließenden Klärung deren Rechtmäßigkeit dahingehend in Bezug genommen wird, dass das Unterbleiben lediglich im Rahmen des rechtlich Zulässigen erfolgen soll. Beide Auslegungen führen zu unterschiedlichen Folgen, sollte das Bürgerbegehren Erfolg haben und die Frage mit „ja“ beantwortet werden. Während bei ersterer Verständnisweise der Formulierung „im Rahmen des rechtlich Zulässigen“ lediglich deskriptive Bedeutung dahingehend zukäme, dass sie das aktuelle Vorantreiben des Rathausneubaus aufgrund eines gültigen Bebauungsplans und einer sofort vollziehbaren Baugenehmigung durch die Antragsgegnerin als rechtlich zulässig beschreibt, wäre das von dem Bürgerbegehren erstrebte Unterbleiben von Baumaßnahmen bei letzterer Verständnisweise 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.“*

Aus der Begründung der Entscheidung wird deutlich, dass ein Antrag eines Bürgerbegehrens, der bei der Auswahl der Handlungsmittel offen bleibt, gleichwohl zulässig sein kann, wenn sich im Zusammenspiel mit der Begründung des Bürgerbegehrens eine eindeutige Zielrichtung der Fragestellung ergibt. In dem vom Verwaltungsgericht Karlsruhe zu entscheidenden Fall war dies zwar nicht so, da zwei in ihrer Wirkung gegensätzliche Auslegungen der

Handlungsmittel nach der Fragestellung möglich waren. Denn beide Auslegungen führten zu unterschiedlichen Folgen. Sowohl das Vorantreiben eines Rathausneubaus als auch das Unterbleiben weiterer Baumaßnahmen konnte in den Antrag des Bürgerbegehrens interpretiert werden. Aus der Fragestellung des vorliegenden Antrages zur Durchführung eines Bürgerbegehrens wird aber deutlich, dass eine geographisch eindeutig bestimmbare Fläche von einer künftigen Nutzung durch den Abbau von Material freigehalten werden soll. Eindeutig ist in der Fragestellung davon die Rede, dass beim Gesteinsabbau auf dem Plettenberg eine Fläche erhalten werden soll. Im Zusammenspiel mit der auf demselben Deckblatt aufgeführten Begründung zum Bürgerbegehren wird deutlich, dass die Initiatoren des Bürgerbegehrens den Erhalt der schutzwürdigen Naturlandschaft auf dem Plettenberg begehren. Insofern kann eindeutig daraus abgeleitet werden, dass die in der Fragestellung bezeichnete Fläche vor dem Gesteinsabbau geschützt und damit erhalten werden soll. Damit besteht eine eindeutige Zielrichtung der Fragestellung und lässt nicht mehrere Auslegungsmöglichkeiten offen, wie dies im zu entscheidenden Fall des Verwaltungsgerichtes Karlsruhe war. Dies ergibt sich auch aus der nachfolgenden Formulierung der Begründung des Bürgerbegehrens:

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

Zwar bleibt die Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen unbestimmt, soweit im Antrag „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“ zu ergreifen sind. Im Zusammenspiel mit der eindeutigen Zielrichtung der Fragestellung und damit des Bürgerbegehrens insgesamt wird im Rahmen der Auslegung deutlich, dass es sich dabei um solche Maßnahmen handeln soll, die den Abbau in der Fragestellung definierten Fläche räumlich beschränken und zugleich rechtlich zulässig sind. Damit enthält die Fragestellung einen Grundsatzbeschluss des Inhalts, dass die in der Fragestellung definierte Fläche vor dem Abbau geschützt und erhalten bleiben soll und die hierzu erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen sind, soweit sie rechtlich zulässig sind. Daraus allein folgt entsprechend des Urteils des Verwaltungsgerichtshofs Bayern keine Unbestimmtheit der Fragestellung, die zu einem unzulässigen Bürgerentscheid führen würden.

Im Ergebnis ist daher bzgl. der Fragestellung im Antrag festzustellen, dass diese eindeutig ist und mit einem Ja oder Nein beantwortet werden kann.

- d) Fraglich ist weiterhin, ob das Bürgerbegehren auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist. Ein Bürgerbegehren darf nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet sein. Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist daher zu prüfen, ob die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme mit der Rechtsordnung vereinbar ist. Dies ergibt sich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip und der Tatsache, dass ein Bürgerentscheid die Wirkungen eines

endgültigen Beschlusses des Gemeinderates hat (§ 21 Abs. 7 Satz 1 GemO) und rechtswidrige Beschlüsse des Gemeinderats der Widerspruchspflicht des Bürgermeisters und der Überprüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde nach § 43 Abs. 2 GemO unterliegen. Es besteht kein Anspruch auf Zulassung eines Bürgerentscheids, der im Falle seiner Annahme rechtswidrig wäre.

Die Rechtswidrigkeit kann sich aus einem Verstoß gegen vertragliche Verpflichtungen ergeben (VGH BW, Urteil vom 21.04.2015, Az.: 1 S 1949/13, juris, Rn. 89 ff. der Entscheidung). So ist es ist unzulässig, wenn keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Gemeinde z. B. durch ein einseitiges Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder durch einen Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung von den eingegangenen vertraglichen Bindungen lösen kann (VGH BW, aaO., Rn. 89 der Entscheidung m. w. N., u. a. Bezug auf VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009, Az.: 7 K 3229/08, VBIBW 2009, 432 ff.).

Wie oben erläutert, richtet sich das Bürgerbegehren allerdings auf das Ergreifen „aller rechtlich zulässigen Maßnahmen“ durch die Gemeinde. Unabhängig davon, über welche rechtlichen Möglichkeiten die Gemeinde tatsächlich verfügen würde, um einen Abbau weiterer Flächen auf dem Plettenberg zu verhindern, ist sie von vornherein auf die „rechtlich zulässigen“ Maßnahmen beschränkt. Dies gilt auch für den Fall, dass die von dem Bürgerbegehren umfassten Flächen in den räumlichen Bereich fallen, für den die Gemeinde im Rahmen des Einvernehmens (siehe 7. Zusatzvertrag) vertraglich gebunden sein sollte. Darüber hinaus ist die Gemeinde auch durch die Bestimmungen des Haushaltsrechts und Gemeindegewirtschaftsrechts,

insbesondere gemäß § 77 Abs. 2 GemO, zu einer sparsamen Haushaltsführung verpflichtet. Sollte die Gemeinde bei der Auswahl der Maßnahme daher mit erheblichen Schadensersatzforderungen oder – im Rahmen eines Aufhebungsvertrages – möglicherweise mit Zahlungsforderungen in erheblicher Höhe durch die Fa. Holcim konfrontiert werden, so müsste jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob diese Maßnahmen mit den Bestimmungen des Haushalts- und Gemeindefinanzrechts noch vereinbar, mithin „rechtlich zulässig“ sind. Aufgrund der Einschränkung der Fragestellung auf die nur rechtlich zulässigen Maßnahmen („*alle rechtlich zulässigen Maßnahmen*“) liegt keine Fragestellung vor, die auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist.

### 3.2. Kostendeckungsvorschlag

Fraglich ist ferner, ob der Kostendeckungsvorschlag entbehrlich ist. Die Notwendigkeit für einen Kostendeckungsvorschlag könnte sich daraus ergeben, dass die Gemeinde – im Falle eines Erfolgs des Bürgerbegehrens – alle „rechtlich zulässigen Maßnahmen“ ergreifen und zur Prüfung dieser Maßnahmen gegebenenfalls eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragen müsste. In diesem Zusammenhang stellt sich daher zunächst die Frage, ob die Kosten für die Zuziehung eines Rechtsanwalts bzw. Fremdberatungskosten einer Gemeinde zu den Kosten zählen, die nach § 21 Abs. 3 S. 4 GemO in dem Kostendeckungsvorschlag für ein Bürgerbegehren enthalten sein müssten.

a) Kosten gemäß § 21 Abs. 3 S. 4 GemO

Gemäß § 21 Abs. 3 S. 4 GemO muss das Bürgerbegehren nicht nur die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung, sondern auch einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Die Gemeinde erteilt zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage (§ 21 Abs. 3 S. 5 GemO).

Dem Vorschlag über die Finanzierung kommt erhebliche Bedeutung zu. Die Bürgerschaft soll nicht nur Leistungen von der Gemeinde fordern können, sondern muss auch die Möglichkeiten einer Finanzierung genau prüfen; damit wird der Bürgerschaft die Selbstverantwortung für die geplante Maßnahme klar vor Augen gestellt (vgl. Kunze/Boerner/Katz, GemO für Baden-Württemberg Kommentar, Bd. 1, § 21 Rn. 20). Wenn durch die Ausführung der begehrten Maßnahme Kosten entstehen können, muss der Kostendeckungsvorschlag zunächst Angaben über die Kostenhöhe enthalten (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. April 1983, Az. 2 S 1777/82 – VB1BW 1983, 269). Da das durchzuführende Projekt in der Regel in den Einzelheiten noch nicht geplant ist, genügt eine überschlägige Kostenschätzung.

aa) An den Kostendeckungsvorschlag dürfen hinsichtlich des Inhalts sowie der Formulierung keine überspannten Anforderungen gestellt werden (VGH Baden-Württemberg, BWVBl. 1977, 107). Er muss jedoch einen nachvollziehbaren Inhalt haben. Der Kostendeckungsvorschlag setzt eine Kostenschätzung voraus.

Was aber unter dem Begriff Kosten zu verstehen ist und inwieweit auch Folgekosten zu berücksichtigen sind, wird in der Rechtsprechung nicht einheitlich beantwortet. Zwar verzichtet die Rechtsprechung bei kassatorischen Begehren oder bei Begehren, die sich gegen den Verkauf gemeindlichen Vermögens richten, zum Teil auf einen Kostendeckungsvorschlag (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. März 2004, Az. 15 B 522/04 – juris Rn. 16 f.). Allerdings wird ein Kostendeckungsvorschlag nur dann als entbehrlich erachtet, wenn die beantragte Maßnahme keine Kosten- oder Einnahmeausfälle verursacht (OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24. März 2000, Az. 10 M 986/00 – juris Rn. 8; VG Oldenburg, Beschluss vom 21. Februar 2005, Az. 2 B 392/05 – juris Rn. 9). Zwangsläufige Folgekosten, wie etwa der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme sind zu berücksichtigen (vgl. VGH Hessen, Beschluss vom 18. März 2009 – 8 B 528/09, juris Rn. 54). Ist ein Deckungsvorschlag erforderlich, so reichen allgemeine Hinweise nicht aus. Es muss vielmehr eine mit realistischen Erwartungen begründete Prognose erfolgen, an die jedoch keine allzu hohen Anforderungen zu stellen sind. Selbst nach der restriktiven Rechtsprechung muss ein Zurechnungszusammenhang zu der verlangten Maßnahme bestehen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. März 2004, Az. 15 B 522/04 – juris Rn. 23 ff.).

Eine überschlägige Kostenschätzung muss sich daher sowohl auf die Herstellungs-, als auch die Betriebskosten beziehen (VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1983, 269). Schadensersatzansprüche sollen nicht

zur Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlages führen können. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO, der einen Vorschlag für die Deckung der Kosten der „verlangten Maßnahme“ enthält (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 08. April 2011, Az. 1 S 303/11 – juris Rn. 44). Nach der ursprünglichen Gesetzesfassung der Gemeindeordnung vom 25. Juli 1955 (GBl. S. 129) musste gemäß § 21 Abs. 3 S. 4 das Bürgerbegehren einen „Vorschlag für die Aufbringung der erforderlichen Mittel“ enthalten. Mit der Neufassung auf Grund des Gesetzes vom 04. November 1975 (GBl. S. 796) war eine inhaltliche Änderung nicht beabsichtigt, nur eine Änderung des Wortlauts (LT-Drucks. 6/6340, S. 41). Die Angabe sowohl der Herstellungskosten als auch eventueller Folgekosten (Unterhaltungskosten, Betriebskosten) ist daher zu fordern (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. April 1983, Az. 2 S 1777/82 – VBIBW 1983, 270), ebenso die Angabe von Anschaffungskosten (vgl. VGH Hessen, Beschluss vom 23. November 1995, Az. 6 TG 3539/95 – juris Rn. 14).

- bb) Weiter setzt ein Kostendeckungsvorschlag einen nach gesetzlichen Vorschriften zulässigen und durchführbaren Finanzierungsvorschlag voraus (vgl. Pautsch, Praxis der Kommunalverwaltung, B 2 BW, § 21 S. 5). Entstehen durch die durch das Bürgerbegehren beantragte Maßnahme keine oder keine nennenswerten Kosten, braucht kein Finanzierungsvorschlag gemacht werden (vgl. Kunze/Boerner/Katz, GemO für Baden-Württemberg Kommentar, Bd. 1, § 21 Rn. 20). Ein Verzicht auf einen Kostendeckungsvorschlag ist

nur in Ausnahmefällen möglich, wenn zum Beispiel eindeutig ist, dass keine Kosten anfallen oder mit der Realisierung des Bürgerbegehrens sogar Einsparungen verbunden sind (VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1985, 288) oder eine Kostenentwicklung nicht voraussehbar ist (vgl. Aker/Hafner/Notheis, Kommentar zur GemO Rdnr. 9 zu § 21).

- cc) Die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme besteht vorliegend darin, dass die Gemeinde „alle rechtlich zulässige Maßnahmen“ ergreifen soll, um die Erhaltung von zwei jeweils 250 breiten Plettenberg-(Rest-)Hochflächen zu erreichen. „Maßnahme“ meint vorliegend also das Ergreifen „juristischer Schritte“ gegenüber der Fa. Holcim, die entweder einseitig (z. B. Kündigung, falls möglich) oder zweiseitig (z. B. einvernehmliche Vertragsauflösung zwischen der Gemeinde und der Fa. Holcim, falls möglich) sein können. Konkret bestimmt wird die Maßnahme durch das Bürgerbegehren zwar nicht, durch die Zielsetzung (die Erhaltung der Plettenberg-Hochfläche und die Beschränkung des Abbaus) und die Beschreibung „rechtlich zulässig“ aber ausreichend eingegrenzt.

Sollten im Anschluss an diese „Maßnahme“ für die Gemeinde Folgekosten im Sinne von Schadensersatzansprüchen oder Kosten aufgrund einer etwaigen Vertragsverletzung oder eines Aufhebungsvertrages entstehen, so können diese Folgekosten nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg jedenfalls nicht zum Erfordernis eines Kostendeckungsvor-

schlages führen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 08. April 2011, Az. 1 S 303/11 – juris Rn. 44).

Es ließe sich daran denken, die Kosten der Fremdberatung zu den Herstellungs- und Betriebskosten der verlangten Maßnahme zu zählen – mit anderen Worten: die juristische bzw. steuerliche Fremdberatung der Gemeinde würde vorliegend zur „Herstellung“ der rechtlichen Maßnahme durch die Gemeinde dienen. Das käme aber eine Überdehnung des Begriffes der „Herstellung“ gleich, die sich mit dem Wortlaut und Sinn und Zweck des § 21 Abs. 3 S. 4 GemO nicht mehr vereinbaren ließe. Der umfangreichen Rechtsprechung zum Kostendeckungsvorschlag lässt sich entnehmen, dass es in der Regel um Angaben dafür geht, welchen Bereichen des kommunalen Haushalts beispielsweise Mittel entzogen werden sollen oder wie auf sonstige Art und Weise die Mittel beschafft werden sollen, die nötig sind, um eine anfallende Maßnahme zu finanzieren bzw. die dafür anfallenden Kosten zu decken (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 6. Juli 1982, Az. 1 S 1526/81 – ESVGH 33, 42 ff., 44 f.) – zu denken ist beispielsweise an Planungskosten für die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung oder den Herstellungsaufwand für den Bau einer Straßenbahnlinie.

Die zur Herstellung einer verlangten Maßnahme notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen würden aber beliebig „vorverlagert“ und die dafür anfallenden Kosten beliebig und uferlos ausgeweitet werden, wenn beispielsweise auch die Kosten für eine juristische (Vor)-

Prüfung einer juristischen Maßnahme einer Gemeinde zu den für einen Kostendeckungsvorschlag (im Rahmen eines Bürgerbegehrens) erforderlichen Angaben gehören würden. Der von der Rechtsprechung geforderte Zurechnungszusammenhang würde dadurch überdehnt. Ein Finanzierungsvorschlag, der in der Regel auf die Aufnahme von Krediten, die Veräußerung von Vermögensgegenständen, die Erhöhung von Steuern und Abgaben oder die Zurückstellung geplanter und veranschlagter Maßnahmen abstellen wird (vgl. Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur GemO, § 21, Rn. 23), entspräche auch nicht der vorliegenden Sach- und Rechtslage und wäre vorliegend auch nicht möglich.

Zusammengefasst bedeutet das, dass durch die verlangte (juristische) Maßnahme selbst – unabhängig davon, welche „Maßnahme“ die Gemeinde im Ergebnis ergreifen würde – unmittelbar keine Kosten entstünden. Mit Blick auf die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien ist davon auszugehen, dass eine Einstufung der Fremdberatungskosten als „Kosten“ im Sinne eines Kostendeckungsvorschlags einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten würde.

#### b) Fremdberatungskosten

Festzuhalten ist, dass eine Gemeinde kommunalrechtlich immer befugt ist, Steuerberatungs- und Rechtsanwaltskanzleien zu beauftragen. Hier geht es allein um die Frage, ob die Kosten für eine Fremdberatung im Behörden- oder gerichtlichen Verfahren erstattungsfähig wären und ob

davon ausgehend einen Kostendeckungsvorschlag erforderlich machen würden.

Rechtsprechung zu der Frage, ob auch die (externen) Rechtsberatungskosten einer Gemeinde zu den im Rahmen eines Kostendeckungsvorschlages für ein Bürgerbegehren zu berücksichtigenden Kosten gehören, gibt es nicht, insbesondere keine veröffentlichte Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg. Eine umfangreiche Rechtsprechung existiert aber zu der Frage, ob sich eine Gemeinde bzw. juristische Person des öffentlichen Rechts im Ausgangs- bzw. Widerspruchsverfahren (Behördenverfahren) sowie in gerichtlichen Verfahren „externen“ juristischen Beistands bedienen darf.

Für die Ausgangsbehörde im Vorverfahren gilt dies gemäß § 80 Abs. 2 VwVfG nur in besonders gelagerten Einzelfällen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 17. August 1992, Az. 5 S 1665/92 – juris; OVG Sachsen, Sächs-VBl 2008, 189; VGH Baden-Württemberg, VBIBW 2006, 69; OVG Bayern, BayVBl 2005, 143). Anders verhält es sich für die Behörde in Verwaltungsgerichtsverfahren. Gemäß § 162 Abs. 2 S. 1 VwGO sind die Gebühren und Auslagen eines Rechtsanwalts oder eines Rechtsbeistands stets erstattungsfähig. Daher darf zum Beispiel eine Kommune, auch wenn sie selbst über rechtskundige Beamte verfügt, einen Rechtsanwalt mit ihrer Vertretung betrauen und Erstattung der ihr dadurch entstehenden Kosten verlangen (vgl. nur VGH Mannheim, VBIBW 1990).

Ob die Kosten für eine Fremdberatung im Behörden- oder Gerichtsverfahren vorliegend erstattungsfähig wären, richtet sich nach dem Gegenstand der vorzunehmenden

juristischen Prüfung und Beratung. Gegenstand der Fragestellung und damit Zielrichtung der Antragsteller des Bürgerbegehrens ist vorliegend, wie sich aus einer Auslegung der Antragsformulierung und der Begründung des Antrages an die Gemeindeverwaltung ergibt, 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 Steilhängen aus gemessen“.

Hintergrund ist, dass zwischen der Gemeinde und der Fa. Holcim Süddeutschland GmbH sowie dessen Rechtsvorgänger vertragliche Bindungen beim Abbau bestehen. Der ursprüngliche Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Rechtsvorgängerunternehmen der Fa. Holcim Süddeutschland GmbH vom 18.11.1952, der durch 10 Zusatzverträge ergänzt wurde und bis heute weiterhin gilt, begrenzte das Abbaugelände und traf unter anderem Regelungen zu der Frage, ob und wann der Abbau erschöpft ist.

Die Gemeinde kann sich nicht einseitig aus der Verpflichtung, die Flächen entsprechend dem Antrag von 1986 zur Verfügung zu stellen, lösen. Eine Lösung von der Verpflichtung könnte nur dann angenommen werden, wenn PZW bzw. die Fa. Holcim die Gemeinde hiervon durch schriftliche Erklärung freistellt oder sich die Umstände seit Vertragsschluss so wesentlich geändert haben, dass ein Festhalten an der Vereinbarung für eine der Vertragsparteien nicht mehr zumutbar ist. Dies würde dann eine Störung der Geschäftsgrundlage gemäß § 313 Abs. 1 BGB erfordern. Die Hürden hierfür sind jedoch sehr hoch.

Auch eine einseitige Vertragskündigung durch die Gemeinde kommt nicht ohne Weiteres in Betracht, da der Vertrag aus dem Jahr 1952 keine Kündigungsregelungen enthält. Auch in den Zusatzvereinbarungen sind keine Kündigungsregelungen enthalten. Nur dann, wenn künftig keine öffentlich-rechtliche Genehmigung auf den Antrag des Jahres 1986 erteilt wird und damit die aufschiebende Bedingung des 7. Zusatzvertrages nicht eintritt, besteht keine vertragliche Bindung auf eine bestimmte Fläche der Gemeinde (mehr). Zudem ist die Gemeinde verpflichtet, die Erfüllung des Vertragszweckes nicht zu vereiteln. Insofern besteht eine nebenvertragliche Pflicht der Gemeinde ihr nach Vertragsschluss künftiges Handeln oder Unterlassen so auszuüben, dass keine Beeinträchtigung der vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der Fa. Holcim Süddeutschland GmbH eintreten.

Zusammengefasst handelt es sich zwar um komplexe rechtliche Beziehungen zwischen der Gemeinde und der Fa. Holcim. Nach den Grundsätzen, die von der Rechtsprechung für die Zuziehung eines Rechtsanwalts im behördlichen Ausgangs- bzw. Widerspruchsverfahren und verwaltungsgerichtliches Verfahren entwickelt wurden, liegen die Voraussetzungen für die (notwendige) Zuziehung eines Rechtsanwalts aber nicht vor. Vorliegend ist die Vergleichbarkeit der aktuellen Sachlage mit einem Behördenverfahren deutlich größer als die Vergleichbarkeit mit einem Gerichtsverfahren – dies vor dem Hintergrund, dass es sich um einen (derzeit) außergerichtlichen Fall handelt. Mit Blick auf die in dieser Frage „restriktive“ bzw. strenge Rechtsprechung ist mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die vorliegende Vertragsprüfung im Falle einer gerichtlichen Überprüfung als zum Aufgabenbereich der Gemeinde gehörend erklärt werden

würde. Daraus folgt, dass der Kostendeckungsvorschlag vorliegend nicht notwendig, sondern entbehrlich war.

### III. Ergebnis

Im Ergebnis ist der Antrag zur Durchführung eines Bürgerbegehrens auf Grundlage von § 21 Abs. 3 GemO vom 12. September 2017 als zulässig anzusehen. Bei den widerstreitenden Argumenten für und wider der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens überwiegen in der Gesamtschau nach Auffassung der Unterzeichner diejenigen zu Gunsten der Zulässigkeit der Fragestellung und damit des Antrages auf Durchführung des Bürgerbegehrens. Im Falle einer gerichtlichen Überprüfung ist bei der Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ein Unterliegen der Gemeinde wahrscheinlicher als umgekehrt. Das Bürgerbegehren ist eine Angelegenheit des (räumlichen) Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist im Sinne von § 21 Abs. 3 S. 1 GemO. Ein Ausschlussgrund des Bürgerbegehrens aufgrund des Negativkatalogs gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1-7 GemO besteht nicht. Bzgl. der Fragestellung im Antrag ist festzustellen, dass diese eindeutig ist und mit einem Ja oder Nein beantwortet werden kann. Ein Kostendeckungsvorschlag ist vorliegend entbehrlich.

Insofern ist der Gemeinde zu empfehlen, dem Antrag zur Durchführung eines Bürgerbegehrens zuzustimmen.

Im Anschluss an ein erfolgreiches Bürgerbegehren müsste die Gemeinde zunächst in einem ersten Schritt die rechtlichen Beziehungen zu der Fa. Holcim einer Prüfung unterziehen, in einem zweiten Schritt die möglichen (und rechtlich zulässigen) Maßnahmen festlegen und in Verhandlungen mit der Fa. Holcim zu treten und in einem

dritten Schritt rechtliche Maßnahmen im Sinne der Zielrichtung des Bürgerbegehrens – sofern rechtlich zulässig – tatsächlich ergreifen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Kai-Markus Schenek  
Rechtsanwalt und  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht



Luisa Pauge  
Rechtsanwältin