17. OKTOBER 2017

RECHTLICHE STELLUNGNAHME

ZUM "BÜRGERBEGEHREN FÜR KLARE ABBAUGRENZEN DES STEINBRUCHS AUF DEM PLETTENBERG" VOM 12.09.2017

für

HOLCIM (SÜDDEUTSCHLAND GMBH)

C/M/S/ Hasche Sigle

ZUSAMMENFASSUNG

- Das Bürgerbegehren ist unzulässig.

- Die Fragestellung, für die der Bürgerentscheid beantragt wird, ist zu unbestimmt und lässt mehrere Auslegungen zu. So ist nach der Fragestellung unklar, ob die Initiatoren des Bürgerbegehrens die Gemeinde dazu verpflichten möchten, den Abschluss eines Pachtvertrags für die Erweiterung der Abbaufläche abzulehnen oder sogar den bestehenden Pachtvertrag zu kündigen oder ob die Gemeinde vielmehr eine Erweiterung durch den Abschluss eines Zusatz-Pachtvertrages grundsätzlich ermöglichen, die Erweiterungsfläche aber auf eine Fläche beschränken soll, die zwischen Abbaufläche und Steilhängen eine Pufferzone von mindestens 250 m Breite belässt.

- Dem Bürgerbegehren fehlt der notwendige Sachentscheidungscharakter. Der Gemeindeverwaltung soll lediglich ein Prüfauftrag erteilt werden, die rechtliche Zulässigkeit verschiedener (welcher?) Maßnahmen zu prüfen. Die Entscheidung, welche der verschiedenen Maßnahmen die Gemeinde ergreifen soll, ist jedoch nicht Gegenstand des beantragten Bürgerentscheids. Durch den Bürgerentscheid kann daher die Angelegenheit gerade nicht konkret und abschließend geregelt werden.

- Die Begründung des Bürgerbegehrens ist irreführend. Sie verschleiert das eigentliche Ziel des Begehrens, eine Erweiterung des Kalksteinabbaus ganz zu verhindern. Denn bei dem von der Bürgerinitiative geforderten Abstand von 250 m bis zur südlichen und östlichen Steilhangkante verbliebe nur eine derart kleine Fläche, dass ein Kalksteinabbau im Ergebnis aus tatsächlichen wie wirtschaftlichen Gründen ausgeschlossen wäre.

- Auch dieses Bürgerbegehren ist auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet, weil es gegen vertragliche sowie gegen vorvertragliche Bindungen der Gemeinde verstößt. So hat sich die Gemeinde mit § 2 des ursprünglichen, weiterhin geltenden Pachtvertrags vom 18.11.1952 sowie den verschiedenen Zusatzverträgen verpflichtet, ihre Grundstücke am Plettenberg für den weiteren Kalksteinabbau zur Verfügung zu stellen. Eine solche ausdrückliche Verpflichtung gerade auch für die hier in Rede stehende Erweiterungsfläche enthält insbesondere eine Regelung des Siebten Zusatzvertrags vom 09.02.2001, deren Geltung in den folgenden Zusatzverträgen, zuletzt im Jahr 2014, bestätigt wurde.

- Durch den Gemeinderatsbeschluss vom 23.11.2016 sowie die detaillierten Vertragsverhandlungen im Frühjahr und Sommer 2017 bestehen zudem jedenfalls vorvertragliche Pflichten der Gemeinde. Das aus diesem Grund gesetzlich geschützte Vertrauen von Holcim in den bevorstehenden Vertragsabschluss würde bei Zulassung des Bürgerbegehrens und Durchführung des Bürgerentscheids sowie der mit dem Bürgerbegehren bezweckten Maßnahmen verletzt. Denn nicht nur der Vertragsabschluss, sondern auch

das Genehmigungsverfahren würden bei Durchführung eines Bürgerentscheids verzögert, ggf. auch ganz verhindert.

INHALTSVERZEICHNIS

SEITE

A. Sachverhalt und Fragestellung des Bürgerbegehrens 6
I. Geplante Süderweiterung 6
II. Hintergrund für die geplante Erweiterung des Kalksteinbruchs 7
III. Vertragliche Ausgangslage 8
IV. Bisherige Bürgerbegehren 10
V. Das hier zu beurteilende Bürgerbegehren vom 12.09.2017 11

B. Prüfungsauftrag 12

C. Rechtsausführungen zur Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens 12
I. Fehlende Bestimmtheit der Fragestellung 13
1. Allgemeine Anforderungen an die Bestimmtheit von Bürgerbegehren 13
2. Mehrdeutigkeit der Formulierung "rechtlich zulässige Maßnahmen" 14
3. Widersprüchliche Zielrichtung des Bürgerbegehrens 15
a) 1. Auslegungsvariante: landschafts- und naturverträgliche Erweiterung 15
b) 2. Auslegungsvariante: Möglichst Verhinderung einer Erweiterung 16
c) 3. Auslegungsvariante: Keine Erweiterung plus Nachverhandlung oder Beendigung des bestehenden Pachtvertrages 16
4. Zwischenergebnis 17
II. Fehlender Sachentscheidungscharakter des Bürgerbegehrens 17
1. Erfordernis eines grundsätzlich abschließenden, konstruktiven Handlungs- und Entscheidungsvorschlags 17
2. Fehlender Sachentscheidungscharakter der aktuellen Fragestellung 18
III. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens wegen irreführender Begründung 19
1. Unzulässigkeit einer unzutreffenden oder irreführenden Darstellung von Tatsachen 19
2. Irreführende Darstellung einer angeblichen Erweiterungsmöglichkeit auch bei einem Traufabstand von 250 m 19
IV. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens wegen rechtswidrigen Ziels 20
1. Rechtliche Bindungen als Grenze des Anwendungsbereichs von § 21 Abs. 3 GemO 21
2. Verstoß des Bürgerbegehrens gegen vertragliche Verpflichtungen der Gemeinde 22
a) Anspruch auf Erweiterung des Abbaugebietes 22
b) Fortgeltung des Genehmigungsantrags aus dem Jahr 1986 22
c) Anknüpfung an die dem Genehmigungsantrag aus dem Jahr 1986 zugrunde liegende Fläche 22

d) Bindung bei Möglichkeit einer Genehmigung 23
e) Widerspruch des Bürgerbegehrens gegen diese vertraglichen Bindungen 25
f) Rechtswidrigkeit wegen drohender Verletzung vorvertraglicher Bindungen 25
g) Zwischenergebnis 28

D. Fazit 28

Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens vom 12.09.2017

A. Sachverhalt und Fragestellung des Bürgerbegehrens

I. Geplante Süderweiterung

Die Holcim (Süddeutschland) GmbH (im Folgenden: "**Holcim**") als Rechtsnachfolgerin der Portland Zementwerk Dotternhausen Rudolf Rohrbach KG (im Folgenden: "**PZW**") baut auf dem im Eigentum der Gemeinde Dotternhausen (im Folgenden: "**Gemeinde**") stehenden Grundstück Flst. Nr. 2786 auf dem Plettenberg Kalkstein für das von ihr vor Ort betriebene Zementwerk ab. Kalksteinabbau findet am Plettenberg seit über hundert Jahren statt. Das Zementwerk wird seit etwa 75 Jahren betrieben.

Bereits mit Genehmigungsantrag vom 16.05.1986 hatte PZW als Rechtsvorgängerin von Holcim eine südliche Erweiterung der Abbaufläche beim Landratsamt Zollernalbkreis beantragt. Dem Erweiterungsantrag hatte der Gemeinderat mit Beschluss vom 02.09.1986 unter Hinweis auf die Arbeitsplatzsicherung und die Erhaltung des Industriebetriebs grundsätzlich zugestimmt. Wie im Amtsblatt der Gemeinde vom 18.01.2017, S. 5, ausgeführt wird, war die Gemeinde damals insbesondere damit einverstanden, dass die Erweiterungsfläche bis an die Grenzen des seit 1984 bestehenden Naturschutzgebietes "Plettenkeller" heranreicht.

Das Genehmigungsverfahren wurde am 07.07.1988 vom Landratsamt (vorläufig) zum Ruhen gebracht, da nach Ansicht des Landratsamts zum damaligen Zeitpunkt noch genügend Abbaufläche zur Verfügung stand. Über diesen Genehmigungsantrag wurde bis heute nicht abschließend entschieden.

Die bislang genehmigte Abbaufläche ist wegen des für die Zementherstellung erforderlichen Mischungsverhältnisses demnächst erschöpft. Holcim möchte das Abbaugebiet daher – wie bereits schon im Jahr 1986 beantragt und auf derselben, wenn auch etwas kleineren Fläche – zeitlich gestuft erweitern (im Folgenden auch "**Süderweiterung**" genannt). Die geplante Erweiterungsfläche liegt ebenfalls auf dem Flst. Nr. 2786 sowie dem Flst. Nr. 2787 der Gemeinde.

Anders als die bereits genehmigte Abbaufläche ist die Erweiterungsfläche als Rohstoffsicherungsfläche im geltenden Regionalplan vom 26.11.2013 ausgewiesen. Zudem liegt sie derzeit noch im Geltungsbereich der Landschaftsschutzgebietsverordnung "Großer Heuberg" vom 27.06.1984. Um einen Abbau der in diesem Gebiet lagernden Rohstoffe zu ermöglichen, sollen der Regionalplan und die Landschaftsschutzgebietsverordnung geändert werden. Soweit sich dies aus den uns zur Verfügung stehenden Unterlagen ergibt, hat die Gemeinde die entsprechende Regionalplanänderung mit Gemeinderatsbe-

schluss vom 28.10.2015 bereits grundsätzlich befürwortet. Mit Schreiben vom 04.02.2016 beantragte der Regionalverband Neckar-Alb beim Landratsamt Zollernalbkreis daher die Herausnahme des geplanten Abbaugebietes aus dem Landschaftsschutzgebiet "Großer Heuberg". Der Herausnahme aus dem Landschaftsschutzgebiet stimmte der Gemeinderat mit Beschluss vom 29.06.2016 zunächst zu. Hiergegen wurde jedoch ein Bürgerbegehren eingereicht, dem der Gemeinderat mit Beschluss vom 05.10.2016 und einer entsprechend veränderten Stellungnahme abhalf. Das Landratsamt als die für die Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung zuständige Behörde hat inzwischen signalisiert, dass sie grundsätzlich einer Herausnahme der Erweiterungsfläche aus dem Landschaftsschutzgebiet aufgeschlossen gegenüber steht.

II. Hintergrund für die geplante Erweiterung des Kalksteinbruchs

Der am Plettenberg gewonnene Kalkstein wird im Dotternhausener Zementwerk zu Zement verarbeitet. Um die hierfür erforderliche Qualität zu erhalten, muss Kalkstein mit einer bestimmten chemischen Zusammensetzung verwendet werden, den man durch Mischung von Kalkstein aus verschiedenen Abbau-Schichten gewinnt. Daher wird am Plettenberg Kalkstein auf drei Sohlen und in unterschiedlichen Bereichen des Steinbruchs abgebaut.

Der Abbau muss zudem so strukturiert werden, dass eine zeitnahe Rekultivierung der abgebauten Fläche möglich ist. Dies ist Teil der geltenden Abbaugenehmigung, die auch eine Rekultivierungsplanung enthält. So ist für eine Rekultivierung besonders wichtig, dass im Ergebnis Hänge mit durchschnittlich 45 Grad Neigung entstehen, die nach Beendigung des Abbaus begrünt werden und sich dann in aller Regel zu einem wertvollen Biotop- und Landschaftsgebiet entwickeln können.

Die Abbauarbeiten selbst nehmen schon wegen der Größe der schweren Arbeitsgeräte, der Erforderlichkeit von Sprengungen und wegen der Notwendigkeit ausreichend befestigter und breiter Fahrwege zum Abtransport des Gesteins erhebliche räumliche Ausmaße an. Die Größe und Lage der jeweiligen Abbauflächen hängt insbesondere mit der Qualität des jeweiligen Kalksteinvorkommens und dem Erfordernis, Kalkstein unterschiedlicher chemischer Zusammensetzung zu mischen, zusammen. Schließlich bilden die für die spätere Rekultivierung erforderliche Vermeidung von großen Steilkanten und damit die terrassenartige Gestaltung der Abbausohlen sowie die notwendigen Fahrwege zum Abtransport des Gesteins Rahmenvorgaben, die die Größe und Lage der Abbauflächen zusätzlich begrenzen.

Selbst wenn daher die nach der derzeitigen Genehmigung noch abbaubare Fläche für einen unbefangenen Beobachter noch nicht ausgeschöpft zu sein scheint, ist eine Erweiterung der Abbaufläche zur Sicherstellung der erforderlichen Qualität und der Rekultivierbarkeit schon ab den Jahren 2018/2019 erforderlich. So böten sich zwar innerhalb

des bereits genehmigten Abbaugebietes theoretisch noch etwa 17 Mio. Tonnen Abbaumaterial an. Davon können aus Qualitätsgründen jedoch nur ca. 10 Mio. Tonnen verwendet werden. Mindestens eine Differenz von etwa 7 Mio. Tonnen ist aus Qualitätsgründen nur in Kombination mit Kalkstein aus der Süderweiterung verwendbar. Ein Teil des Materials kann wegen der Rekultivierungszwecken dienenden Verpflichtung zur Anlage von Hängen mit durchschnittlich 45 Grad Neigung schon nicht abgebaut werden. Da zudem schon beim Abbau im Steinbruch und bei der Eingabe des Materials in den Brecher im Steinbruch das für die spätere Zementherstellung erforderliche Mischungsverhältnis berücksichtigt werden muss, kann nur noch bis etwa Ende 2018/2019 die erforderliche Qualität durch den vor Ort abbaubaren Kalkstein im bereits genehmigten Bruch gewährleistet werden. Ab Ende 2018/2019 ist dann die Zufuhr von externem Kalkstein aus anderen Steinbrüchen notwendig.

Wird eine Süderweiterung zugelassen, hängt die Dauer der Reserve von der Größe der Abbaufläche, der Qualität des dort vorhandenen Gesteins und selbstverständlich auch von der Auftragslage ab.

III. Vertragliche Ausgangslage

Zwischen der Gemeinde Dotternhausen und Holcim besteht ein Pachtverhältnis mit mehreren Zusatzverträgen, die den Kalksteinabbau auf dem gemeindeeigenen Grundstück am Plettenberg regeln. Zudem haben sich Gemeinde und Holcim in mehreren Gesprächen über die Konditionen einer Erweiterung der Abbaufläche abgestimmt.

1. Pachtvertrag vom 18.11.1952

Die Gemeinde und der PZW haben am 18.11.1952 einen Pachtvertrag über die im Eigentum der Gemeinde stehenden Grundstücke Flst. Nrn. 2786/2, 2787, 2792, 2793 und 2794[1] geschlossen, um den Abbau von Kalkstein am Plettenberg auch weiterhin zu ermöglichen. Der Pachtvertrag löste den zwischen den Beteiligten bereits bestehenden Pachtvertrag vom 06.10.1948 ab. Nach § 1 des Pachtvertrages überlässt die Gemeinde der PZW den auf dem Plettenberg bereits begonnenen Kalksteinabbruch auch weiterhin zur gewerblichen Ausbeute, um "*der örtlichen Zementindustrie jede mögliche Förderung angedeihen zu lassen*". Das Abbaurecht der PZW wurde durch Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit am 09.12.1953 in das Grundbuch von Dotternhausen, Bl. 88, Abteilung 2 unter lfd. Nr. 96 lit. c) gesichert.

[1] Im Zuge der Neuordnung der Flurstücke wurden die Flst. Nrn. 2786/2, 2787, 2792, 2793 und 2794 zum heutigen Flst. Nr. 2786 und 2787 zusammengefasst.

Neben weiteren Bestimmungen, beispielsweise zur Höhe der zu zahlenden Entgelte, enthält § 2 des Pachtvertrages eine Regelung zur Erweiterung der Abbaufläche. Dort heißt es:

> *"Das PZW hat das Recht zum weiteren Abbau von Kalkstein und anderen Mineralien auf den genannten Parzellen, wenn und soweit das Vorkommen auf der in § 1 bezeichneten Parzellenfläche erschöpft ist. Das Vorkommen gilt als erschöpft, wenn ein wirtschaftlicher Abbau nicht mehr möglich ist."*

Die Gemeinde verpflichtet sich zudem in § 2 Abs. 3 des Pachtvertrages, dass sie bei Erschöpfung des ersten Abbauabschnitts in beiderseitigem Einvernehmen mit der PZW die Abstandsbegrenzung für einen zweiten und weiteren Abbauabschnitt vertraglich festlegen wird. Bei der Festlegung des Grenzverlaufs soll ausdrücklich auch die Notwendigkeit eines wirtschaftlichen Abbaus berücksichtigt werden.

2. Erster Zusatzvertrag vom 06.12.1960 und weitere Zusatzverträge

Nachdem der erste Abschnitt gemäß § 1 des Pachtvertrages vom 18.11.1952 für den Abbau von Kalkstein auf dem Plettenberg erschöpft war, schlossen die Parteien am 06.12.1960 den ersten Zusatzvertrag und vereinbarten eine Erweiterung des Steinbruchs in südlicher Richtung.

In der Folgezeit wurden einige weitere Zusatzverträge zur Anpassung der Preisgestaltung und zur Regelung von Details (z.B. über den Bezug von Schotter für den gemeindeeigenen Gebrauch) geschlossen.

3. Siebter Zusatzvertrag vom 09.02.2001

Am 09.02.2001 vereinbarten die Gemeinde Dotternhausen und PZW im Siebten Zusatzvertrag neben der Erhöhung des Pachtzinses die auch grundsätzlich heute noch geltende Regelung zu einer zukünftigen Erweiterung des Steinbruchs. Diese nimmt Bezug auf den Genehmigungsantrag der PZW aus dem Jahr 1986. Zwar hatte das Landratsamt das Genehmigungsverfahren im Jahr 1988 ruhend gestellt, weil nach Ansicht der Behörde damals noch ausreichende Abbauflächen des bestehenden Steinbruchs zur Verfügung standen und es daher kein Bedürfnis für die Erweiterungsfläche gegeben habe. Gleichwohl regelten die Gemeinde und PZW in Ziff. 2 des Siebten Zusatzvertrages vom 09.02.2001 das grundsätzliche Einverständnis zur zukünftigen Überlassung weiterer Abbauflächen:

> *"(...) Rohrbach Zement **wird** in absehbarer Zeit einen **Antrag stellen**, das Abbaugebiet für den Abbau von Kalkstein zu **erweitern**, hierbei handelt es sich um den bereits im Jahr 1986 gestellten Antrag.*

*Unbeschadet ihrer Rechte und **Pflichten, an öffentlich-rechtlichen Genehmigungsverfahren mitzuwirken** und dabei ihre Interessen an einer zukunftsorientierten Weiterentwicklung der Gemeinde zu verfolgen und zu wahren, ist die Gemeinde Dotternhausen bereit, Rohrbach Zement die Entnahme von Kalkstein auf der Grundlage dieser Vereinbarung **auch künftig insoweit zu gestatten**, als Rohrbach Zement eine öffentlich-rechtliche Genehmigung für den Abbau von Kalkstein bereits jetzt schon besitzt und **im Rahmen** des 1986 bereits gestellten Antrags auf öffentlich rechtliche Genehmigung soweit hier eine öffentlich rechtliche Genehmigung erteilt wird." (Hervorhebungen durch Unterzeichner)*

4. Ausdrückliche Fortgeltung der Erweiterungsregelung bei den folgenden Zusatzverträgen

Die Weitergeltung der oben zitierten Ziff. 2 des Siebten Zusatzvertrags wurde jeweils ausdrücklich mit dem Achten Zusatzvertrag vom 24.01.2005, dem Neunten Zusatzvertrag vom 05.07.2010 sowie dem Zehnten Zusatzvertrag vom 18.12.2014 vereinbart. Ebenfalls regeln die vorgenannten Verträge die Zusage der Gemeinde Dotternhausen,

"auf den Parzellen, die im Rahmen der bestehenden und der zukünftig erteilten Abbaugenehmigungen zum Abbau anstehen, auf Antrag von Holcim eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit zum Abbau von Kalkstein eintragen zu lassen".

5. Stand der Verhandlungen über die Erweiterungsfläche

Die Gemeinde und Holcim haben mehrfach über die konkreten Details einer ergänzenden Vereinbarung zu den Pachtverträgen verhandelt. In den Verhandlungsrunden nach Scheitern des Bürgerentscheids vom 19.02.2017, in denen die Gemeinde sowohl von der Bürgermeisterin als auch vom Gemeinderat vertreten wurde, einigten sich Holcim und die Gemeinde darauf, dass die Gemeinde eine Fläche von insgesamt 14,85 ha für die Süderweiterung in zwei Abschnitten zur Verfügung stellt. Auch über den Pachtzins sowie über einige Vorgaben für die weitere Gestaltung konnte Einigkeit erzielt werden.

Anders als ursprünglich geplant hat der Gemeinderat die erzielte Einigung jedoch bislang nicht im Rahmen einer förmlichen Gemeinderatssitzung durch Beschluss bestätigt. Der entsprechende Tagesordnungspunkt wurde kurz vor der Sitzung am 26.07.2017 gestrichen, nachdem wegen der bevorstehenden Beschlussfassung offenbar Privatpersonen Eilrechtsschutz vor dem Verwaltungsgericht beantragt hatten.

IV. Bisherige Bürgerbegehren

Seit etwa einem Jahr versucht eine Bürgerinitiative, den Kalksteinabbau auf dem Plettenberg zu stoppen oder doch erheblich zu erschweren. In dieser Folge gerieten die Verhandlungen zwischen der Gemeinde und Holcim über die vertragliche Gestaltung

der geplanten und von der Gemeinde grundsätzlich zugesagten Erweiterung des Kalksteinabbruchs ins Stocken.

- Das erste Bürgerbegehren hatte die gemeindliche Stellungnahme zur geplanten Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung zum Gegenstand. Wie bereits oben unter I. dargelegt half der Gemeinderat dem Bürgerbegehren ab und nahm die Maßgaben der Bürgerinitiative in die Stellungnahme auf.

- Der Gemeinderat beschloss am 23.11.2016, für die geplante Erweiterung grundsätzlich Flächen zur Verfügung zu stellen, und legte sog. "Maximalgrenzen" für die Verhandlungen der Bürgermeisterin fest. Die Frage des Gemeinderats, ob die Gemeinde auf Basis der "Maximalgrenzen" mit Holcim über einen Pachtvertrag verhandeln solle, lehnte die Bürgerschaft im Rahmen des vom Gemeinderat initiierten Bürgerentscheids am 19.02.2017 ab. In der Folgezeit verhandelten daher Bürgermeisterin und Gemeinderat gemeinsam mit Holcim über mögliche Lösungsansätze.

- Am 19.04.2017 beantragte die Bürgerinitiative "Für einen verträglichen Kalksteinabbau auf dem Plettenberg" erneut einen Bürgerentscheid zu folgender Fragestellung:

  > *"Sind Sie dafür, dass sich die Gemeinde verbindlich darauf festlegt, das beim geplanten Gesteinsabbau auf dem Plettenberg eine südliche Resthochfläche (in Richtung Ratshausen sowie Richtung Hausen) mit mindestens 250 m Breite erhalten werden soll, jeweils von den Grundstücksgrenzen Parzelle 2786 (Steilabhangkante) aus gemessen?"*

  Der Gemeinderat stellte mit Beschluss vom 31.05.2017 die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens fest. Nach Ablehnung der Zulässigkeit bot die Gemeinde der Bürgerinitiative jedoch ein Mediationsverfahren an, um die Konflikte zwischen den Parteien zu befrieden. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens legten gegen die ablehnende Entscheidung der Gemeinde Widerspruch ein. Das Verfahren ist – soweit bekannt – noch nicht abgeschlossen.

V. Das hier zu beurteilende Bürgerbegehren vom 12.09.2017

Mitglieder der Bürgerinitiative in der Gemeinde Dotternhausen "Für einen verträglichen Kalksteinabbau auf dem Plettenberg" beantragten am 12.09.2017 nach § 21 Abs. 3 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) erneut einen Bürgerentscheid zu folgender Fragestellung:

> *"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?"

Würde sich die Bürgerinitiative mit den von ihr gewünschten Abständen zur Steilkante des Plettenbergs hin durchsetzen, schiede im Ergebnis eine Erweiterung des Kalksteinabbaus am Plettenberg über die bereits genehmigte Fläche hinaus aus. Wie sich dem in der **Anlage** beigefügten, von Holcim erstellten Plan, auf dem der geforderte 250 m-Abstand – den Möglichkeiten des Abbaus entsprechend – mit einer geraden, schwarz gepunktete Linie dargestellt wird, entnehmen lässt, wäre bei Einhaltung eines Traufabstandes von 250 m theoretisch eine Erweiterung auf einem etwa 3,8 ha großen, relativ schmalen Streifen südlich der jetzigen Abbaugrenze möglich. Allerdings könnte wegen der für die Rekultivierung erforderlichen Hangbildung mit durchschnittlich 45 Grad Neigung, wegen der rein praktisch erforderlichen Abbaubreiten, die schon aufgrund des eingesetzten schweren Arbeitsgeräts und der Sprengungen erforderlich sind, sowie wegen der Anlage der für den Abtransport des Gesteins notwendigen Fahrwege im Vergleich zur Größe der Fläche eine nur relativ kleine Menge an Kalkstein gewonnen werden – sofern ein Abbau praktisch überhaupt durchführbar wäre. Der hiermit zu erzielende Rohstoffgewinn wäre – unabhängig von seiner Qualität – derart gering, dass dies in keinem Verhältnis zu den erheblichen Investitionen für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens, für die mit einer Erweiterung verbundenen weiteren Investitionen in die Arbeitsanlagen, die Seilbahn sowie die sonstige Infrastruktur sowie für das von der Gemeinde gewünschte Rekultivierungs- und Informationskonzept stünde.

Bei Einhaltung der von der Bürgerinitiative gewünschten Traufabstände wäre daher eine Erweiterung des Steinbruchs praktisch kaum durchführbar und wegen Unwirtschaftlichkeit ausgeschlossen.

B. Prüfungsauftrag

Die Holcim (Süddeutschland) GmbH hat uns gebeten zu prüfen, ob das Bürgerbegehren zulässig ist.

C. Rechtsausführungen zur Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Das "Bürgerbegehren für klare Abbaugrenzen des Steinbruchs auf dem Plettenberg" ist aus mehreren Gründen unzulässig:

- Die Fragestellung, für die der Bürgerentscheid beantragt wird, ist bereits zu unbestimmt und lässt mehrere Auslegungsmöglichkeiten zu (unter Ziffer I.).

- Dem Bürgerbegehren fehlt zudem der erforderliche Sachentscheidungscharakter, da der Verwaltung im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids lediglich ein Prüfauftrag erteilt, die Angelegenheit aber nicht – wie erforderlich – konkret und abschließend geregelt würde (unter Ziffer II.).

- Das Bürgerbegehren ist zudem unzulässig, weil Fragestellung und Begründung die maßgeblichen Tatsachen nicht vollständig, sondern irreführend darstellen (unter Ziffer III).

- Der mit dem Bürgerbegehren beantragte Bürgerentscheid wäre insbesondere auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet, weil die Gemeinde auf Grundlage der bestehenden vertraglichen Vereinbarungen mit Holcim grundsätzlich dazu verpflichtet ist, eine Erweiterung der Abbaufläche auf dem Plettenberg zuzulassen. Da das Bürgerbegehren im Ergebnis darauf zielt, den Kalksteinabbau auf dem Plettenberg erheblich zu begrenzen und eine Erweiterung möglichst zu verhindern, würde die Zulassung des Bürgerbegehrens wie ein der Fragestellung stattgebender Bürgerentscheid gegen bestehende vertragliche und vorvertragliche Bindungen der Gemeinde verstoßen (unter Ziffer IV.).

Das Bürgerbegehren ist daher als unzulässig abzulehnen.

I. Fehlende Bestimmtheit der Fragestellung

Die Fragestellung, für die der Bürgerentscheid beantragt wird, genügt nicht den Bestimmtheitsanforderungen, sondern lässt mehrere Auslegungen zu.

1. Allgemeine Anforderungen an die Bestimmtheit von Bürgerbegehren

Gemäß § 21 Abs. 3 GemO muss ein Bürgerbegehren neben der zur Entscheidung anstehenden Frage eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der voraussichtlichen Kosten der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme erhalten. Die zur Entscheidung gestellte Frage muss zudem mit "Ja" oder mit "Nein" beantwortet werden können[2]. Dies setzt voraus, dass die Frage eindeutig, also hinreichend bestimmt sein muss. Insbesondere muss für jedermann erkennbar sein, welchen Inhalt die spätere durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird. Denn nach § 21 Abs. 8 GemO hat der Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Die zu entscheidende Fragestellung

[2] *VGH Mannheim*, Urteil vom 21.09.2015 – 1 S 1949/13 – juris-Rdnr. 67; *Aker*, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung BW, Stand: 2013, § 21 Rdnr. 7; *Pautsch,* in PdK BW, Stand: Juli 2017, § 21 GemO, Nr. 3-5.

muss daher so konkret formuliert sein wie die Beschlüsse des Gemeinderats selbst[3]. Schon wegen dieses Sachentscheidungscharakters eines Bürgerbegehrens muss die zur Entscheidung gestellte Frage in sich widerspruchsfrei, vollständig nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein[4].

Der Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens wird gemeinhin grundlegende Bedeutung zugemessen. Die Rechtsprechung des *OVG NRW* stellt hierfür allein auf die Formulierung der Frage als solcher ab[5]. Nach der Rechtsprechung in Baden-Württemberg[6] steht die Fragestellung zwar im Vordergrund, kann aber grundsätzlich mithilfe der Begründung des Bürgerbegehrens ausgelegt werden. Für die Bestimmung des Gegenstands eines Bürgerbegehrens sind daher nicht allein der Wortlaut der Fragestellung, sondern vor allem die Zielrichtung des Bürgerbegehrens maßgeblich[7]. Die Auslegung des Bürgerbegehrens im Hinblick auf seine Zielrichtung richtet sich nach dem Empfängerhorizont, also nach dem Verständnis der abstimmenden Bürger einerseits sowie nach dem Verständnis der Gemeindevertretung als Adressatin des Bürgerbegehrens andererseits[8].

Ein mehrdeutiges Bürgerbegehren ist unzulässig, weil unklar ist, ob alle Bürger sowie die Gemeindevertretung die Fragestellung in vollständig gleicher Weise verstehen und daher die Gefahr einer Verfälschung des Bürgerwillens besteht. Da mit dem Bürgerentscheid eine Entscheidung mit Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses getroffen wird und diese Entscheidung grundsätzlich drei Jahre bindend ist (für Baden-Württemberg: § 21 Abs. 8 GemO), muss ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung unterstützt wurde[9]. Daher kommt auch eine wohlwollende, "bürgerbegehrensfreundliche" Auslegung nicht in Betracht[10].

2. Mehrdeutigkeit der Formulierung "rechtlich zulässige Maßnahmen"

Schon die Verwendung der Formulierung in der Fragestellung, die Gemeinde solle *"alle rechtlich zulässigen Maßnahmen"* ergreifen, erfüllt diese Anforderungen nicht. Die

---

[3] *Aker*, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung BW, Stand: 2013, § 21 Rdnr. 7; *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: April 2013, Kennzahl 13.04, S. 11.
[4] *OVG NRW*, Beschluss vom 15.05.2014 – 15 B 499/14.
[5] *OVG NRW*, Beschluss vom 15.05.2014 – 15 B 499/14.
[6] *VGH BW*, Beschluss vom 19.12.2016 – 1 S 1883/16; *VG* Karlsruhe, Beschluss vom 29.08.2016 – 9 K 3743/16.
[7] *VGH BW*, Beschluss vom 19.12.2016 – 1 S 1883/16 – juris-Rdnr. 27 m.w.N. zur st. Rspr.
[8] *VGH BW*, Beschluss vom 19.12.2016 – 1 S 1883/16.
[9] *VG Karlsruhe*, Beschluss vom 29.08.2016 – 9 K 3743/16 – juris-Rdnr. 32; *OVG NRW*, Beschluss vom 15.04.1014 – 15 B 499/14, juris-Rdnr. 10.
[10] *OVG Lüneburg*, Beschluss vom 10.08.2008 – 10 ME 204/08, juris-Rdnr. 22.

Formulierung zielt gerade auf eine große Bandbreite an Möglichkeiten, daher ist der Formulierung eine große Unbestimmtheit immanent[11].

Zwar hat der *Bayerische Verwaltungsgerichtshof* in einer Entscheidung aus dem Jahr 2001[12] eine ähnliche Formulierung (*"alle rechtlich überhaupt vertretbaren Maßnahmen"*, *"alle rechtlichen Möglichkeiten [...] ausschöpfen"*) im Ergebnis für zulässig gehalten. Die Unbestimmtheit dieser Formulierung und die in der Rechtsprechung durchaus kontrovers gesehene Frage, ob die Fragestellung eines Bürgerbegehrens im Zweifel "bürgerbegehrensfreundlich" ausgelegt werden müsse, werden vom *Bayerischen Verwaltungsgerichtshof* jedoch nicht weiter thematisiert. Denn in dem vom *Bayerischen Verwaltungsgerichtshof* entschiedenen Fall ging es um die vollständige Verhinderung bestimmter Sendeanlagen, war also jedenfalls die Zielrichtung, klar. Hier fehlt es jedoch an einer solch klaren Zielrichtung (siehe sogleich unter 3.).

Vor allem aber ist nach der für Baden-Württemberg und daher auch für das hier zu beurteilende Bürgerbegehren maßgeblichen Rechtsprechung der Verweis auf *"das rechtlich Zulässige"* gerade nicht hinreichend bestimmt[13]. Nach dieser Rechtsprechung ist schon unklar, was mit der Formulierung als solcher gemeint ist.

Mangels Bestimmtheit schon der Fragestellung ist das Bürgerbegehren daher unzulässig.

3. Widersprüchliche Zielrichtung des Bürgerbegehrens

Die Mehrdeutigkeit der Fragestellung lässt sich – ungeachtet der in der Rechtsprechung uneinheitlich beantworteten Frage, ob die Unbestimmtheit der Fragestellung durch eine Erklärung in der Begründung "geheilt" werden könnte – auch nicht durch Auslegung auf Grundlage der Begründung des Bürgerbegehrens überwinden. Denn auch nach der Begründung ist die Zielrichtung des Bürgerbegehrens unklar.

a) 1. Auslegungsvariante: landschafts- und naturverträgliche Erweiterung

Allein nach dem Wortlaut der Fragestellung könnte man zwar an sich den Eindruck haben, dass es den Initiatoren des Bürgerbegehrens "nur" um den Erhalt eines 250 m-Abstandes zu den Steilhängen geht, im Übrigen der Kalksteinabbau aber zugelassen werden könnte. Bei Bürgern, die sich vor allem nach der Formu-

---

[11] Ebenso für die Formulierungen "*weitgehend* erhalten bleiben" und "*funktionelles* Hallenbad": *OVG Lüneburg*, Beschluss vom 11.08.2008 – 10 ME 204/08, juris-Rdnr. 24.
[12] *BayVGH*, Urteil vom 16.03.2001 – 4 B 99.318.
[13] *VG* Karlsruhe, Beschluss vom 29.08.2016 – 9 K 3743/16; bestätigt durch *VGH BW*, Beschluss vom 19.12.2016 – 1 S 1883/16.

lierung der Frage als solcher für oder gegen eine Unterschrift entscheiden, könnte also die Vorstellung hervorgerufen werden, dass das Bürgerbegehren lediglich auf eine landschafts- und naturverträgliche Erweiterung des Kalksteinabbaus zielt.

b) 2. Auslegungsvariante: Möglichst Verhinderung einer Erweiterung

Im Widerspruch hierzu steht jedoch die Begründung des Bürgerbegehrens. Denn nach dieser sollen *"möglichst große Plettenbergresthochflächen"* erhalten bleiben. Zudem vermittelt die Begründung den Eindruck, dass bei Ablehnung eines Pachtvertrages durch die Gemeinde auch der Kalksteinabbau insgesamt gestoppt werden könne. So weist die Bürgerinitiative in der Begründung des Bürgerbegehrens darauf hin, dass in jedem Fall neue Verhandlungen mit Holcim über eine Verpachtung von Flächen geführt werden müssten und bei einer fehlenden Zustimmung der Gemeinde *"kein Abbau in einem neuen Abschnitt"* begonnen werden dürfte. Diese Ausführungen zielen – anders als die Formulierung der nach dem Bürgerbegehren zu entscheidenden Frage selbst – nicht auf eine landschafts- und naturverträgliche Erweiterung des Kalksteinabbaus, sondern darauf, den Kalksteinabbau auf weiteren Flächen des Plettenbergs als den bisher bereits genutzten Flächen möglichst ganz zu verhindern.

c) 3. Auslegungsvariante: Keine Erweiterung plus Nachverhandlung oder Beendigung des bestehenden Pachtvertrages

Für eine Auslegung, die im Ergebnis gerade keine Erweiterung der Abbaufläche, sondern eine Einstellung des Kalksteinabbaus bezweckt, ohne dies in der Fragestellung deutlich zu machen, spricht auch, dass nach der Begründung des Bürgerbegehrens sowie den Presseberichten über die Haltung der Bürgerinitiative bei einem Abstand von mindestens 250 m zur Steilkante des Plettenbergs im Ergebnis *kein* zusätzlicher Abbau zu dem nun Vorhandenen mehr stattfinden könnte und genaugenommen auch der bereits genehmigte Abbau diesen Abstand nicht hinreichend einhält. Denn – wie dargelegt – wäre die nach Abzug des geforderten Traufabstands von 250 m verbleibende schmale Fläche zu klein, um mit dem schweren Arbeitsgerät und unter Berücksichtigung der Hangneigung für eine spätere Rekultivierung innerhalb der neuen schmalen Fläche arbeiten zu können. Zudem ist für das aus Qualitätsgründen erforderliche Mischungsverhältnis ein Abbau in unterschiedlichen Sohlen erforderlich. Auch dies wäre innerhalb der verbleibenden Restfläche schon rein praktisch nicht zu bewerkstelligen. Da auch die bestehende Abbaufläche den geforderten Mindestabstand von 250 m teilweise erheblich unterschreitet, könnte ein Unterzeichner, der die Örtlichkeiten genauer kennt, die Fragestellung des Bürgerbegehrens sogar dahingehend auslegen, dass nicht nur eine Erweiterung des Kalksteinabbaus praktisch unmöglich wäre, son-

dern die Gemeinde auch den bestehende Pachtvertrag nachverhandeln oder beenden soll.

4. Zwischenergebnis

Es ist schon unklar, was mit "rechtlich zulässige Maßnahmen" in der Fragestellung des Bürgerbegehrens gemeint ist. Von diesem Begriff umfasst sind so unterschiedliche Maßnahmen wie der Abschluss eines neuen, erweiterten Pachtvertrages oder aber die sofortige Beendigung oder Nachverhandlung des bestehenden Pachtverhältnisses und damit der Ausstieg aus dem Kalksteinabbau am Plettenberg. Auch die Zielrichtung des Bürgerbegehrens wird nicht hinreichend deutlich. Es lässt sich sowohl dahingehend auslegen, dass an sich eine Erweiterung des Kalksteinabbaus am Plettenberg ermöglicht werden soll (jedoch nur in landschafts- und naturverträglichem Umfang), als auch dahin, dass eine Erweiterung im Ergebnis verhindert werden soll.

Angesichts der mehrdeutigen Auslegungsmöglichkeiten fehlt es dem Bürgerbegehren an der erforderlichen Bestimmtheit. Es ist daher bereits aus diesem Grund unzulässig.

II. Fehlender Sachentscheidungscharakter des Bürgerbegehrens

Das auf die Festlegung von Abbaugrenzen gerichtete Bürgerbegehren ist zudem unzulässig, weil der verwendeten Fragestellung der nötige Sachentscheidungscharakter fehlt.

1. Erfordernis eines grundsätzlich abschließenden, konstruktiven Handlungs- und Entscheidungsvorschlags

Wie dargelegt muss das Bürgerbegehren bestimmt genug sein und eine klare, für jedermann erkennbare Zielrichtung haben. Nach § 21 Abs. 8 GemO kommt einem Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses zu. Das Bürgerbegehren muss daher so eindeutig und hinreichend bestimmt formuliert sein, dass mit dem späteren Bürgerentscheid über diese Fragestellung eine konkrete Sachentscheidung getroffen werden kann[14].

Anders als für den Gemeinderat besteht für ein Bürgerbegehren nicht die Möglichkeit, allgemeine Ziele und Absichten zu formulieren[15], unverbindliche Meinungsumfragen zur Ermittlung des Bürgerwillens zu kommunalpolitischen Fragestellungen abzuhalten oder eine politische Signalwirkung herbeizuführen[16]. Das Bestimmtheitsgebot verlangt

---

[14] *VG Karlsruhe*, Beschluss vom 29.08.2016 – 9 K 3743/16, juris-Rdnr. 32.
[15] *VG Mainz*, Urteil vom 13.03.2015 – 3 K 781/14 MZ.
[16] *VG Stuttgart*, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 – juris-Rdnr. 76 ff.; *BayVGH*, Beschluss vom 22.03.1999 – 4 ZB 98.1352.

vielmehr, dass die mit dem Bürgerbegehren unterbreitete Fragestellung zumindest eine hinreichend konstruktive Handlungsalternative enthält[17] bzw. zu einer konkreten und grundsätzlich abschließenden Regelung der betreffenden Angelegenheit führt[18]. Denn während der Gemeinderat von durch ihn getroffenen Grundsatzbeschlüssen ohne weiteres abweichen und einen Einzelfall (ggf. anders) regeln kann, würde ein entsprechender Bürgerentscheid die Gemeinde für drei Jahre binden und könnte nur durch einen erneuten Bürgerentscheid aufgehoben werden. Diese besondere Bindungswirkung ist nur dann gerechtfertigt, wenn der Gegenstand im Zeitpunkt des Bürgerentscheids so konkret dargestellt wird, dass er einer verantwortlichen Entscheidung zugänglich ist und nicht etwa eine Bindung "ins Blaue" hinein bewirkt[19].

Das Bürgerbegehren muss daher auf eine Sachentscheidung mit der Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats gerichtet sein, die Angelegenheit also konkret und grundsätzlich abschließend anstelle des Gemeinderats regeln.

2. Fehlender Sachentscheidungscharakter der aktuellen Fragestellung

Diesen Anforderungen genügt die Fragestellung des hier zu prüfenden Bürgerbegehrens nicht.

Das Bürgerbegehren zielt nach seinem Wortlaut darauf, die Gemeinde zu verpflichten, "alle rechtlich zulässigen Maßnahmen zu ergreifen", um den Gesteinsabbau am Plettenberg zu beschränken. Wie oben dargelegt deckt schon die verwendete Formulierung eine große Bandbreite an möglichen Maßnahmen ab, ist also nicht hinreichend bestimmt.

Das Bürgerbegehren hat nach dem Wortlaut der Fragestellung zudem nur einen Prüfauftrag an die Gemeinde zum Gegenstand, die zulässigen rechtlichen Maßnahmen zu ermitteln und diese im Anschluss an die Prüfungsphase zu ergreifen, um einen Abstand zur Steilkante von 250 m zu sichern. Wie dieses Ziel jedoch konkret umgesetzt werden soll und unter welchen Maßgaben zwischen möglicherweise mehreren "rechtlich zulässigen Maßnahmen" ausgewählt werden soll – die konkrete Sachentscheidung also –, wird der Verantwortung des Gemeinderats überlassen. Die Fragestellung nennt insbesondere keine konstruktive Handlungsalternative. Das Bürgerbegehren soll vielmehr allein politischen Druck auf die Gemeinde ausüben.

Damit wird durch das Bürgerbegehren aber nur ein Prüfauftrag erteilt, jedoch nicht angestrebt, die Angelegenheit "Erweiterung des Kalksteinabbruchs auf dem Plettenberg"

---

[17] *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: April 2013, Kennzahl 13.04, S. 11.
[18] *VG Stuttgart*, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 – juris-Rdnr. 77 ff.
[19] *VGH Mannheim*, Beschluss vom 27.04.2010 – 1 S 2810/09 – juris-Rdnr. 11; *VG Stuttgart*, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 – juris-Rdnr. 76 ff.; *OVG NRW*, Beschluss vom 18.10.2007 – 15 A 2666/07.

durch den beantragten Bürgerentscheid anstelle des Gemeinderats zu entscheiden. Die Angelegenheit wird durch das Bürgerbegehren also gerade nicht konkret und abschließend geregelt.

Das Bürgerbegehren ist damit auch mangels Sachentscheidungscharakters unzulässig.

III. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens wegen irreführender Begründung

Das Bürgerbegehren ist zudem unzulässig, weil Fragestellung und Begründung die maßgeblichen Tatsachen nicht vollständig, sondern irreführend darstellen.

1. Unzulässigkeit einer unzutreffenden oder irreführenden Darstellung von Tatsachen

Eine aussagekräftige Begründung gehört nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens[20]. Um Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, über die zur Entscheidung stehende Frage sachgerecht anstelle des Gemeinderates zu entscheiden, muss das Bürgerbegehren die maßgeblichen Tatsachen und Rechtsausführungen zutreffend und im Wesentlichen vollständig wiedergeben, darf aber auch Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten. Die Bürgerinnen und Bürger müssen durch das Bürgerbegehren die Bedeutung und Tragweite ihrer Entscheidung erkennen können. Auch insoweit kommt es auf den Empfängerhorizont, also einen unbefangenen Bürger bzw. die zur Ausführung des Bürgerentscheids berufene Gemeindeverwaltung an.

Die Grenze einer sachlichen, wenn auch tendenziösen Darstellung ist überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist[21]. Führt die Darstellung in der Begründung daher zu einer falschen Vorstellung über die maßgeblichen Tatsachen oder die Zielrichtung des Bürgerbegehrens bei den zur Entscheidung berufenen Bürgern, kann eine Verfälschung des Bürgerwillens nicht ausgeschlossen werden. Ein Bürgerbegehren mit einer unrichtigen oder irreführenden Begründung ist daher unzulässig[22].

2. Irreführende Darstellung einer angeblichen Erweiterungsmöglichkeit auch bei einem Traufabstand von 250 m

Durch die Fragestellung des "Bürgerbegehren für klare Abbaugrenzen des Steinbruchs auf dem Plettenberg" wird den Bürgerinnen und Bürgern, die die Hintergründe und die

---

[20] *VGH BW*, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris-Rdnr. 70.
[21] *VGH BW*, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris-Rdnr. 70; *BayVGH*, Urteil vom 17.05.2017 – 4 B 16.1856, juris-Rdnr. 33 ff.
[22] *OVG NRW*, Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00, juris-Rdnr. 33 ff.

genaue Örtlichkeit nicht im Detail kennen, vermittelt, dass eine Erweiterung des Kalksteinabbaus auf dem Plettenberg auch bei Einhaltung eines Abstands von mindestens 250 m zur Steilhangkante möglich wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Denn bei einem Abstand von mindestens 250 m zum Albtrauf wäre schon aus praktischen Gründen im Ergebnis kein weiterer Kalksteinabbau mehr möglich. Auf dem dieser Stellungnahme als **Anlage** beigefügten Lageplan ist neben dem von Holcim im Juli 2017 als Kompromisslösung angebotenen zweistufigen Erweiterungsvorschlag durch die schwarz gepunktete Linie der von der Bürgerinitiative geforderte Traufabstand von 250 m eingezeichnet. Die danach verbleibende Restfläche ist so schmal, dass ein Kalksteinabbau mit den erforderlichen großen Arbeitsgeräten und angesichts der notwendigen Zuwegung sowie der für die spätere Rekultivierung zwingend erforderlichen Gestaltung von Hängen mit durchschnittlich 45 Grad Neigung praktisch ausgeschlossen, jedenfalls wirtschaftlich nicht annähernd möglich ist.

Zudem benötigt Holcim für die Weiterverarbeitung verschiedene Arten von Gesteinen und muss daher Gesteinsabbruch aus verschiedenen Sohlen und unterschiedlichen Bereichen innerhalb des Steinbruchs mischen, um die erforderliche Qualität zu erhalten. Wenn aber die Abbaufläche gegenüber der ursprünglich geplanten Erweiterungsfläche deutlich verkleinert würde, wäre das erforderliche Mischungsverhältnis nicht mehr gewährleistet. Ohne ein bestimmtes, die Qualitätsanforderungen der Zementherstellung gewährleistendes Mischungsverhältnis des Kalksteins schon innerhalb des Steinbruchs macht der Kalksteinabbau keinen Sinn. Die mangels ausreichender Fläche fehlenden Qualitätskomponenten innerhalb des Kalksteins müssten von anderen Steinbrüchen zu den Zerkleinerungs- und Ladestellen auf dem Plettenberg gefahren werden, damit dann die erforderliche Qualität der Gesteinsmischung ins Zementwerk verbracht werden könnte. Dies wäre schon aus ökologischen und wirtschaftlichen Gründen zweifelhaft.

Anders, als es die Fragestellung und Begründung des Bürgerbegehrens vermitteln, ist das Bürgerbegehren daher nicht auf eine landschafts- und naturverträgliche Erweiterung des Kalksteinabbaus, sondern im Ergebnis auf eine Verhinderung des weiteren Kalksteinabbaus gerichtet.

IV. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens wegen rechtswidrigen Ziels

Das hier zu beurteilende Bürgerbegehren nimmt in seiner Begründung ausdrücklich auf das im Frühjahr 2017 eingereichte, noch nicht bestandskräftig beschiedene Bürgerbegehren Bezug, meint aber, das damals verfolgte, auch jetzt maßgebliche Ziel nun klarer zu formulieren. Der Gemeinderat hatte das im Frühjahr 2017 eingereichte Bürgerbegehren, das ebenfalls auf die Begrenzung des Kalksteinabbaus durch einen Mindest-Traufabstand von 250 m zielte, jedoch als unzulässig zurückgewiesen, weil es gegen bestehende vertragliche Bindungen verstoße.

Wie das damalige Bürgerbegehren ist auch das hier zu prüfende Bürgerbegehren unzulässig, weil es wegen bestehender vertraglicher Bindungen sowie wegen Widerspruchs zu dem zwischen der Gemeinde und Holcim im Juli 2017 gefundenen Verhandlungsergebnis auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist. Auf Grundlage der bestehenden Pachtverträge sowie als Folge der vom Gemeinderat Dotternhausen noch im Jahr 2016 beschlossenen, durch die Vertragsverhandlungen zwischen dem Gemeinderat und Holcim im Frühjahr 2017 bestätigten Bereitschaft, Flächen für die Erweiterung des Kalksteinabbaus zur Verfügung zu stellen, bestehen rechtliche Bindungen der Gemeinde, denen das Bürgerbegehren widerspricht.

1. Rechtliche Bindungen als Grenze des Anwendungsbereichs von § 21 Abs. 3 GemO

Ein Bürgerbegehren ist ausgeschlossen, wenn der Antrag ein rechtswidriges Ziel verfolgt. In Bezug genommen ist damit die gesamte Rechtsordnung, also auch das Zivilrecht[23]. Dies ergibt sich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip. Denn es besteht kein Anspruch auf Zulassung eines Bürgerbegehrens, das im Falle seiner Annahme rechtswidrig wäre und daher beanstandet und aufgehoben werden müsste. Da es sich um eine reine Rechtsfolgenfrage handelt, steht dem Gemeinderat insoweit kein Ermessen zu[24]. Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gemäß § 21 Abs. 4 GemO hat der Gemeinderat daher zu prüfen, ob die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme mit der Rechtsordnung vereinbar ist.

Ein Bürgerbegehren ist insbesondere unzulässig, wenn sich dessen Rechtswidrigkeit aus einem Verstoß gegen bestehende vertragliche Verpflichtungen ergibt. Das Prinzip der Vertragstreue ist für unsere Rechtsordnung elementar. Denn die Bindungswirkung von Verträgen schützt das Vertrauen der Parteien auf die durch das Rechtsgeschäft geschaffene Rechtslage. Die Zulässigkeit von Bürgerentscheiden trotz anders lautender vertraglicher Verpflichtungen würde das Vertrauen in die Bindungswirkung von Verträgen mit kommunalen Vertragspartnern nachhaltig erschüttern. Es ist daher allgemein anerkannt, dass vertragliche Verpflichtungen der Gemeinde den Anwendungsbereich von Bürgerbegehren im Sinne des § 21 Abs. 3 GemO begrenzen[25].

---

[23] *Aker*, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung BW, Stand: 2013, § 21 Rdnr. 11; *Schoch*, NVwZ 2014, S. 1473 [1476].

[24] *VGH Mannheim,* Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 – juris-Rdnr. 89; *VG Stuttgart*, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 – juris-Rdnr. 110 m.w.N.; *Aker*, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung BW, Stand: 2013, § 21 Rdnr. 11.

[25] *VGH Mannheim*, Urteil vom 21.09.2015 – 1 S 1949/13 – juris-Rdnr. 89; *VG Stuttgart*, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 – juris-Rdnr. 112.

2. Verstoß des Bürgerbegehrens gegen vertragliche Verpflichtungen der Gemeinde

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist das "Bürgerbegehren für klare Abbaugrenzen des Steinbruchs auf dem Plettenberg" unzulässig. Denn wie dargelegt zielt das Bürgerbegehren im Ergebnis darauf, die Erweiterung des Kalksteinabbruchs auf dem Plettenberg jedenfalls weitgehend zu verhindern, möglicherweise den Kalksteinabbau sogar insgesamt zu stoppen oder erheblich zu beschränken.

a) Anspruch auf Erweiterung des Abbaugebietes

Wie oben unter A.III. dargelegt ist das Szenario einer Erweiterung einer Abbaufläche in den zwischen der Gemeinde und Holcim beschlossenen Verträgen geregelt. Schon nach dem Pachtvertrag vom 18.11.1952 hat Holcim einen Anspruch auf Abschluss einer angemessenen vertraglichen Vereinbarung über die Erweiterung von Abbauflächen. Insbesondere der Siebte Zusatzvertrag vom 09.02.2001 konkretisiert dies im Hinblick auf die Erweiterungsfläche, die Grundlage für den im Jahr 1986 gestellten Antrag war. Danach ist die Gemeinde verpflichtet, Holcim die Entnahme von Kalkstein auf den Flächen zu gestatten, die Gegenstand des im Jahr 1986 eingereichten Genehmigungsantrags sind.

b) Fortgeltung des Genehmigungsantrags aus dem Jahr 1986

Der Genehmigungsantrag aus dem Jahr 1986 ist nach wie vor nicht beschieden. Abgesehen davon, dass die vertragliche Verpflichtung der Gemeinde nicht an den formalen Antrag, sondern an die im Genehmigungsantrag in Bezug genommene Erweiterungsfläche anknüpft (siehe sogleich), liegen daher grundsätzlich die formalen Voraussetzungen für die vertragliche Bindung der Gemeinde, Holcim die Erweiterungsfläche zur Verfügung zu stellen, vor.

c) Anknüpfung an die dem Genehmigungsantrag aus dem Jahr 1986 zugrunde liegende Fläche

Selbst wenn man der Auffassung wäre, dass ein Wiederaufgreifen des Genehmigungsantrags aus dem Jahr 1986 wegen der erheblichen Verschärfung der Genehmigungsvoraussetzungen und Verfahrensanforderungen einem Neu-Antrag gleichkäme oder die Ankündigung eines Antrags auf Süderweiterung mit Schreiben vom 27.07.2011 sowie die Durchführung eines darauf gerichteten Scoping-Termins am 21.02.2013 dazu führen würde, dass der Genehmigungsantrag aus dem Jahr 1986 – öffentlich-rechtlich – verwirkt wäre, bliebe die Gemeinde gleichwohl vertraglich dazu verpflichtet, die entsprechende Erweiterungsfläche Holcim grundsätzlich zur Verfügung zu stellen.

Denn schon nach dem Wortlaut der Verpflichtung in Ziff. 2 des Siebten Zusatzvertrages vom 09.02.2001 wird deutlich, dass die Verpflichtung der Gemeinde nicht vom formalen Bestehen des Genehmigungsantrags aus dem Jahr 1986 abhängt, sondern unabhängig davon lediglich voraussetzt, dass Holcim eine Erweiterung auf der im Genehmigungsantrag aus dem Jahr 1986 in Bezug genommenen Fläche plant. Dies folgt allein schon aus der Tatsache, dass der Siebte Zusatzvertrag fünf Jahre nach Beantragung der Genehmigung und drei Jahre nach Beginn des Ruhens des Genehmigungsverfahrens abgeschlossen und sodann die entsprechende vertragliche Verpflichtung durch mehrere Zusatzverträge, zuletzt vom 18.12.2014, erneuert wurde. Der Gemeinde war daher bewusst, dass der ursprüngliche Genehmigungsantrag jedenfalls erheblich überarbeitet werden muss und – da die Genehmigungsbehörde Herrin des Genehmigungsverfahrens ist – als Neuantrag gewertet werden könnte.

Im Übrigen folgt aus dem Wortlaut der in den Jahren 2005-2014 geschlossenen Zusatzverträge, dass die Parteien von weiteren Abbaugenehmigungen und nicht nur von einer Genehmigung des Antrags aus dem Jahr 1986 ausgehen. Denn die jeweilige Ziff. 3 der Zusatzverträge aus den Jahren 2005-2014 verweisen auf **zukünftig** erteilte Abbaugenehmigung**en**.

d) Bindung bei Möglichkeit einer Genehmigung

Aus Ziff. 2 des Siebten Zusatzvertrages vom 09.02.2001 sowie dessen Weitergeltung nach den entsprechenden Regelungen der weiteren Zusatzverträge – insbesondere deren ausdrückliche Bezugnahme auf "zukünftig erteilte Abbaugenehmigungen" – folgt zwar, dass eine Verpflichtung zur Nutzungsüberlassung der Erweiterungsflächen nur durchgesetzt werden kann, wenn eine entsprechende öffentlich-rechtliche Genehmigung erteilt worden ist oder – in Bezug auf die Fläche, die schon Gegenstand des Genehmigungsantrags aus dem Jahr 1986 war – noch erteilt werden wird. Sinn und Zweck der Regelung ist, dass die Gemeinde als Grundstückseigentümerin die tatsächliche Entnahme von Kalkstein auf ihrem Grundstück nur gestatten muss, wenn Holcim die Flächen entsprechend einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung nutzt. Andererseits ist die Gemeinde wegen dieser Bedingung verpflichtet, die Erteilung der Genehmigung nicht dadurch zu verhindern, dass sie über die Fläche anderweitig verfügt. In Bezug auf die Fläche, die Gegenstand des Genehmigungsantrags aus dem Jahr 1986 war, ist die Gemeinde daher zur Überlassung verpflichtet, wenn die Erteilung einer Genehmigung grundsätzlich ansteht und Holcim die Fläche daher für die Erweiterung des Kalksteinabbaus benötigt.

aa) Die hier geplante Süderweiterung ist grundsätzlich genehmigungsfähig. Zwar stünde einer Genehmigung derzeit noch die Festsetzung des Land-

schaftsschutzgebietes entgegen, und es wäre dessen Änderung sowie eine Änderung des Regionalplans oder jedenfalls eine Zielabweichung bzw. Befreiung von der regionalplanerischen Festlegung einer Vorrangfläche für Rohstoffsicherung erforderlich. Beide Änderungen sind in Bearbeitung und werden von den jeweiligen Entscheidungsträgern für grundsätzlich möglich angesehen. Die Änderung des Landschaftsschutzgebiets "Großer Heuberg" wurde vom Regionalverband bereits beantragt.

In der Begründung des Regionalplans wird sogar darauf hingewiesen, dass das Landratsamt Zollernalbkreis im Zuge der Beteiligung im Verfahren zur Aufstellung des Regionalplans erklärt hatte, dass einem späteren Abbau auf dem Gebiet Dotternhausen (Plettenberg) *"keine unüberwindbaren (naturschutz-)rechtlichen Vorschriften"* entgegenstehen. Dem Landratsamt dürfte im Rahmen seiner Stellungnahme zum Regionalplan 2013 die Diskussion um die geplante Süderweiterung von Holcim bereits bekannt gewesen sein. Dass das Landratsamt Zollernalbkreis in Kenntnis der besonderen Umstände, insbesondere auch in Kenntnis des Heranrückens der Süderweiterungsfläche an den Albtrauf ausweislich der Begründung des Regionalplans (S. 113) offenbar eine grundsätzlich befürwortende Stellungnahme abgegeben hat, spricht dafür, dass das Landratsamt jedenfalls im Ergebnis den späteren Abbau der Rohstoffvorkommen als vorrangig gegenüber dem Landschaftsschutz anerkennt.

Vorbehaltlich näherer Prüfung dürfte daher zu erwarten sein, dass sowohl die Landschaftsschutzgebietsverordnung als auch der Regionalplan in Bezug auf die geplante Erweiterungsfläche geändert werden und damit einer Genehmigung nicht (mehr) entgegenstehen.

Anhaltspunkte dafür, dass eine Genehmigung der Erweiterung des Kalksteinabbaus auf dem Plettenberg wegen entgegenstehender öffentlich-rechtlicher Belange von vornherein ausscheidet, sind nach den uns zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht ersichtlich.

bb) Im Übrigen folgt aus dem Pachtvertrag und den Zusatzverträgen die Pflicht der Gemeinde, bei der Schaffung der Genehmigungsvoraussetzungen für die Erweiterung des Kalksteinabbaus fördernd mitzuwirken. Denn der ursprüngliche Pachtvertrag vom 18.11.1952 sowie die Zusatzverträge haben erkennbar das Ziel, die Existenz von Holcim am Standort Dotternhausen zu sichern und hierzu den weiteren Abbau von Kalkstein zu ermöglichen. Aus den Verträgen geht zudem hervor, dass die Gemeinde sich verpflichtet hat, die wirtschaftlichen Interessen von Holcim im Rahmen des Pachtverhältnisses sowie in Bezug auf mögliche Erweiterungsflächen in angemessener

Weise zu berücksichtigen und sich mit Holcim auf eine flächenmäßig derart dimensionierte Erweiterung des Abbaugebietes zu verständigen, die die Existenz des Unternehmens am Standort Dotternhausen sichert. Dafür spricht schon, dass die Gemeinde gegenüber der Genehmigungsbehörde dem Erweiterungsvorhaben aus dem Jahr 1986 ausdrücklich zugestimmt hat und ihre grundsätzliche Verpflichtung, die 1986 beantragte Fläche zur Verfügung zu stellen, auch durch die weiteren Zusatzverträge bis in das Jahr 2014 hinein mehrfach bestätigt hat. Aus der Gesamtheit der vertraglichen Regelungen, ihre ausdrückliche wirtschaftliche Zielsetzung sowie der weiteren Umstände dürfte daher die Pflicht der Gemeinde folgen, bei der Schaffung der Genehmigungsvoraussetzungen und im Genehmigungsverfahren zur geplanten Süderweiterung fördernd mitzuwirken und alles ihr Zumutbare zu unternehmen, dass die erforderlichen Genehmigungen erteilt werden.

e) Widerspruch des Bürgerbegehrens gegen diese vertraglichen Bindungen

Die Durchführung eines Bürgerentscheids würde der dargestellten vertraglichen Bindung der Gemeinde widersprechen. Denn der Bürgerentscheid soll die Gemeinde im Ergebnis zur Sicherung eines Mindestabstands von 250 m zur Steilhangkante verpflichten und würde letztlich dazu führen, die Erweiterung des Kalksteinabbaus am Plettenberg zu verhindern oder jedenfalls erheblich zu beschränken. Damit widerspräche er auch der im Rahmen des Genehmigungsantrags aus dem Jahr 1986 maßgeblichen Fläche. Wegen der bestehenden vertraglichen Bindungen wäre ein entsprechender Bürgerentscheid mit der Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses rechtswidrig und müsste sogleich aufgehoben werden. Daher ist bereits das Bürgerbegehren, das auf einen solchen – rechtswidrigen – Bürgerentscheid gerichtet ist, unzulässig.

f) Rechtswidrigkeit wegen drohender Verletzung vorvertraglicher Bindungen

Das Bürgerbegehren ist zudem unzulässig, weil es auf die Verletzung vorvertraglicher Bindungen gerichtet ist, die sich aus dem Grundsatzbeschluss des Gemeinderats vom 23.11.2016, mit Holcim über eine Erweiterung zu verhandeln, aus der im Juli 2017 gefundenen Einigung über die weitere Verpachtung der für die Süderweiterung benötigten Flächen sowie aus der Ankündigung eines entsprechenden Gemeinderatsbeschlusses für die Gemeinderatssitzung am 26.07.2017 ergeben.

aa) In den Jahren 2015-2017 haben die Gemeinde und Holcim fortwährend über den Abschluss eines neuen Vertrages verhandelt, in dem die Details der Verpachtung einer erweiterten Fläche für den Kalksteinabbau geregelt werden sollten. Insbesondere mit Gemeinderatsbeschluss vom 23.11.2016 hat

der Gemeinderat beschlossen, die Erweiterungspläne grundsätzlich durch die Verpachtung einer weiteren, noch zu definierenden Fläche zu unterstützen. Nach Sondierungsgesprächen und Vertragsverhandlungen in der Zeit von März bis Juli 2017 haben sich die Gemeinde und Holcim über die zu verpachtende Erweiterungsfläche, über Pachtzinsen sowie die im Zuge der Erweiterung von der Gemeinde verlangten Ausgleichs- und Begleitmaßnahmen sowie weitere Details der Erweiterung und des zukünftigen Pachtvertrags verständigt. Die wesentlichen Eckpunkte der Einigung lassen sich den öffentlich verfügbaren Sitzungsvorlagen für die Gemeinderatssitzung am 26.07.2017 entnehmen.

Die Gemeinde wurde in den Verhandlungen mit Holcim durch die Bürgermeisterin wie auch den Gemeinderat vertreten. Der die Verhandlungen formal abschließende Gemeinderatsbeschluss, der laut ursprünglich verteilter Tagesordnung für die Gemeinderatssitzung am 26.07.2017 vorgesehen war, wurde zwar wenige Tage vor der Sitzung von der Tagesordnung gestrichen. Dies ändert aber nichts daran, dass durch den Gemeinderatsbeschluss vom 23.11.2016 sowie die in der Folgezeit geführten, nahezu abgeschlossenen Vertragsverhandlungen jedenfalls vorvertragliche Bindungen und Pflichten im Sinne des § 311 BGB entstanden sind.

bb) Einer solchen vorvertraglichen Bindung steht auch nicht die Ablehnung des Bürgerentscheids vom 19.02.2017 oder der Widerspruch gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 31.05.2017, mit dem das im April 2017 eingereichte Bürgerbegehren als unzulässig zurückgewiesen wurde, entgegen. Insbesondere begrenzen diese Umstände nicht den Holcim gemäß § 311 Abs. 2 BGB zukommenden Vertrauensschutz.

(i) Der von Holcim und der Gemeinde gefundenen Einigung steht die Wirkung des Bürgerentscheids vom 19.02.2017 nicht entgegen. Zum einen lässt die damals der Bürgerschaft zur Abstimmung gestellte Frage "*Sind Sie für den am 23.11.2016 beschlossenen Vorschlag des Gemeinderats zur Festlegung der Maximalgrenzen für die Erweiterung des Kalksteinbruchs als Verhandlungsgrundlage mit dem Zementwerk?*" und deren Ablehnung mehrere Deutungen zu. So können Bürger mit ihrem "Nein" ausgedrückt haben, dass sie Maximalgrenzen für die Verhandlungen mit Holcim insgesamt ablehnen, dass sie die Maximalgrenzen für zu groß oder zu klein halten oder dass sie insgesamt keine Verhandlungen mit Holcim wünschen. Es ist daher schon zweifelhaft, ob der Bürgerentscheid überhaupt eine Bindungswirkung entwickeln kann, weil die Fragestellung des Bürgerentscheids nicht eindeutig zu beantworten war.

Zum anderen unterscheidet sich der dem Bürgerentscheid zugrundeliegende Vorschlag zu Maximalgrenzen für die Erweiterungsfläche von dem Inhalt der im Juli 2017 zwischen der Gemeinde und Holcim erzielten Einigung. Abgesehen von kleineren Abweichungen in Bezug auf den Flächenzuschnitt liegt der zwischen der Gemeinde und Holcim verabredeten Zwei-Stufen-Lösung ein anderes Abbaukonzept zugrunde, als dies bei Betrachtung der Gesamtfläche, die der Gemeinderat mit den "Maximalgrenzen" gezeichnet hatte, der Fall gewesen wäre.

(ii) Auch das im April eingereichte und mit Beschluss des Gemeinderates vom 31.05.2017 als unzulässig zurückgewiesene Bürgerbegehren sowie die Tatsache, dass der Beschluss des Gemeinderates wegen des Widerspruchs noch nicht bestandskräftig ist, hindern die Entstehung vorvertraglicher Bindungen der Gemeinde durch die im Frühjahr und Sommer 2017 geführten Vertragsverhandlungen nicht. Denn eine Stillhalteverpflichtung der Gemeinde bestünde nach der gesetzlichen Regelung in § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO lediglich dann, wenn der Gemeinderat die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt hätte. Dies ist hier aber gerade nicht der Fall. Bürgermeisterin und Gemeinderat waren daher nicht gehindert, Vertragsverhandlungen mit Holcim zu führen und zum Abschluss zu bringen.

cc) Der beantragte Bürgerentscheid würde zu einem Verstoß der Gemeinde gegen ihre aus dem Gemeinderatsbeschluss vom 23.11.2016 sowie aus den nahezu abgeschlossenen Vertragsverhandlungen folgenden vorvertraglichen Bindungen führen und ist daher auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet. Denn bei Zulassung des Bürgerbegehrens wäre die Gemeinde ab sofort, bei einem die Fragestellung bejahenden Bürgerentscheid jedenfalls für die Dauer von drei Jahren daran gehindert, den bereits endverhandelten Vertrag über die Verpachtung der für die Süderweiterung benötigten Fläche zu unterzeichnen. Wie dargelegt war der förmliche Gemeinderatsbeschluss für den 26.07.2017 bereits in der Tagesordnung der Gemeinderatssitzung vorgesehen. Die Vertragsunterzeichnung stand unmittelbar bevor. Da Holcim zur Wahrung des Kalkstein-Mischungsverhältnisses zeitnah auf die Erweiterung des Kalksteinabbaus angewiesen ist und das Landratsamt bislang die Haltung vertrat, bei seiner Entscheidung über die aus dem Landschaftsschutzgebiet herauszunehmende Fläche eine etwaige Einigung zwischen Gemeinde und Holcim maßgeblich berücksichtigen zu müssen, würde die Zulassung des Bürgerbegehrens – selbst wenn der Bürgerentscheid abgelehnt

wird – zu einer Verzögerung und Verkomplizierung des ohnehin schwierigen und langdauernden Genehmigungsverfahrens führen.

g) Zwischenergebnis

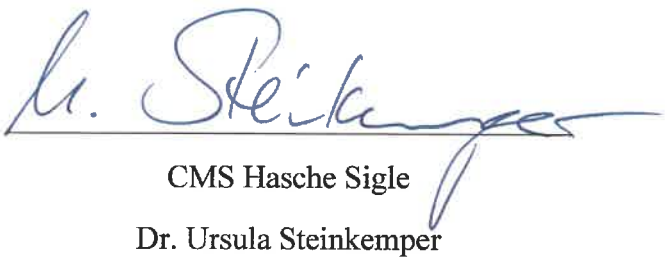
Es bleibt daher dabei, dass das Bürgerbegehren vom 12.09.2017 auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist, weil es vertraglichen und vorvertraglichen Bindungen der Gemeinde widerspricht. Es ist daher unzulässig.

D. Fazit

Das Bürgerbegehren vom 12.09.2017 ist bereits wegen der unbestimmten, mehreren Auslegungen zugänglichen Fragestellung sowie wegen des fehlenden Sachentscheidungscharakters unzulässig. Es enthält eine irreführende Begründung, die die wahre Zielrichtung des Bürgerbegehrens, den Kalksteinabbau auf dem Plettenberg zu verhindern, verschleiert. Zudem ist es wegen bestehender vertraglicher und vorvertraglicher Bindungen der Gemeinde auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet.

Da der Gemeinde bei Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens kein Ermessensspielraum zukommt, dürfte der Gemeinderat die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens feststellen.

Stuttgart, den 17.10.2017



CMS Hasche Sigle

Dr. Ursula Steinkemper
Rechtsanwältin / Fachanwältin für
Verwaltungsrecht

Legende

Erweiterungsphasen

- Erweiterung Stufe 1
- Erweiterung Stufe 2

Sonstiges

- Rekultivierung, für die Öffentlichkeit zugänglich ab 2029
- Anschluss Rundweg Plettenberg
- Genehmigungsgrenze
- Erweiterungsfläche laut Regionalplan
- Traufabstand

0 25 50 100 150 Meter

Koordinatensystem: Gauß-Krüger 3, Transverse Mercator

Planfertiger:	AG.L.N. Dr. Ulrich Tränkle Landschaftsplanung und Naturschutzmanagement Rauher Burren 8 89143 Blaubeuren Tel. +49 (0)7344 923070 Fax. +49 (0)7344 923076 Email: traenkle@agln.de Homepage: www.agln.de		
Planungsträger:	Fa. Holcim (Süddeutschland) GmbH 72359 Dotternhausen		
Plangebiet:	Steinbruch Plettenberg, Gemeinde Dotternhausen und Hausen am Tann		
Vorhaben:	Steinbrucherweiterung Plettenberg		
Plandarstellung:	**Erweiterungsplanung Stufe 1 und Stufe 2 (Stand 07.07.2017)**		Maßstab 1:1.500
Bearbeiter:	Dr. Ulrich Tränkle		Plan Nr.
Gezeichnet: 07.07.2017 Dr. Ulrich Tränkle		Geprüft: Dr. Ulrich Tränkle	2017-08-02