

## 4. Rechtsprechung

### Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie

*Fabian Wittreck*

#### I. Verfassungsgerichte der Länder

1. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil v. 6.10.2009 (Az. 63/08) – Keine umfassende Vorabkontrolle von Volksbegehren nach Berliner Landesrecht [Leitsatz]<sup>1</sup>*

Der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens ist nur daraufhin zu überprüfen, ob die nach § 17 Abs. 5 Satz 1 des Abstimmungsgesetzes in Übereinstimmung mit Art. 62, 63 der Verfassung von Berlin abschließend geregelten Anforderungen – einschließlich des Verbots eines offenkundigen Missbrauchs – erfüllt sind. Bundes- und Landesverfassungsrecht stehen der seit der Neufassung des Abstimmungsgesetzes im Februar 2008 beschränkten Prüfung der Zulässigkeit von Volksbegehren nicht entgegen.

*Anmerkung:*

Das Urteil hebt die Entscheidung des Senats zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“ auf. Der Senat hatte dem von der Bürgerinitiative „Berliner Wassertisch“ initiierten Begehren, das auf eine strengere öffentliche Kontrolle der teilprivatisierten Berliner Wasserwirtschaft zielt, namentlich Verstöße gegen die Grundrechte der betroffenen Unternehmen vorgehalten. Der Verfassungsgerichtshof stellt überzeugend klar, daß ein solcher Rekurs auf jedwedes höherrangiges Recht vom Prüfprogramm des Volksabstimmungsgesetzes nicht gedeckt ist. Die Entscheidung verlangt allerdings nur auf den ersten Blick nach einer restriktiveren Prä-

1 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in LKV 2009, 514; vgl. dazu die Anmerkung von *M. Hellriegel*, LKV 2009, 516 f.

ventivkontrolle des Volksgesetzgebers, behält sich der Verfassungsgerichtshof selbst (wie dem Senat) doch weiterhin eine Kontrolle am Maßstab der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vor, die angesichts der Maxime der getrennten Verfassungsräume eine – wenn auch weithin praktizierte – Überdehnung der landesverfassungsgerichtlichen Prüfungskompetenz darstellen dürfte. Gleches gilt für die Prüfung eines Verstoßes gegen den stets eher nebulösen Satz von der Bundesstreue, der dem bundesdeutschen Verfassungsrecht in dieser Form fremd ist.

2. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil v. 6.10.2009 (Az. 143/08) – Volksbegehren „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“ [Leitsatz]<sup>2</sup>*

Nach Art. 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin sind Volksbegehren unzulässig, die das Haushaltsgesetz und den in ihm festgestellten Haushaltsplan für das laufende Haushaltsjahr unmittelbar zum Gegenstand haben. Dagegen erstreckt sich der Haushaltsvorbehalt des Art. 62 Abs. 2 VvB nicht auf finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirken.

*Anmerkung:*

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin bereichert in dieser Entscheidung das bunte Meinungsspektrum zur Reichweite der als „Finanztabus“ firmierenden Einschränkungen finanzwirksamer Volksgesetzgebung um eine neue Position. Gegen die Mehrzahl der übrigen Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht sieht der Verfassungsgerichtshof von stets fragwürdigen Rechenexempeln ab (der Senat hatte die zwischen 0,83 % und 1,06 % des Gesamthaushalts veranschlagten Mehrkosten durch das Begehr als „erheblich“ etikettiert), sondern gelangt zu einer engen Auslegung des Haushaltsvorbehalts. Der Wortlaut „Landeshaushaltsgesetz“ lasse sich nur so deuten, daß solche Volksbegehren ausgeschlossen seien, die sich auf ein bereits beschlossenes Haushaltsgesetz bzw. den in ihm festgestellten Haushaltsplan beziehen. Die von der Recht-

2 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in LKV 2009, 514; NVwZ-RR 2010, 169; vgl. dazu die Anmerkung von M. Hellriegel, LKV 2009, 516 f.

sprechung der Mehrzahl der Landesverfassungsgerichte angenommene Erstreckung auf solche Begehren, die lediglich Auswirkungen auf zukünftige Haushaltsgesetze mit sich bringen, sei von der Verfassung von Berlin in ihrer neuen Fassung nicht gedeckt. Dieser Versuch, die Abgrenzung der Kompetenzen von Volks- und (parlamentarischem) Haushaltsgesetzgeber nicht anhand eines quantitativen, sondern eines zeitlichen Kriteriums vorzunehmen, verdient Zustimmung; in der Sache hat der Gerichtshof damit dem Volksbegehren „Kitakinder“ den Weg zur gütlichen Einigung mit dem Senat geebnet.

## II. Oberverwaltungsgerichte

1. *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschuß v. 27.4.2010 (Az. I S 2810/09) – Zulässigkeit der Sicherung eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids durch einstweilige Anordnung [Leitsätze]<sup>3</sup>*
1. Der Umstand, dass ein Bürgerbegehren keine aufschiebende Wirkung hat, schließt die Stellung eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, die Durchführung eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids zu sichern, nicht aus (Änderung der Senatsrechtsprechung).
2. Der auf einem Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 1 GemO beruhende Umsetzungsbeschluss des Gemeinderats entfaltet nach Ablauf der 6-Wochenfrist des § 21 Abs. 3 Satz 3, Halbs. 2 GemO Sperrwirkung gegenüber einem Bürgerbegehren in derselben Angelegenheit; sie kann nur durchbrochen werden durch eine wesentliche Änderung der Sachlage. Diese kann nicht allein mit Kostensteigerungen hinsichtlich des Vorhabens und deren Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt begründet werden.

### *Anmerkung:*

Die Entscheidung ist aufgrund der in ihr vollzogenen Kehrtwende des Verwaltungsgerichtshofs von Bedeutung. Hatte das Gericht bislang Anträge auf einstweilige Anordnungen auf die *Durchführung* eines Bürgerentscheids stets unter Hinweis auf das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache volumnäßig ab-

3 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in VBIBW 2010, 311 bzw. DVBl. 2010, 1440.

gewiesen, hält es als *Minus* zum Antrag nunmehr wenigstens die wohlgernekt vorläufige Feststellung der *Zulässigkeit* eines Bürgerentscheids im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes für möglich. Im konkreten Fall scheiterte der Antragsteller mit seinem gegen ein Schienenbauprojekt gerichteten Begehren „Stoppt das Millionengrab“ gleichwohl an der Sperrwirkung eines vorangegangenen Bürgerentscheids.

2. *Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Beschlüsse v. 3.6.2010 (Az. 2 Bz 114/10)*

1. Fügt die Bezirksversammlung einer zu einem Bürgerentscheid gestellten Vorlage aus einem erfolgreichen Bürgerbegehren gemäß § 32 Abs. 7 Satz 2 BezVG eine eigene (Gegen-)Vorlage bei, muss zwischen der Gegenvorlage und dem Bürgerbegehren ein inhaltlicher Zusammenhang bestehen; eine vollständige Übereinstimmung ist nicht erforderlich.
2. Das sog. Sachlichkeitsgebot setzt der Befugnis der Bezirksversammlung, für ihre Vorlage werbend einzutreten, lediglich insoweit Grenzen, als die Entscheidung der Wahlberechtigten verantwortlich, sachbezogen und frei erfolgen können muss.

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 28. Mai 2010 wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 2.500,-- Euro festgesetzt.

*Aus den Gründen*

I.

Die Antragsteller, die die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel“ sind, begehren dem Bezirksamt Eimsbüttel per einstweiliger Anordnung zu untersagen, in die Stimmzettel und in das Informationsheft für die Abstimmung über das Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel“ eine Vorlage der Bezirksversammlung aufzunehmen, die die Wörter „für den vollständigen Erhalt des Isebek-Grünzuges einschließlich des Kleingartens“ enthält. Den hierauf gerichteten Eilantrag hat das Verwaltungsgericht mit dem angefochtenen Beschluss abgelehnt. Hiergegen richtet sich die von den Antragstellern erhobene Beschwerde, mit der erst-

mals zudem beantragt wird, der Antragsgegnerin zu untersagen, in das Informationsheft folgende Formulierung aufzunehmen: „Die Bezirksversammlung Eimsbüttel möchte den Isebek-Grünzug und den Kleingarten erhalten. Der vollständige Erhalt der naturnahen Gestaltung des Grünzuges am Isebekkanal zwischen Weidenstieg und Hoheluftbrücke wird sichergestellt! Hier wird es keine strukturverändernden Abholzungen, Bebauungen, Versiegelungen und andere beeinträchtigende Nutzungen geben. Die ökologisch wertvollen Ufergehölze und der vorhandene Kleingarten bleiben vollständig erhalten.“

## II.

1. Ob die Beschwerde der Antragsteller entsprechend § 91 VwGO in Bezug auf die im Beschwerdeverfahren vorgenommene Antragserweiterung ausnahmsweise zulässig ist, weil effektiver Rechtsschutz in anderer Weise nicht mehr rechtzeitig zu erlangen ist, kann das Beschwerdegericht offenlassen (so bereits OVG Hamburg, Beschl. v. 2.10.2002, NordÖR 2003, 241), da sie jedenfalls insgesamt unbegründet ist. Denn die mit der Beschwerde dargelegten Gründe, auf deren Prüfung das Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen es nicht, die erinstanzliche Entscheidung zu ändern und die von den Antragstellern nunmehr beantragte einstweilige Anordnung zu erlassen. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass die Antragsteller den für den Erlass der begehrten Sicherungsanordnung (§ 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO) gemäß § 123 Abs. 3 i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO erforderlichen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht haben. Dabei kann offenbleiben, ob den Antragstellern ein Unterlassungsanspruch gestützt auf das sog. Sachlichkeitsgebot oder sonstige materiellrechtliche Abstimmungsgrundsätze überhaupt zustehen kann. Jedenfalls lässt sich der Beschwerdebegründung ein Verstoß gegen diese Grundsätze nicht entnehmen.

a) Die Bezirksversammlung hat gemäß § 32 Abs. 7 Satz 2 BezVG die Möglichkeit, dem Bürgerentscheid eine eigene Vorlage beizufügen. Zwischen dieser Gegenvorlage und dem Bürgerbegehren muss ein inhaltlicher Zusammenhang bestehen. Das Antragsrecht der Bezirksversammlung ist insoweit akzessorisch (ebenso David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 56 Rn. 65, Art. 50 Rn. 106). Es dient nach der Gesetzesbegründung der Flexibilität und Kompromissfähigkeit des Verfahrens und erhöht die Auswahl für die abstimgenden Bürgerinnen und Bürger (siehe Amt. Anz. 1998 S. 2390 mit der Begründung für die Vorgängervorschrift, dem wortgleichen § 8a Abs. 7 Satz 2 BezVG a.F.). Wenn die Antragsteller demgegenüber die Ansicht vertreten, mit der Gegenvorlage der Bezirksversammlung dürfe der Sachverhalt des Bürgerbegehrens nicht verändert werden, so zeigen sie mit der Beschwerdebegründung

nicht auf, aus welcher Regelung des § 32 BezVG sich diese Beschränkung des gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 BezVG grundsätzlich umfassend bestehenden Initiativrechts der Bezirksversammlung ergeben soll. Aus § 32 Abs. 7 Satz 1 BezVG ist ebenfalls auf das Gegenteil zu schließen, wonach die Bezirksversammlung die Möglichkeit hat, um eine Erledigung des Bürgerbegehrens herbeiführen zu können, dem Bürgerbegehren lediglich in veränderter Form zuzustimmen.

Insoweit die Antragsteller Bezug nehmen auf Nr. 9.4.1 der Dienstvorschrift des Senats für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bezirken vom 2. November 1999 (i.V.m. § 21 BezVG) lassen sie offen, weshalb die beiden Vorlagen nicht „den gleichen Sachverhalt in der Weise betreffen, dass sie auf eine Regelung desselben in der einen oder anderen Weise gerichtet sind“. Schließlich treten sie mit ihrer Vorlage auch „für die unversehrte Erhaltung und naturnahe Gestaltung des Grünzuges am Isebekkanal“ ein. Die Regelungsdifferenz bei gleichem Sachverhalt liegt lediglich darin, dass sie „gegen einen alles erdrückenden und verdunkelnden, riesigen Bürokomplex“ am U-Bahnhof Hoheluftbrücke sind, während die Bezirksversammlung eine Bebauung dort befürwortet, aber den vorhandenen Kleingarten hiervon ausnehmen will.

b) Hieraus folgt, dass entgegen der Rechtsansicht der Antragsteller ein Verstoß gegen das sog. Sachlichkeitsgebot, das sich aus § 32 Abs. 8 Satz 3 BezVG ergeben mag, nicht darauf gestützt werden kann, die Bezirksversammlung würde in ihrer Vorlage ein vom Bürgerbegehren abweichendes Anliegen zur Abstimmung stellen. Die Bezirksversammlung darf vielmehr beim Bürgerentscheid für eine bestimmte Entscheidung werbend eintreten. Dem setzt das Sachlichkeitsgebot lediglich insoweit Grenzen, als die Entscheidung der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner verantwortlich, sachbezogen und frei erfolgen können muss. Dieser für Abstimmungen notwendige Freiheitsraum wird durch die von den Antragstellern angegriffenen Formulierungen in dem Informationsheft zum Bürgerentscheid nicht verletzt. Sie geben lediglich den städtebaulichen Willen der Bezirksversammlung wieder, den Isebek-Grünzug einschließlich des Kleingartens „vollständig“ erhalten zu wollen. Dabei wird sachlich klargestellt, dass dies insoweit nicht gilt, wie es um „die Aufwertung des U-Bahnhofes Hoheluftbrücke durch ein stadtteiltypisches Gebäude mit neu gestaltetem Platz“ geht. Ob dem Erhaltungsinteresse an dem Grünzug in genügender Weise durch die in dem Bebauungsplanentwurf Hoheluft-West 13/Harvestehude 12 getroffenen Festsetzungen entsprochen wird, was die Antragsteller verneinen, kann dahin gestellt bleiben, weil dieser Bebauungsplanentwurf nicht zum Abstimmungsgegenstand gehört. Die angegriffenen Formulierungen erwecken auch nicht den irreführenden Eindruck, dass das Bürgerbegehren nicht ebenfalls für den Erhalt

des gesamten Grünzuges einräte. Eine derartige vergleichende Bezugnahme lässt sich ihnen nicht entnehmen. Die Sätze beschränken sich vielmehr auf die Darstellung der eigenen städtebaulichen Ordnungsvorstellungen der Bezirksversammlung, ohne einen Umkehrschluss auf den Inhalt des Vorschlags der Antragsteller nahezulegen.

c) Die Zulässigkeit der Vorlage setzt im Übrigen materiell nicht mehr voraus als die des Bürgerbegehrens selbst: Es muss sich um eine Angelegenheit handeln, in der die Bezirksversammlung – mit Ausnahme von Personalentscheidungen und Entscheidungen über den Haushalt – gemäß § 32 Abs. 1 BezVG – Beschlüsse fassen kann. Anderes gilt nur für solche Vorlagen, deren Inhalt in so eklatanter Weise gegen die Rechtsordnung verstößt, dass bereits die öffentlich werbende Aktivität für den Antrag mit ihr unvereinbar ist (vgl. bereits OVG Hamburg, Beschl. v. 10.6.2009, NordÖR 2009, 305, 307). Dass die Vorlage der Bezirksversammlung diese Voraussetzungen nicht erfüllt, wird selbst von den Antragstellern nicht vertreten.

2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus §§ 154 Abs. 2, 159 Satz 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 52 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

#### *Anmerkung:*

Die Entscheidung fügt dem überkommenen Streit um die Reichweite der Äußerungsrechte von repräsentativ verfaßten oder legitimierten Staats- oder Gemeindeorganen im Vorfeld direktdemokratischer Entscheidungen eine weitere Facette hinzu. Sie hält sich dabei an die überkommene Linie, daß sie in dieser Situation lediglich an ein „sog. Sachlichkeitsgebot“ gebunden seien, gegen das im Zweifel nicht verstößen wird.

### III. Verwaltungsgerichte

#### 1. *VG, Stuttgart, Urteil v. 17.7.2009 (Az. 7 K 3229/08) – Stuttgart 21<sup>4</sup>*

1. Haben Vertrauensleute eines Bürgerbegehrens dieses auch selbst unterzeichnet, ergibt sich ihre Widerspruchs- und Klagebefugnis gegen die Zurückweisung des Bürgerbegehrens grundsätzlich bereits aus § 41 Abs. 2 KomWG BW. Für die Auslegung eines von Vertrauensleuten eingelegten Widerspruchs in dem Sinn, dass dieser nicht in eigenem, sondern nur im Namen der – übrigen – Unterzeichner des Bürgerbegehrens eingelegt worden sei, bedarf es eindeutiger Anhaltspunkte im Widerspruchsverfahren.
2. Ein Bürgerbegehren entspricht nur dann dem mit § 21 Abs. 3-7 GemO BW verfolgten Zweck, eine den Gemeinderat grundsätzlich für drei Jahre bindende „Entscheidung“ mit der Wirkung eines „endgültigen Beschlusses“ durch die Bürgerschaft herbeizuführen, wenn es eine konkrete und grundsätzlich abschließende Regelung der betreffenden Angelegenheit beinhaltet. Ein Bürgerbegehren darf sich deshalb nicht damit begnügen, nur grundsätzliche Vorgaben für eine Vielzahl künftiger, in ihrer jeweils maßgeblichen Fallgestaltung nicht übersehbarer Angelegenheiten zu machen.
3. Ein Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss ist nicht mehr zulässig, wenn der Gemeinderat in diesem Beschluss einem die Gemeinde verpflichtenden Vertrag zugestimmt und der Bürgermeister auf der Grundlage einer entsprechenden Ermächtigung den Gemeinderatsbeschluss durch Abschluss des Vertrages vollzogen hat.
4. Eine aufschiebende Wirkung sieht die Gemeindeordnung in Baden-Württemberg selbst bei zulässigen Bürgerbegehren nicht vor. Der Bürgermeister ist deshalb nicht gehindert, gemäß § 43 GemO BW einen Gemeinderatsbeschluss zu vollziehen, gegen den sich ein Bürgerbegehren nachträglich richtet. Für die Annahme eines treuwidrigen oder gegen den Grundsatz der Organtreue verstößenden Verhaltens sind in diesem Zusammenhang hohe Anforderungen zu stellen.
5. Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist auch zu prüfen, ob die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme mit der Rechtsordnung vereinbar ist. Ein Bürgerbegehren ist auch dann unzulässig, wenn sich dessen Rechtswidrigkeit aus einem Verstoß gegen bestehende vertragli-

4 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in VBlBW 2009, 432; vgl. dazu auch *T. Burmeister/A. Wortha*, VBlBW 2009, 412 ff.

che Verpflichtungen der Gemeinde ergibt und 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.

6. Welche Anforderungen an die Begründung eines Bürgerbegehrens zu stellen sind, ist u.a. abhängig von der Tragweite der zur Entscheidung gestellten Frage. Die Grenze einer noch hinnehmbaren, im Sinne des politischen Anliegens tendenziösen Darstellung ist überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten unvollständig oder irreführend ist.

*Anmerkung:*

Die Entscheidung verlangt nicht allein wegen ihres mittlerweile bundesweit medial wahrgenommenen Gegenstandes nach Aufmerksamkeit, sondern bildet die Rechtsprechung auch in zahlreichen Einzelfragen der Abgrenzung von kommunaler direkter und repräsentativer Demokratie fort.

2. *VG Stuttgart, Urteil v. 30.6.2010 (Az. 7 K 273/09) – Bürgerbegehren Großer Forst*
  1. Eine einem Gemeindezweckverband übertragene Aufgabe kann nicht unmittelbar zum Gegenstand eines Bürgerentscheids gemacht werden.
  2. Zur Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, dessen Gegenstand die Erteilung von Weisungen an die Verbandsvertreter der Gemeinde in einem kommunalen Zweckverband ist.

*Aus den Gründen:*

Der Kläger ist Mitunterzeichner des „Bürgerbegehrens Großer Forst“, mit dem die Ansiedlung eines Logistikzentrums der Firma B. im Gebiet Großer Forst verhindert werden soll. Mit der Klage begeht er die Verpflichtung der Beklagten, einen Bürgerentscheid zuzulassen.

Die Beklagte ist Mitglied im kommunalen Zweckverband „Gewerbezweckverband Wirtschaftsraum N.“, dessen satzungsgemäße Aufgabe die Entwicklung des Gewerbe- und Dienstleistungsgebietes „Bachhalde/Großer Forst“ auf der

Gemarkung der Beklagten ist. Verbandsvorsitzender ist der Oberbürgermeister der Beklagten, der zugleich die Beklagte in der Verbandsversammlung vertritt. Weitere Verbandsmitglieder sind die Städte und Gemeinden ...

In § 2 Abs. 2 der Verbandssatzung heißt es:

„Nachdem das Gewerbe- und Dienstleistungsgebiet ausschließlich auf Gemarkung N. liegt, verbleibt die Planungshoheit bei der Stadt N. Diese verpflichtet sich, ihre Flächennutzungs- und Bebauungsplanung, soweit das gemeinsame Gewerbegebiet betroffen ist, in enger Abstimmung mit dem Zweckverband vorzunehmen. Alle wesentlichen Planungsschritte bedürfen der vorherigen Entscheidung in der Verbandsversammlung des Zweckverbandes.“

Das Gebiet Großer Forst wird bisher landwirtschaftlich genutzt. Im Regionalplan Region S. vom 01.03.1999 ist das Gebiet als regionalbedeutsamer Schwerpunkt für Industrie-, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen für die Verwaltungsräume N. und X. dargestellt. Im Flächennutzungsplan der Verwaltungsgemeinschaft N. vom 07.04.2000 ist der Große Forst als gewerbliche Baufläche (G) ausgewiesen. Das von der Fa. B. geplante Logistikzentrum soll über einen Baukörper mit einer Länge von ca. 290 m, einer Breite von ca. 180 m und einer Höhe von ca. 20 m verfügen.

Der Oberbürgermeister der Beklagten informierte die Verbandsversammlung des Gewerbezweckverbandes in deren Sitzung vom 03.12.2007 darüber, dass die Anfrage eines Interessenten für eine Ansiedlung im Großen Forst mit einem Flächenbedarf von 15 ha vorliege. In der Sitzungsvorlage heißt es, dass dazu ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan erfolgen müsse, dass Grundstücksverhandlungen mit den Grundstückseigentümern aufgenommen worden seien und dass die Anordnung einer Baulandumlegung notwendig sei. Die Verbandsversammlung stimmte den vorgeschlagenen Verfahrensschritten zu und ermächtigte den Verbandvorsitzenden, die entsprechenden Verträge zu schließen.

Am 11.12.2007 beschloss der Gemeinderat der Beklagten die Aufstellung des Bebauungsplanes „Großer Forst I“, der als Art der baulichen Nutzung im Wesentlichen Gewerbegebiet (GE) vorsieht. Der Aufstellungsbeschluss wurde am 08.01.2008 ortsüblich bekannt gemacht. Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB erfolgte vom 14.01. bis 11.02.2008.

In seiner Sitzung vom 06.05.2008 fasste der Gemeinderat der Beklagten auf der Basis der Sitzungsvorlage Nr. 012/2008/GR vom 22.04.2008 mehrheitlich folgenden Beschluss:

1. Der Gemeinderat stimmt der Ansiedlung der Firma B. im Gewerbegebiet „Großer Forst“ zu.
2. Der Gemeinderat der Stadt N. weist Herrn Oberbürgermeister H. in der Funktion als Verbandsvorsitzender des Gewerbezweckverbandes Wirtschaftsraum N. an, alle zur An-

siedlung der Firma B. erforderlichen Verfahrensschritte durchzuführen auf der Grundlage von der Verbandsversammlung des Gewerbezweckverbandes festzulegenden Grundsätzen, die sich innerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplanes „Großer Forst I“, Gemarkung N., befinden.

3. Die Verwaltung wird beauftragt, das Bebauungsplanverfahren zügig abzuschließen.

Mit Schreiben vom 21.05.2008 beantragte die Initiative „Bürgerbegehren Großer Forst“, vertreten unter anderem durch die Vertrauenspersonen A. und G., unter Übergabe von Unterschriftenlisten mit 3070 gültigen Unterschriften die Zulassung eines Bürgerentscheids. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens lautet:

„Sind Sie dafür, dass die Ansiedlung eines Logistikzentrums der Firma B. im Gebiet Großer Forst sowie Grundstücksverträge und weitere Schritte für dieses Projekt unterbleiben und der Oberbürgermeister und die Vertreter der Stadt N. in der Verbandsversammlung „Gewerbezweckverband Wirtschaftsraum N.“ entsprechend angewiesen werden“?

Das Bürgerbegehren wird in der Unterschriftenliste wie folgt begründet:

„Mit der Ansiedlung des Logistikzentrums der Firma B. (vgl. Sitzungsvorlage Nr. 012/2008/GR vom 22.04.08 zur Gemeinderatssitzung am 06.05.2008) erfolgt eine unwiderrufliche Weichenstellung für die Entwicklung und Nutzung des Großen Forsts der Stadt N. Die Vor- und Nachteile einer solchen Entwicklung sind heftig umstritten und führen zu einer Spaltung der Bürgerschaft. Mit dem beantragten Entscheid soll der Wille der Bürger festgestellt werden.“

Die Beklagte beauftragte ihren jetzigen Prozessbevollmächtigten mit einer gutachterlichen Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Großer Forst“, die dieser unter dem 02.07.2008 (mit Ergänzung vom 14.07.2008 und 04.09.2008) erstellte. Parallel dazu erstellte auch der jetzige Prozessbevollmächtigte des Klägers unter dem 04.07.2008 eine gutachterliche Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Mit Beschluss vom 03.06.2008, bekannt gemacht am 16.05.2008, beschloss der Gemeinderat der Beklagten die Auslegung des Bebauungsplanentwurfs „Großer Forst I“, welche vom 26.05. bis 25.06.2008 erfolgte.

Mit Beschluss vom 14.07.2008 stimmte die Verbandsversammlung des Gewerbezweckverbandes der Ansiedlung der Firma B. im Gebiet Großer Forst zu und legte Grundsätze für den Erwerb der Grundstücke fest, die zur Realisierung des ersten Bauabschnittes notwendig sind. Der Oberbürgermeister der Beklagten wurde als Verbandsvorsitzender beauftragt, die Beschlüsse entsprechend umzusetzen, und wurde ermächtigt, alle zur Erschließung und Finanzierung für die Ansiedlung der Firma B. erforderlichen Verträge abzuschließen, sofern die Ansiedlung der Firma B. vertraglich abgesichert sei.

In der Gemeinderatssitzung vom 15.07.2008 stimmt der Gemeinderat der Beklagten mehrheitlich gegen die Durchführung des beantragten Bürgerentscheids.

Am 22.07.2008 beschloss der Gemeinderat der Beklagten den Bebauungsplan „Großer Forst I“ als Satzung; die Bekanntmachung erfolgte am 25.07.2008.

Mit an die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens G. und A. gerichteten Bescheiden vom 25.07.2008 wies die Beklagte den Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids über das Bürgerbegehrn Großer Forst zurück. Die Bescheide sind im Wesentlichen wie folgt begründet:

Soweit das Bürgerbegehrn auf die Ansiedlung der Firma B. im Gebiet Großer Forst und auf den Abschluss von Grundstückskaufverträgen mit diesem Unternehmen abziele, sei es unzulässig, weil diese Tätigkeiten nicht (mehr) zum eigenen Wirkungskreis der Beklagten zählten. Diese Aufgaben seien dem Gemeindezweckverband übertragen worden. Soweit das Bürgerbegehrn der Sache nach auch auf die Unterlassung weiterer Verfahrensschritte in der Bauleitplanung abziele, sei es nach § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO unzulässig. Nicht gefolgt werde der Auffassung, bei bürgerbegehrnfreundlicher Auslegung betreffe das Bürgerbegehrn nur die Ansiedlung der Firma B. und nicht die Bauleitplanung im Gewerbegebiet. Erst die Bauleitplanung der Beklagten schaffe die Voraussetzung für die Ansiedlung des Logistikzentrums. Die Unterzeichner des Bürgerbegehrens hätten bei verständiger Auslegung gerade den wichtigsten Schritt für die Ansiedlung des Logistikzentrums verhindern wollen. Folge man der Auslegung der Kläger, dürfe jedes andere Logistikunternehmen als das der Firma B. im Gewerbegebiet Großer Forst angesiedelt werden, was erkennbar nicht dem Willen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens entspreche. Die weitere Forderung des Bürgerbegehrens, den Oberbürgermeister und die Vertreter der Beklagten in der Verbandsversammlung des Gemeindezweckverbandes anzuweisen, alle weiteren Schritte für das Projekt zu unterlassen, sei auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet. Das mit der Weisung bezweckte Verhalten der Verbandsmitglieder der Beklagten in der Verbandsversammlung verstöße gegen die Verbandssatzung, die dem Verband eine Entwicklungs- und keine Verhinderungsaufgabe für Gewerbeflächen zuweise. Die Verbandsversammlung des Gewerbezweckverbandes habe die Ansiedlung der Firma B. bereits beschlossen. An diese Beschlusslage sei die Beklagte als Verbandsmitgliedsgemeinde gebunden. Die Beklagte habe in der Verbandsversammlung auch keine allein bestimmende Mehrheit und könne aus eigener Kraft keine Änderung der Beschlusslage herbeiführen. Die geplante Weisung an den Oberbürgermeister der Beklagten, alle weiteren Schritte für die Ansiedlung des Logistikzentrums zu unterlassen, sei eine Aufforderung zu pflichtwidrigem Handeln und zum Rechtsbruch. Der Oberbürgermeister sei Verbandsvorsitzender und nach § 7 Abs. 3 der Verbandssatzung i.V.m. § 43 Abs. 1 GemO verpflichtet, die Beschlüsse der Verbandsversammlung unverzüglich zu vollziehen. Schließlich sei die Begründung des Bürgerbegehrens nicht tragfähig

und verstöße deshalb gegen § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO. Die Argumente der Initiatoren gegen die Ansiedlung würden nicht dargelegt. Es werde auch nicht klargestellt, dass die Ansiedlung des Logistikzentrums nicht nur die Beklagte, sondern alle Mitglieder des Gemeindezweckverbandes betreffe. Die Bescheide wurden den Vertrauensleuten am 31.07.2008 zugestellt.

Dagegen legte der Kläger mit Schriftsatz vom 25.08.2008, eingegangen am gleichen Tag, im eigenen Namen Widerspruch ein. Zur Begründung trug der Kläger im Wesentlichen Folgendes vor:

Das Bürgerbegehren betreffe eine wichtige Angelegenheit im Wirkungskreis der Gemeinde. Daran ändere auch die Aufgabenübertragung an den Zweckverband nichts. Durch die in die Verbandsversammlung entsandten Vertreter nehme die Beklagte an der Abstimmung darüber, welcher Gewerbebetrieb im Großen Forst angesiedelt werden solle, teil. Das Bürgerbegehren sei gerichtet auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten der Vertreter der Beklagten in der Verbandsversammlung, über das der Gemeinderat der Beklagten zu entscheiden habe. Dass die im Bürgerbegehren gestellte Frage eine Angelegenheit im Wirkungskreis der Gemeinde betreffe, zeige sich schon daran, dass der Gemeinderat der Beklagten mit Beschluss vom 06.05.2008 über genau die Frage, ob die Firma B. angesiedelt werden solle, einen Grundsatzbeschluss getroffen habe. Das Bürgerbegehren verstöße auch nicht gegen § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO. Weder in der Fragestellung noch in der Begründung des Bürgerbegehrens sei das Bebauungsplanverfahren „Großer Forst I“ erwähnt. Daran ändere auch die Bezugnahme auf die Sitzungsvorlage zur Gemeinderatssitzung vom 06.05.2008 in der Begründung nichts. Zwar werde unter Ziffer 3 der Sitzungsvorlage die Verwaltung beauftragt, das Bebauungsplanverfahren zügig durchzuführen. Wie sich schon aus der Betreffzeile der Gemeinderatsvorlage ergebe, bestehে die wesentliche Bedeutung des Grundsatzbeschlusses aber darin, die Firma B. im Gebiet Großer Forst anzusiedeln. Der Auftrag an die Verwaltung, das Bebauungsplanverfahren zügig abzuschließen, habe demgegenüber eine völlig untergeordnete Bedeutung. Ausweislich der Fragestellung habe der Wille der Bürgerschaft zur Ansiedlung der Firma B. im Gebiet Großer Forst festgestellt werden sollen. Daher seien unter der in der Fragestellung gewählten Formulierung „weitere Schritte“ auch nur solche Schritte zu verstehen, die sich auf die konkrete Ansiedlung der Firma B. bezögen und nicht auf den Bebauungsplan, der gerade nicht vorhabenbezogen sei. Zwar habe die Beklagte durch die Aufstellung des Bebauungsplanes die Voraussetzungen für die Errichtung einer gewerblichen baulichen Anlage schaffen können, die nach Art und Maß den Festsetzungen im Bebauungsplan entspreche. Daraus folge jedoch nicht in einem Automatismus, dass sich im Gewerbegebiet Großer Forst selbst bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid jedes andere Logis-

tikunternehmen ansiedeln könne. Auch wenn man zu dem Ergebnis käme, das Bürgerbegehren habe auch bauplanungsrechtliche Fragen zum Gegenstand, ändere dies nichts an seiner Zulässigkeit. Negative Entscheidungen wie Planungsverzicht, Planungsstopp und Aufhebung von Bauleitplänen seien bürgerentscheidsfähig, da keine Abwägung im Sinne eines förmlichen Verfahrens nach dem Baugesetzbuch erforderlich sei. Die im Bürgerbegehren erhobene Forderung, den Oberbürgermeister und den weiteren Vertreter der Beklagten in der Verbandsversammlung des Gewerbezweckverbandes entsprechend anzuweisen, sei auch nicht auf ein gesetzwidriges Ziel gerichtet. Im Gegenteil sei dieses Ziel sogar verfassungsrechtlich geschützt. Das Ergebnis des Willensbildungsprozesses innerhalb der jeweiligen Kommune könne die Verbandssatzung nicht vorschreiben und wolle dies auch nicht. Es möge sein, dass die Beklagte als Verbandsmitglied aus eigener Kraft keine Änderung der Beschlusslage herbeiführen könne. Allerdings sei angesichts der hohen Stimmenanteile der Beklagten zu erwarten, dass ihr Abstimmungsverhalten Signalwirkung auch für die anderen Mitgliedskommunen habe. Im Übrigen sei die Frage, ob die Beklagte aus eigener Kraft eine Änderung der Beschlusslage im Gemeindezweckverband herbeiführen könne, für die Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ohne jede Bedeutung. Auch die Beschlusslage im Gemeindezweckverband stehe dem Bürgerbegehren nicht im Wege. Die beteiligten Kommunen seien berechtigt und nach Maßgabe des gemeindeinternen Willensbildungsprozesses sogar verpflichtet, ihren jeweiligen Auffassungen im Gewerbezweckverband durch ein bestimmtes Abstimmungsverhalten und durch die Stellung von Anträgen Ausdruck zu verleihen. Die Beschlusslage im Gewerbezweckverband könne sich jederzeit verändern. Schließlich entspreche auch die Begründung des Bürgerbegehrens den gesetzlichen Anforderungen. Die Begründung müsse keine Pro- und Kontraargumente enthalten. Die Begründung enthalte im vorliegenden Fall keine unrichtigen Tatsachen, und aufgrund des sehr neutral gehaltenen Inhalts bestünden auch für eine Täuschung des Bürgerwillens keinerlei Anhaltspunkte. Schließlich seien nach der Rechtsprechung die gesetzlichen Vorschriften zum Bürgerbegehren bürgerbegehrungsfreundlich auszulegen. Dasselbe gelte für die Auslegung des Inhalts des Bürgerbegehrens und der aufgeworfenen Fragen.

Mit Schriftsatz vom 22.01.2009, eingegangen am 23.01.2009, hat der Kläger Untätigkeitsklage erhoben. Der Kläger trägt vor, die Klage sei gemäß § 75 VwGO zulässig. Das Regierungspräsidium S. habe mitgeteilt, es sehe sich angesichts einer beim Landtag eingereichten Petition, deren Gegenstand unter anderem die Zurückweisung des Bürgerbegehrens sei, außer Stande, über den Widerspruch zu entscheiden, da eine Entscheidung des Regierungspräsidiums dem Landtag vorgreifen würde. Ein zureichender Grund im Sinne des § 75 Satz 3

VwGO für die Nichtbehandlung des erhobenen Widerspruchs liege damit nicht vor. Zur weiteren Begründung verweist der Kläger auf die Begründung seines Widerspruchs.

Mit Bescheid vom 11.03.2009 wies das Regierungspräsidium S. den Widerspruch des Klägers zurück. Der Widerspruchsbescheid ist im Wesentlichen wie folgt begründet:

Gegenstand des Bürgerbegehrens seien zwei kumulativ zur Abstimmung gestellte Hauptforderungen. Die Unzulässigkeit auch nur einer der beiden Teilfragen führe zur Gesamtunzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Beide Forderungen stellten sich als unzulässig dar. Soweit das Bürgerbegehr auf die Ansiedlung der Firma B. im Gebiet Großer Forst und die hierauf gerichteten Grundstückskaufverträge abziele (Teilfrage 1), sei es unzulässig, weil diese Maßnahmen keine Angelegenheiten des Wirkungskreises der Beklagten seien. Die Ansiedlung von Betrieben sowie der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken gehörten gemäß § 2 Abs. 1 der Verbandssatzung zu den Aufgaben des Gemeindezweckverbandes. Auch sei der Ausschlusstatbestand des § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO erfüllt. Mit dem Bürgerbegehr solle auch eine Bauleitplanung, die die Ansiedlung der Firma B. im Gebiet Großer Forst ermögliche, verhindert werden. Dies ergebe sich daraus, dass die in Rede stehende Fläche anfangs im Außenbereich gelegen habe und ohne eine entsprechende Bauleitplanung die Ansiedlung eines Logistikzentrums dort nicht möglich gewesen sei. Diese Beurteilung werde dadurch bestätigt, dass nach dem eindeutigen Wortlaut der Fragestellung des Bürgerbegehrens „weitere Schritte für dieses Projekt unterbleiben“ sollten. Dass das Bürgerbegehr auf die Unterlassung weiterer Schritte in der Bauleitplanung abziele, ergebe sich auch aus seiner Begründung. Darin werde ohne Einschränkung auf die Sitzungsvorlage Nr. 012/2008/GR für die Gemeinderatssitzung am 06.05.2008 Bezug genommen. Damit richte sich das Bürgerbegehr inhaltlich gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 06.05.2008, der auch den Auftrag an die Verwaltung zum zügigen Abschluss des Bebauungsplanverfahrens beinhaltete. Das gesamte Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen sei von einem Bürgerentscheid ausgenommen. Nachdem am 22.07.2008 der Satzungsbeschluss für den Bebauungsplan „Großer Forst I“ erfolgt sei, liege zwischenzeitlich sogar ein in Kraft getretener Bebauungsplan vor. Der Gemeinderat sei trotz des eingeleiteten Bürgerbegehens nicht gehindert gewesen, den Bebauungsplan „Großer Forst I“ zu beschließen, denn nach der in Baden-Württemberg geltenden Rechtslage habe ein Bürgerbegehr keine aufschiebende Wirkung. Unzutreffend sei die Auffassung, dass ein auf einen Planungsstopp gerichtetes Bürgerbegehr nicht unter den Tatbestand des gesetzlichen Negativkataloges falle. Die Forderung nach dem Unterbleiben weiterer Schritte für das in Rede stehende Projekt verfol-

ge darüber hinaus ein gesetzwidriges Ziel. Nach der Verbandssatzung des Gewerbezweckverbandes sei die Beklagte verpflichtet, ihre Flächennutzungs- und Bebauungsplanung für das gemeinsame Gewerbegebiet in enger Abstimmung mit dem Gewerbezweckverband vorzunehmen. Außerdem bedürften alle wesentlichen Planungsschritte der vorherigen Entscheidung in der Verbandsversammlung des Gewerbezweckverbandes. Die Einstellung des Bebauungsplanverfahrens würde den eindeutigen Regelungen in der Verbandssatzung widersprechen. Schließlich sei die Forderung nach dem Unterbleiben weiterer Schritte in Bezug auf das Bauleitplanverfahren überholt. Die Angelegenheit könnte insoweit nicht mehr in dem vom Bürgerbegehren verfolgten Sinne entschieden werden. Die Begründung des Bürgerbegehrens sei ebenfalls zu beanstanden. Die Begründung eines Bürgerbegehrens diene dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Im vorliegenden Fall enthalte die Begründung jedoch gerade keine Argumente gegen die Ansiedlung des Logistikzentrums. Für die unterschriftsbereiten Bürger werde nicht deutlich, aus welchen Gründen sich das Bürgerbegehren gegen den Gemeinderatsbeschluss vom 06.05.2008 richte. Auch die Forderung, den Oberbürgermeister und die Vertreter der Beklagten in der Verbandsversammlung anzuweisen, alle weiteren Schritte für die Ansiedlung eines Logistikzentrums der Firma B. zu unterlassen (Teilfrage 2), sei unzulässig. Die Forderung verstöße gegen die Verbandssatzung, weil sie den dort festgelegten Aufgaben widerspreche. Der Gewerbezweckverband habe die Aufgabe, das Gewerbe- und Dienstleistungsgebiet „Bachhalde/Großer Forst“ zu entwickeln. Dementsprechend zähle gemäß § 2 Abs. 1 der Verbandsatzung [sic] die Ansiedlung von Betrieben im Gebiet Großer Forst zu den Aufgaben des Gewerbezweckverbandes. Im Innenverhältnis zum Gewerbezweckverband sei die Beklagte als Verbandsmitglied verpflichtet, auf eine sachgerechte Durchführung der Verbandsaufgaben hinzuwirken, dem Verband die erforderlichen Hilfen zu gewähren und alle die Durchführung der Aufgaben gefährdenden Maßnahmen zu unterlassen. Diese solidarische Verpflichtung der Verbandsmitglieder gegenüber dem Zweckverband komme auch in der Präambel der Verbandssatzung zum Ausdruck. Eine Weisung an die Vertreter der Beklagten an die Verbandsversammlung, die auf die Verhinderung der Ansiedlung des geplanten Logistikzentrums abziele, sei nach alledem mit den Verbandsaufgaben nicht vereinbar. Es sei auch nicht ersichtlich, dass ein solches Entgegenwirken durch das Vorliegen eines sachlichen Grundes, der mit der Verbandssatzung vereinbar wäre, gerechtfertigt sei.

Der Widerspruchsbescheid wurde dem Kläger am 13.03.2009 zugestellt. Im Hinblick auf die Begründung des Widerspruchsbescheides trägt der Kläger zur Klagebegründung ergänzend Folgendes vor:

Nach der Rechtsprechung dürften an die Begründung eines Bürgerbegehrens keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Es könne nicht zum Nachteil der Initiatoren gereichen, wenn sie – um eine möglichst objektive Schilderung der Lage bemüht – in der Begründung in sachlicher Art und Weise die Problematik zum Bürgerbegehr darlegten. Das Regierungspräsidium missachte nicht nur die verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden, sondern verkenne die Grundsätze der Demokratie. Das Demokratieprinzip gelte auch innerhalb eines Zweckverbandes. Das Recht der Bürger auf direkte demokratische Beteiligung könne nicht durch eine Zweckverbandssatzung ausgehebelt werden. Darüber hinaus sei ein Oberbürgermeister in seiner Eigenschaft als Vertreter der Gemeinde in erster Linie seinen Bürgern und nicht einer Zweckverbandssatzung verpflichtet. Zu Unrecht spalte das Regierungspräsidium die im Bürgerbegehr gestellte Frage in zwei Hauptforderungen auf. Das Bürgerbegehr beinhalte nur eine Hauptforderung; der zweite Halbsatz der Fragestellung konkretisiere nur die Art und Weise, wie das erstrebe Ziel erreicht werden könne. Die Frage der Teilbarkeit stelle sich daher nicht. Aber selbst wenn man von zwei Teilfragen ausgehen und eine davon als unzulässig ansehen würde, bliebe das Bürgerbegehen im Übrigen zulässig; „gemeinsamer Nenner“ beider Teilfragen sei die Verhinderung der B.-Ansiedlung.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 25.07.2008 und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums S. vom 11.03.2009 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, den Bürgerentscheid „Großer Forst“ mit folgendem Gegenstand:

„Sind Sie dafür, dass die Ansiedlung eines Logistikzentrums der Firma B. im Gebiet Großer Forst sowie Grundstücksverträge und weitere Schritte für dieses Projekt unterbleiben und der Oberbürgermeister und die Vertreter der Stadt N. in der Verbandsversammlung „Gewerbezweckverband Wirtschaftsraum N.“ entsprechend angewiesen werden?“

zuzulassen.

Die Beklagte beantragt,  
die Klage abzuweisen.

Die Beklagte bezieht sich zur Begründung auf die gutachterlichen Stellungnahmen ihres Prozessbevollmächtigten, die Inhalt ihres Bescheides vom 25.07.2008 geworden sind. Ergänzend verweist sie auf das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 22.06.2009 (1 S 2865/08). Darin bestätige der Verwaltungsgerichtshof, dass sich die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens auch dann an § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO messen lassen müsse, wenn es ungeachtet der Fragestellung der Sache nach auf eine typisch bauplanerische Entscheidung gerichtet sei. So liege es im vorliegenden Fall. Der Verwaltungsgerichtshof bestätige außerdem, dass bürgerentscheidsfähige Grundsatzentschei-

dungen nur innerhalb des durch den Flächennutzungsplan eröffneten planungsrechtlichen Rahmens möglich seien. Da der seit April 2000 rechtsgültige Flächennutzungsplan für das Gebiet Großer Forst eine gewerbliche Baufläche darstelle, stehe das Bürgerbegehren nicht im Einklang mit dessen Darstellungen und sei auch deshalb unzulässig.

Gegen den Bebauungsplan „Großer Forst I“ ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ein Normenkontrollverfahren anhängig (8 S 2801/08), über das noch nicht entschieden worden ist. Auf gerichtliche Anfrage hat der Beklagte mitgeteilt, dass über die bauplanungsrechtliche Entwicklung hinaus vom Gewerbezweckverband weitere Schritte für das Ansiedlungsprojekt eingeleitet worden seien. So habe der Gewerbezweckverband mit einigen Grundstückseigentümern notarielle Optionsverträge über den Ankauf ihrer Grundstücke abgeschlossen.

Die Firma B. hat die Pläne für das umstrittene Logistikzentrum im Bereich Großer Forst im Frühjahr 2009 auf unbestimmte Zeit zurückgestellt, aber nicht vollständig aufgegeben. Eine Bauvoranfrage oder ein Baugenehmigungsantrag für das Logistikzentrum wurde bisher nicht eingereicht. Ein Ruhens des Verfahrens haben die Prozessbeteiligten abgelehnt.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Behördenakten der Beklagten sowie des Regierungspräsidiums S. verwiesen.

Die Klage ist zulässig (I.), aber nicht begründet (II.).

## I.

1. Die Klage ist am 23.01.2009 und damit nach Ablauf von drei Monaten (vgl. § 75 Abs. 1 S. 2 VwGO) seit der am 25.08.2008 erfolgten Einlegung des Widerspruchs in zulässiger Weise als Untätigkeitsklage erhobenen worden. Ob die eingereichte Petition ein zureichender Grund für die Untätigkeit des Regierungspräsidiums im Widerspruchsverfahren war, hat keinen Einfluss auf die Zulässigkeit der Klage, sondern nur auf die Notwendigkeit einer gerichtlichen Fristsetzung gemäß § 75 Abs. 1 S. 3 VwGO. Der Kläger hat den nach Klageerhebung ergangenen Widerspruchsbescheid vom 11.03.2009 mit Schriftsatz vom 18.03.2009 innerhalb der Klagefrist des § 74 Abs. 1 VwGO in das Verfahren einbezogen.

2. Der Kläger ist gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens kann jeder Unterzeichner Verpflichtungsklage auf Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erheben (vgl. § 21 Abs. 4 und 8 GemO BW i.V.m. § 41 Abs. 2 KomWG). Der Kläger hat das Bürgerbegehren selbst am 30.04.2008 unterzeichnet. Er hat die Klage ordnungsgemäß in eigenem Namen erhoben und auch das Widerspruchsverfahren in eigenem Na-

men durchgeführt. An der Wahlberechtigung des Klägers (vgl. § 41 Abs. 1 KomWG) bestehen keine Zweifel.

3. Es besteht auch weiterhin ein Rechtsschutzbedürfnis für die Durchführung des Klageverfahrens. Die Firma B. hat ihre Ansiedlungspläne im Großen Forst zurückgestellt, aber nicht endgültig aufgegeben. Damit besteht nach wie vor die konkrete Möglichkeit, dass das Vorhaben verwirklicht wird.

## II.

Die Klage ist jedoch unbegründet.

Der Kläger hat keinen Anspruch auf Verpflichtung der Beklagten, den mit dem Bürgerbegehren erstrebten Bürgerentscheid zuzulassen. Durch den ablehnenden Bescheid der Beklagten vom 25.07.2008 und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 11.03.2009 wird der Kläger nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 S. 1 und 5 VwGO). Maßgeblich für die gerichtliche Entscheidung ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung.

Für die Beurteilung der Zulässigkeit des Bürgerentscheids ist § 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (im Folgenden: GemO) in der seit dem 06.08.2005 gültigen Fassung zugrunde zu legen (vgl. Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28.07.2005, GBl. S. 578 ff.). Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 GemO kann die Bürgerschaft über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

1. Die in der Fragestellung des Bürgerbegehrens angesprochene Ansiedlung eines Logistikzentrums der Firma B. im Gebiet Großer Forst sowie der Abschluss von Grundstücksverträgen und grundsätzlich auch die „weiteren Schritte“ für dieses Projekt können nicht unmittelbar zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden, da es sich insoweit nicht um eine Angelegenheit im Wirkungskreis der Beklagten i.S.d. § 21 Abs. 3 S. 1 GemO handelt. Im Zuständigkeitsbereich der Beklagten ist nur noch die für die Ansiedlung notwendige Bauleitplanung verblieben, die aber gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO nicht zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden kann.

a) Der Wirkungskreis der Gemeinde wird in §§ 1, 2 GemO BW beschrieben. Es sind darunter Angelegenheiten zu verstehen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zur Gemeinde haben und die der Gemeinde im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 GG garantiert sind. Damit sind einem Bürgerentscheid überörtliche Angelegenheiten und Angelegenheiten, deren Entscheidung in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Hoheitsträgers fällt, grundsätzlich nicht zugänglich. Für die Zulässigkeit von

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stellt sich im Einzelfall jedoch die Frage, welche Maßnahmen dem eigenen (gemeindlichen) Wirkungskreis und welche dem Wirkungskreis eines anderen Rechtsträgers zuzurechnen sind. So kann der Wirkungskreis der Gemeinde in einer Stufe angesprochen sein, obwohl die endgültige Entscheidung auf einer anderen Ebene getroffen wird (vgl. dazu Kammerurteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, VBIBW 2009, 432 ff.).

b) Die Beklagte ist Mitglied im kommunalen Zweckverband „Gewerbezweckverband Wirtschaftsraum N.“ (GZV), dessen satzungsmäßige Aufgabe die Entwicklung des Gewerbe- und Dienstleistungsgebietes „Bachhalde/Großer Forst“ auf der Gemarkung der Beklagten ist. Gemäß § 2 der Verbandssatzung erschließt der Zweckverband auf der Basis der von der Beklagten erstellten Bebauungspläne das Verbandsgebiet, erwirbt und veräußert dort Grundstücke, siebelt Betriebe an und errichtet und unterhält die dafür erforderlichen Einrichtungen.

Der kommunale Zweckverband ist kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 3 S. 1 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit – GKZ –). Als kommunale Körperschaft verwaltet der Zweckverband gem. § 3 S. 2 GKZ seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. Inhaltlich umfaßt die Garantie der Selbstverwaltung des Zweckverbandes das Recht auf eigenverantwortliche Verwaltung der Verbandsangelegenheiten. Da der Zweckverband weder einen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenkreis noch einen universellen Wirkungsbereich hat, bezieht sich die Selbstverwaltungsgarantie auf die aus dem Wirkungskreis der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften übertragenen Aufgaben, und zwar in dem Umfang, wie sie diesen primären Aufgabenträgern zustanden (vgl. dazu Kunze/Hekking, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit für Baden-Württemberg, § 3 Rn 1 ff.). Mit dem Zeitpunkt des Entstehens gehen diese Aufgaben in dem in der Verbandssatzung festgelegten Umfang kraft Gesetzes auf den Zweckverband über (§ 4 Abs. 1 GKZ). Das Recht und die Pflicht, auf diesem Aufgabengebiet tätig zu werden, steht dann allein dem Zweckverband zu; er allein trägt die gesamte Verantwortung gegenüber den Bürgern und dem Staat. Durch diese Verlagerung der Zuständigkeit erlischt die Kompetenz der bisherigen (primären) Aufgabenträger; insoweit wird ihr universeller Wirkungskreis beschnitten. Dieser Aufgabenübergang ist eines der tragenden Prinzipien des Zweckverbandsrechts (vgl. dazu Kunze/Hekking, a.a.O., § 4 Rn. 1 ff.).

Da das Recht auf Durchführung eines Bürgerbegehrens nach § 21 Abs. 3 GemO nur den Gemeindebürgern in Bezug auf die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde eingeräumt ist und Aufgaben, die eine Gemeinde einem Zweckverband übertragen hat, nicht mehr Aufgaben der Gebietskörperschaften sind, kön-

nen „Bürgerrechte“ im Sinne eines Bürgerbegehrens gegen den Zweckverband nicht geltend gemacht werden. Dementsprechend kann eine einem Gemeindezweckverband übertragene Aufgabe nicht – unmittelbar – zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden (so bereits VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27.02.1963 – IV 575/62 –, ESVGH 13, 10 ff.; ebenso VG München, Beschluss vom 05.06.2000 – M 7 E 00 .2246 –, Rn. 13, juris, zur Bay. GemO).

2. Im vorliegenden Fall stellt das Bürgerbegehr nach seiner Fragestellung jedoch nicht unmittelbar die Erfüllung einer Verbandsaufgabe zur Abstimmung, sondern zielt darauf, durch Weisungen an die Verbandsvertreter der Beklagten Einfluss auf die Erledigung der Zweckverbandsaufgaben zu nehmen.

a) Inhalt und Ziel des Bürgerbegehrens sind entsprechend dem Rechtsgedanken des § 133 BGB für die Auslegung von Willenserklärungen nach dem objektiven Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung des Bürgerbegehrens zum Ausdruck kommt und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste, zu ermitteln (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteile vom 14.11.1983 – 1 S 1204/83 – und vom 20.03.2009 – 1 S 419/09 –, jeweils juris). Im vorliegenden Fall sind in der Fragestellung des Bürgerbegehrens zwei Halbsätze miteinander verknüpft:

- „Sind Sie dafür, dass die Ansiedlung eines Logistikzentrums der Firma B. im Gebiet Großer Forst sowie Grundstücksverträge und weitere Schritte für dieses Projekt unterbleiben ...“ (1. Teil der Fragestellung) und
- „... der Oberbürgermeister und die Vertreter der Stadt N. in der Verbandsversammlung Gewerbezweckverband N. entsprechend angewiesen werden?“ (2. Teil der Fragestellung).

Durch die inhaltliche Verknüpfung der beiden Halbsätze wird nach Ansicht der Kammer hinreichend deutlich, dass nicht zwei Forderungen kumulativ zur Abstimmung gestellt werden, sondern eine einheitliche Forderung erhoben und im ersten Teil der Fragestellung das Ziel des Bürgerbegehrens, im zweiten Teil der Fragestellung das Mittel zur Erreichung dieses Ziels konkretisiert wird.

Das Bürgerbegehr ist daher nach seiner Fragestellung darauf gerichtet, die Ansiedlung des Logistikzentrums der Firma B. im Gebiet Großer Forst durch entsprechende Weisung (des Gemeinderats der Beklagten) bezüglich des Abstimmungsverhaltens der Verbandsvertreter der Beklagten in der Verbandsversammlung zu verhindern.

b) Gemäß § 13 Abs. 5 GKZ können die Verbandsmitglieder eines Gemeindezweckverbandes ihren Vertretern Weisungen erteilen. Dieses dem kommunalverfassungsrechtlichen System an sich fremde sog. „imperative Mandat“ erklärt sich aus dem Charakter der Verbandsversammlung als Trägerorgan mit mittelbar gewählten Vertretern (vgl. dazu Kunze/Hekker, a.a.O., § 13 Rn. 22). Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Urteil vom

10.12.1997 – 4 B 97/89 u.a. –, NVwZ-RR 1999, 141 ff.; ebenso wohl auch VG Bayreuth, Urteil vom 10.04.2003 – B 2 K 02.324 –, juris) sind daher – bei vergleichbarer Rechtslage – Bürgerbegehren zulässig, mit denen Weisungen an Verbandsräte der Gemeinden in Zweckverbänden erstrebt werden. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof begründet seine Auffassung damit, dass der Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses habe und deshalb alles, was durch Gemeinderatsbeschluss bestimmt werden könne, grundsätzlich auch Inhalt eines Bürgerentscheids sein könne (zur Möglichkeit mittelbarer Einflussnahme eines Bürgerentscheids vgl. auch VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23.09.1980 – I 3895/78 – juris).

3. Die Kammer kann die Frage, ob Weisungen an Vertreter kommunaler Zweckverbände „bürgerentscheidsfähig“ sind, im Ergebnis offen lassen. Da die Prüfung der Zulässigkeit eines Bürgerentscheids sich auch auf die Frage erstreckt, ob die erstrebte Maßnahme mit der Rechtsordnung in Einklang steht (vgl. Kammerurteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, a.a.O.), müssten sich solche Weisungen im vorliegenden Fall jedenfalls innerhalb der rechtlichen Bindungen der Beklagten bewegen. Dies ist hier nach der Fragestellung und der Begründung des Bürgerbegehrens aber nicht gewährleistet.

a) Das Gebiet Großer Forst ist im Regionalplan Region S. vom 01.03.1999, im Flächennutzungsplan der Verwaltungsgemeinschaft N. vom 07.04.2000 und im am 25.07.2008 in Kraft getretenen Bebauungsplan „Großer Forst I“ als gewerbliche Baufläche ausgewiesen. Damit steht die Nutzung des Großen Forsts als Gewerbestandort nicht mehr zur Disposition. Gemäß § 2 Abs. 1 der Verbandsatzung [sic] gehört die Ansiedlung von Betrieben im Gebiet Großer Forst zu den zentralen Aufgaben des Gewerbezweckverbandes. Die Beklagte ist als Verbandsmitglied verpflichtet, „übergemeindlich und partnerschaftlich“ an der Durchführung der Verbandsaufgaben mitzuwirken (vgl. Präambel der Verbandsatzung). Nachdem der allein auf der Gemarkung der Beklagten gelegene Große Forst nach den überregionalen Planvorgaben auch für die übrigen Verbandsgemeinden Schwerpunkt für die Gewerbeansiedlung ist, hat die satzungsmäßige Verpflichtung zu solidarischem Verhalten für die Beklagte besondere Bedeutung. Nach dem Inhalt des Bürgerbegehrens, wie er in Fragestellung und Begründung zum Ausdruck kommt, ist nicht gewährleistet, dass dieser rechtliche Rahmen bei möglichen Weisungen an die Verbandsvertreter beachtet wird.

Zwar bezieht sich der Wortlaut der Fragestellung das Bürgerbegehren nur auf die Ansiedlung des Logistikzentrums der Firma B. Für die Ermittlung des Gegenstands eines Bürgerbegehrens ist aber weniger die Einkleidung der Fragestellung des Bürgerbegehrens als vielmehr dessen Zielrichtung maßgebend. Bei der Ermittlung dieser Zielrichtung kommt es in erster Linie darauf an, wie die Unter-

zeichner den Text verstehen müssen, da sichergestellt sein muss, dass die Bürger bei der Leistung der Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 20.03.2009 – 1 S 419/09 –, a.a.O.).

In der (deswegen auch unzureichenden, s.u.) Begründung des Bürgerbegehrens werden keinerlei sachliche und mit den Aufgaben des Zweckverbandes in Einklang stehende Gründe genannt, die das erstrebte Abstimmungsverhalten der Verbandsvertreter rechtfertigen könnten. Vielmehr wird in der Begründung ganz allgemein darauf abgehoben, dass durch die Ansiedlung des Logistikzentrums der Firma B. eine „unwiderrufliche Weichenstellung für die Entwicklung und Nutzung des Großen Forsts der Stadt N.“ erfolge. Weiter heißt es: „Die Vor- und Nachteile einer solchen Entwicklung sind heftig umstritten und führen zu einer Spaltung der Bürgerschaft. Mit dem beantragten Entscheid soll der Wille der Bürger festgestellt werden“. Dadurch, dass in der Begründung zur Fragestellung nicht auf die konkreten Gegebenheiten der B.-Ansiedlung, sondern allgemein auf die „Entwicklung und Nutzung des Großen Forsts“ und die „Vor- und Nachteile einer solchen Entwicklung“ Bezug genommen wird, kann bei den Unterzeichnern der – unzutreffende – Eindruck entstehen, „anlässlich“ der Ansiedlungsfrage grundsätzlich über die gewerbliche Nutzung im Großen Forst abstimmen und den Verbandsvertretern diesbezügliche Weisungen erteilen zu können. Ohne dass es entscheidungserheblich darauf ankommt, sei darauf hingewiesen, dass dafür auch die in der Bürgerschaft seinerzeit geführte Debatte zu diesem Thema spricht, auf die die Begründung des Bürgerbegehrens ausdrücklich Bezug nimmt (vgl. z.B. die in der mündlichen Verhandlung angesprochene Kundgebung der Schutzgemeinschaft Großer Forst vom 17.02.2008, in der die Umnutzung des Großen Forsts von landwirtschaftlicher Fläche in gewerbliche Nutzung und die Situation der durch den Verlust von Pachtflächen betroffenen Landwirte in das Zentrum der öffentlichen Diskussion gerückt wurde).

b) Die erstrebten Weisungen stehen auch in Widerspruch zu der maßgeblichen Beschlusslage im Gewerbezweckverband.

Die Verbandsversammlung hat mit Beschlüssen vom 03.12.2007 und 14.07.2008 mit den Stimmen der Beklagten der Ansiedlung der Firma B. im Gewerbegebiet Großer Forst zugestimmt, die Grundsätze für den Erwerb der Grundstücke festgelegt und den Verbandsvorsitzenden beauftragt, die Beschlüsse entsprechend umzusetzen. An diese Beschlusslage ist die Beklagte gebunden. Der Oberbürgermeister der Beklagten ist als Verbandsvorsitzender gemäß §§ 7 Abs. 3 der Verbandssatzung, 43 Abs. 1 GemO verpflichtet, die Beschlüsse der Verbandsversammlung zu vollziehen. Der Beklagten als Verbandsmitglied obliegt es aufgrund ihrer Verpflichtung zu übergemeindlicher und partnerschaftlicher Zusammenarbeit, Maßnahmen zu unterlassen, die die sachgerechte Durch-

führung der Verbandsaufgaben gefährden. Ein (Abstimmungs-)Verhalten, welches sich ohne Vorliegen von sachlichen Gründen und ohne erkennbare Veränderung der Sachlage in Widerspruch zum bisherigen Abstimmungsverhalten und zur gemeinsamen Beschlusslage der Verbandsversammlung setzt, ist mit diesen Verpflichtungen unvereinbar und dürfte sich zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung unter dem Gesichtspunkt des widersprüchlichen Verhaltens („*venire contra factum proprium*“) sogar als treuwidrig darstellen.

c) Die erstrebte Weisung, dass „die Ansiedlung eines Logistikzentrums der Firma B. unterbleiben“ solle, widerspricht im Ergebnis auch dem, was durch den vom Gemeinderat der Beklagten als Satzung beschlossenen Bebauungsplan „Großer Forst I“ vorgegeben ist. Richtig ist zwar, dass es sich hier nicht um einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan i.S.d. § 12 BauGB handelt. Der zum Zwecke der Ansiedlung der Firma B. aufgestellte Bebauungsplan erlaubt nach seinen Festsetzungen jedoch die Realisierung des Bauvorhabens, und die Firma B. hat auf entsprechenden Bauantrag einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung.

4. Die mit dem Bürgerentscheid erstrebte Weisung an die Verbandsvertreter der Beklagten, „weitere Schritte für das Projekt“ zu unterlassen, ist darüber hinaus inhaltlich unbestimmt und nicht geeignet, unmissverständlich Vorgaben für das zukünftige Verhalten der Verbandsvertreter in der Verbandsversammlung zu machen. Zudem umfasst die Formulierung, wie sie von den Unterzeichnern verstanden werden konnte, auch die Bauleitplanung und verstößt damit gegen § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO.

a) Gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO findet ein Bürgerentscheid nicht statt über Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften. Die Ausschlussregelung umfasst grundsätzlich alle wesentlichen Verfahrensschritte der Bauleitplanung. Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens muss sich auch dann an § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO messen lassen, wenn es ungeachtet der Einkleidung der Fragestellung der Sache nach auf eine bauplanerische Entscheidung gerichtet ist (vgl. dazu VGH Bad.-Württ., Urteile vom 20.03.2009 – 1 S 419/09 – und vom 22.06.2009 – 1 S 2865/08 –, jeweils juris).

Nach der Fragestellung des Bürgerbegehrens sollen die Ansiedlung eines Logistikzentrums der Firma B. sowie Grundstücksverträge und „weitere Schritte“ für dieses Projekt unterbleiben. Neben dem Abschluss von Grundstückskaufverträgen war die Schaffung der bauplanungsrechtlichen Grundlagen der entscheidende, weil unabdingbare Schritt zur Realisierung des Projekts. Welche „weiteren Schritte“ sonst gemeint sein könnten, ist nicht erkennbar und konnte vom Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung auch nicht konkretisiert werden. Nach dem damaligen Stand des Bebauungsplanverfahrens „Großer Forst I“ (der

Aufstellungsbeschluss war gefasst und die frühzeitige Bürgerbeteiligung erfolgt, die öffentliche Auslegung, die Anhörung der Träger öffentlicher Belange und der Satzungsbeschluss standen noch aus) lag es für die Unterzeichner des Bürgerbegehrens deshalb nahe, unter „weiteren Schritten“ auch die Fortführung des Bebauungsplanverfahrens zu verstehen.

Dafür, dass das Bürgerbegehren „der Sache nach“ auch die Aufstellung des Bebauungsplans „Großer Forst I“ umfasst hat, spricht ferner die ausdrückliche Bezugnahme auf die Gemeinderatssitzung vom 06.05.2008 und die maßgebliche Sitzungsvorlage Nr. 012/2008/GR in der Begründung des Bürgerbegehrens. In dieser Sitzung hat der Gemeinderat der Beklagten auf der Grundlage der genannten Sitzungsvorlage

- der Ansiedlung der Fa. B. im Gewerbegebiet Großer Forst zugestimmt,
- den Oberbürgermeister angewiesen, alle zur Ansiedlung der Fa. B. erforderlichen Verfahrensschritte durchzuführen und
- die Verwaltung beauftragt, das Bebauungsplanverfahren zügig abzuschließen.

Nachdem die Aufstellung des Bebauungsplans unabdingbare Voraussetzung für die Gewerbeansiedlung war, folgt die Kammer nicht der Argumentation des Klägervertreters, der diesbezügliche Beschluss habe eine völlig untergeordnete Bedeutung.

Für eine dem Bauplanungsrecht zuzuordnende Entscheidung über die Nutzung von Grundstücksflächen spricht schließlich die Begründung des Bürgerbegehrens auch insoweit, als darin allgemein von der „Weichenstellung für die Entwicklung und Nutzung des Großen Forsts“ die Rede ist.

b) Ein Verstoß gegen § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO scheidet auch nicht deshalb aus, weil das Bürgerbegehren, soweit es die Bauleitplanung umfasst, nur auf einen „Planungsstopp“ gerichtet war. Ob die Forderung nach Einstellung der Bauleitplanung einem Bürgerbegehren zugänglich ist, bedarf im vorliegenden Fall keiner Entscheidung. Selbst wenn man dies bejahen wollte, wäre nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs (vgl. Urteil vom 22.06.2009 – 1 S 2865/08 –, a.a.O.) ab dem Aufstellungsbeschluss die 6-Wochen-Frist des § 21 Abs. 3 Satz 3 2. HS GemO zu beachten. Da der Aufstellungsbeschluss bereits am 11.12.2007 gefasst wurde, war diese Frist bei Beantragung des Bürgerentscheids am 21.05.2008 längst abgelaufen. Darüber hinaus hat nach § 2 Abs. 2 der Verbandssatzung die Beklagte die Bauleitplanung in enger Abstimmung mit dem Zweckverband vorzunehmen, und alle wesentlichen Planungsschritte bedürfen der vorherigen Entscheidung in der Verbandsversammlung des Zweckverbandes. Ein „Planungsstopp“ hätte aber der Beschlusslage in der Verbandsversammlung widersprochen.

c) Ob darüber hinaus das Bürgerbegehren auch deshalb unzulässig ist, weil es im Widerspruch zu der Darstellung des Großen Forsts im Flächennutzungsplan der Verwaltungsgemeinschaft N. steht (vgl. Urteil des VGH vom 22.06.2000 – 1 S 2865/08 –, a.a.O.), bedarf nach alledem keiner Entscheidung.

5. Das Bürgerbegehren genügt ferner nicht den Anforderungen des § 21 Abs. 3 S. 4 GemO. Danach muss das Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Der Wortlaut der Vorschrift macht mithin Fragestellung, Begründung und – soweit erforderlich – Kostendeckungsvorschlag zu Wesensmerkmalen eines Bürgerbegehrens, die von der Unterschrift der Unterzeichner des Bürgerbegehrens gedeckt sein müssen. Eine Bezugnahme auf Ausführungen, die nicht auf der Unterschriftenliste selbst enthalten sind, ist unzulässig (vgl. Hess. VGH, Beschl. v. 15.11.1999 – 8 Tz 3237/99 –; Hess. VGH, Beschl. v. 15.11.1999 – 8 Tz 3237/99 –; VG Sigmaringen, Urt. v. 20.01.2009 – 7 K 3298/08 –; VG Gießen, Urt. v. 26.09.2008 – 8 K 1365/08 –; jeweils juris). Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei sind an die Begründung keine zu hohen Anforderungen zu stellen. Die Begründung darf allerdings nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend sein (vgl. Kammerurteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, a.a.O., m.w.N.).

Diesen Anforderungen genügt die Begründung im vorliegenden Fall nicht. Es fehlt an jeglicher Darlegung, aus welchen sachlichen Gründen die Ansiedlung der Fa. B. im Gebiet Großer Forst unterbleiben soll. Dies ist auch deshalb unverzichtbar, weil ohne inhaltliche Begründung nicht nachvollziehbar ist, ob sich die mit dem Bürgerbegehren erstrebten Weisungen an die Verbandsvertreter innerhalb des rechtlichen Rahmens u.a. der Verbandssatzung bewegen. Die Begründung ist darüber hinaus auch missverständlich, weil sie durch den allgemeinen Hinweis auf die „Entwicklung und Nutzung des Großen Forsts“ den Eindruck erwecken kann, es könne grundsätzlich über die gewerbliche Nutzung des Großen Forsts abgestimmt werden.

6. Das Bürgerbegehren ist schließlich auch deshalb unzulässig, weil für die erstreute Weisung, in der Verbandsversammlung gegen die Ansiedlung der Firma B. zu stimmen, zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung kein Raum mehr ist.

a) Bürgerentscheide können, wie sich aus dem Namen und dem Wesen des Rechtsinstituts ergibt, nur zu Angelegenheiten stattfinden, über die die Gemeinde jetzt oder in absehbarer Zukunft noch entscheiden kann. Bürgerbegehren, die nur eine nachträgliche Meinungsäußerung der Bürger zu einer bereits vom Gemein-

derat entschiedenen und vollzogenen Maßnahme herbeiführen wollen, sind nicht zulässig (vgl. BayVGH, B. v. 22.3.1999 – 4 ZB 98.1352 –, NVwZ-RR 1999, 368 f.). Der Gemeinderat ist auch nicht gehalten, mit der Beschlussfassung über den Gegenstand eines Bürgerbegehrens zuzuwarten, bis über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entschieden ist, da ein Bürgerbegehren nach der GemO keine „aufschiebende Wirkung“ hat (vgl. VGH Bad.-Württ. Beschluss vom 6.9.1993 – 1 S 1749/93 –, NVwZ 1994, 397 ff.; zuletzt auch VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 27.04.2010 – 1 S 2810/09 –).

b) Der Gemeinderat der Beklagten hat in seiner Sitzung vom 06.05.2008 der Ansiedlung der Fa. B. zugestimmt und den Oberbürgermeister zur Umsetzung der zur Ansiedlung erforderlichen Verfahrensschritten ermächtigt. Trotz der missverständlichen Formulierung in Ziffer 2 des Beschlusses vom 06.05.2008 war der Oberbürgermeister auch als Verbandsvertreter der Beklagten ermächtigt, in der Verbandsversammlung im Namen der Beklagten für die Ansiedlung des Logistikzentrums zu stimmen. Von dieser Ermächtigung hat der Oberbürgermeister als Vertreter der Beklagten Gebrauch gemacht. Die Verbandsversammlung hat dementsprechend mit den Stimmen der Beklagten in seiner Sitzung vom 14.07.2008 der Ansiedlung der Fa. B. zugestimmt, die Grundsätze für den Erwerb der Grundstücke festgelegt und den Verbandsvorsitzenden beauftragt, die Beschlüsse entsprechend umzusetzen. Zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung käme damit die erstrebte Weisung, in der Verbandsversammlung gegen die Ansiedlung der Fa. B. zu stimmen, zu spät.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Voraussetzungen für eine Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht gemäß § 124a Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 VwGO liegen nicht vor.

#### *Anmerkung:*

Die – hier bewußt vollständig dokumentierte – Entscheidung macht deutlich, welch hohe Hürden Bürgerbegehren gegen Ansiedlungsentscheidungen in den Augen der Rechtsprechung zu nehmen haben. Im Kern scheitert das Begehren hier – neben eher formalen Mängeln – am Vorwurf der mangelnden „Verbands-treue“.

## IV. Ordentliche Gerichte

### *Landgericht Dresden, Beschluf v. 24.8.2009 (Az. BSRH 22/06) – Sächsischer Volksentscheid von 1946<sup>5</sup>*

1. Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Sächsischen Volksentscheid vom 30. Juni 1946 (hier: Enteignung von Betriebs- und Privatvermögen und die damit verbundenen Folgen der Einziehung von Altguthaben, Verlust des Wahlrechts und der Wählbarkeit sowie der Gewerbeerlaubnis) erfolgten auf der Grundlage der SMAD-Befehle Nr. 124/45 und Nr. 64/48 und sind daher der sowjetischen Besatzungsmacht zuzurechnen.
2. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (23. April 1991, 1 BvR 1170/90, BVerfGE 84, 90), die für die Rechtsprechung der einfachen Gerichte gemäß § 31 BVerfGG bindend ist, umfasst der Restitutionsausschluss nach Nr. 1 der Gemeinsamen Erklärung vor allem und insbesondere alle Enteignungen durch Reparationsmaßnahmen oder im Zuge der so genannten Boden- und Industriereform auf besetzungsrechtlicher oder besetzungsrechtlicher Grundlage. Auch eine Restitution nach dem StrRehaG kommt daher nicht in Betracht, wenn die betreffenden Maßnahmen allein auf die zur Boden- und Industriereform erlassenen Vorschriften gestützt wurden, oder sich als Reparationsmaßnahmen darstellen und nicht im Einzelfall spezifisch strafrechtlichen Verfolgungscharakter haben (Anschluss OLG Brandenburg, 6. Juni 2002, 2 Ws (Reha) 12/02).
3. Der in Nr. 1 der Gemeinsamen Erklärung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15. Juni 1990 festgelegte (verfassungsgemäß und dem Völkerrecht nicht widersprechende) gemäß Art. 143 Abs. 3 GG fortdauernde gesetzliche Restitutionsausschluss erfasst alle entsprechenden Enteignungen auf besetzungsrechtlicher bzw. besetzungsrechtlicher Grundlage unmittelbar; einer ausdrücklichen Wiederholung dieser gesetzlichen Regelung in anderen Gesetzen bedarf es daher nicht.

5 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in ZOV 2009, 246; vgl. dazu die Anmerkung von *P. Mützel*, in: NJ 2010, 519 f.

*Anmerkung:*

Die Entscheidung betrifft nicht – so die übliche Perspektive der hier dokumentierten Judikatur – die Grenzen der direkten Demokratie, sondern die möglichen Folgewirkungen direktdemokratischer Instrumente (oder solcher, die als direktdemokratisch ausgeflaggt werden).

## V. Arbeitsgerichte

*BAG, Beschuß v. 17.3.2010 (Az. 7 ABR 95/08) – Werbung des Betriebsrates für Teilnahme an einem Volksentscheid verstößt nicht gegen das Verbot parteipolitischer Betätigung [Leitsätze]<sup>6</sup>*

1. Von dem in § 74 Abs. 2 Satz 3 BetrVG normierten Verbot parteipolitischer Betätigung im Betrieb werden Äußerungen allgemeinpolitischer Art ohne Bezug zu einer Partei nicht erfasst.
2. Verstöße des Betriebsrats gegen das Verbot parteipolitischer Betätigung begründen keinen Unterlassungsanspruch des Arbeitgebers gegenüber dem Betriebsrat.

*Anmerkung:*

Auch diese Entscheidung stammt von einem Gericht, dessen Stimme in der Debatte über die direkte Demokratie seltener zu vernehmen ist. Das Bundesarbeitsgericht hat es in der Sache unbeanstandet gelassen, daß der Betriebsrat eines norddeutschen Bremsbelägerherstellers Werbung für den Hamburger Volksentscheid vom 14. Oktober 2007 über Verfassungsänderungen im Interesse einer Stärkung der direkten Demokratie gemacht hatte. In Abkehr von seiner bisherigen Rechtsprechung verneint das Gericht generell einen Unterlassungsanspruch des Arbeitgebers im Falle einer Verletzung des Neutralitätsgebotes. Ferner stelle die Aufforderung, sich an einer Volksabstimmung zu beteiligen, ungeachtet der (bekannten) Positionen der politischen Parteien im Abstimmungsstreit keine *parteipolitische* Betätigung dar.

6 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in NJW 2010, 3322; vgl. dazu die Anmerkung von B. Wiebauer, in: Betriebs-Berater 2010, 3091 ff.