



BERATUNGSUNTERLAGE

zu TOP 6:

Bürgerbegehren der Bürgerinitiative Trinkwasser Weisenbach/Au

⇒ **Beratung und Beschlussfassung zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gemäß § 21 Abs. 2 - 4 GemO**

a) SACHVERHALT

Die Bürgerinitiative Trinkwasser Weisenbach/Au hat am 04. Februar 2022 gemäß § 21 Abs. 3 GemO ein Bürgerbegehren mit insgesamt 705 Unterschriften eingereicht.

Oberhalb der für die Unterschriften vorgesehenen Tabelle befindet sich folgender Text:

„Wir möchten den Bau einer Trinkwasserleitung von Gernsbach bzw. Gaggenau nach Weisenbach verhindern, da das Wasser aus der Rheinebene mit PFC verunreinigt und kalkhaltig ist. PFC ist giftig und kann zu Blasen-, Nieren-, Hodenkrebs sowie Leukämie führen. Zudem ist es für Schwangere und Kleinkinder nicht geeignet.

Sind Sie auch dagegen, dass die Gemeinde Weisenbach an das Trinkwassernetz von Gernsbach angeschlossen wird?“

In ihrem schriftlichen Antrag vom 04. Februar 2022 auf Durchführung des Bürgerbegehrens haben die Vertrauenspersonen die zur Entscheidung zu bringende Frage gegenüber der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Fragestellung umformuliert. Die umformulierte Fragestellung lautet:

„Sind Sie dagegen, dass die Gemeinde Weisenbach an das Trinkwassernetz von Gernsbach/Gaggenau angeschlossen wird?“

Aufgestellt: Weisenbach, 08.03.2022  Daniel Retsch Bürgermeister	Sichtvermerk: Weisenbach, 08.03.2022  Daniel Retsch Bürgermeister	Ausschuss genehmigt - abgelehnt am Gemeinderat genehmigt- abgelehnt am
--	---	---

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens sind nach § 21 Abs. 2 und 3 GemO:

Das Bürgerbegehren wird schriftlich eingereicht (§ 21 Abs. 3 Satz 3 Hs. 1 GemO);

- das Begehren enthält eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage;
- es enthält eine hinreichend bestimmte Fragestellung;

es bezieht sich auf eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist (§ 21 Abs. 3 Satz 1 GemO);

- es zielt auf eine abschließende Entscheidung anstelle des Gemeinderats;
- es ist auf ein rechtmäßiges Ziel gerichtet;
- soweit es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, muss es innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein (§ 21 Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 GemO);
- das Begehren hat keine Angelegenheit zum Gegenstand, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist (§ 21 Abs. 3 Satz 2 GemO);
- es hat keine nach § 21 Abs. 2 GemO vom Bürgerentscheid ausgeschlossene Angelegenheit zum Gegenstand;
- es enthält eine Begründung (§ 21 Abs. 3 Satz 4 GemO);
- es enthält einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme (§ 21 Abs. 3 Satz 4 GemO) und
- es erreicht das nach § 21 Abs. 3 Satz 6 GemO erforderliche Quorum an Unterstützungsunterschriften.

Diese Voraussetzungen sind strikt zu handhaben. Die Entscheidung des Gemeinderats über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 21 Abs. 4 Satz 1 GemO ist eine reine Rechtsentscheidung, bei der dem Gemeinderat kein Ermessen zusteht (Armbruster, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: April 2021, § 21 Rn. 23).

Stellungnahme der Verwaltung

Bei der Abwandlung der Fragestellung durch die Vertrauenspersonen in ihrem Antrag auf Durchführung des Bürgerbegehrens vom 04. Februar 2022 handelt es sich nach Auffassung der Gemeindeverwaltung um eine rein redaktionelle Änderung. Zu solchen Änderungen sind die Vertrauenspersonen auch ohne Ermächtigung durch Unterzeichner des Bürgerbegehrens befugt (vgl. VGH Mannheim Ur. v. 22.06.2009 – 1 S 2865/08, juris Rn. 28).

Zu der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hat die Verwaltung eine rechtliche Stellungnahme in Auftrag gegeben. Das Rechtsgutachten ist als Anlage beigefügt. Rechtsanwalt Dr. Lange von der Sozietät Dolde Mayen & Partner kommt zu folgendem Ergebnis:

1. Mehrere Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbegehrens sind unproblematisch erfüllt: Das Bürgerbegehren betrifft den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde, enthält eine hinreichend bestimmte, mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage, ist nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet, hat keine nach § 21 Abs. 2 GemO vom Bürgerentscheid ausgeschlossene Angelegenheit sowie keine Angelegenheit zum Gegenstand, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist, und erreicht das erforderliche Quo-rum an Unterstützungsvorschriften nach § 21 Abs. 2 Satz 6 GemO.
2. Da die mit dem Bürgerbegehren angestrebte Entscheidung die Wirkung eines endgültigen Gemeinderatsbeschlusses hat, muss die mit dem Bürgerbegehren gestellte Frage eine „Entscheidung“ erfordern. Ein Bürgerbegehren, das nur zum Ziel hat, dem Gemeinderat Vorgaben für eine danach noch von ihm zu treffende Entscheidung zu machen, ersetzt keine Entscheidung des Gemeinderats und ist deshalb unzulässig. Denn es soll verhindert werden, dass ein Bürgerbegehren aus einem Problembereich lediglich unselbständige Einzelfragen zur Entscheidung stellt und damit eine sachgerechte Lösung des Gesamtproblems nicht in den Blick nimmt.
3. Es spricht einiges dafür, das Bürgerbegehren gegen das Verbot, bloße Vorgaben für künftige Entscheidungen des Gemeinderats zu machen, verstößt. Das Bürgerbegehren ist der Sache nach darauf gerichtet, dem Gemeinderat punktuelle Vorgaben für eine von ihm aufgrund der derzeit laufenden Überlegungen zum Trinkwasserkonzept noch nicht abschließend zu treffende Entscheidung über die Optimierung des Wasserversorgungssystems der Gemeinde Weisenbach zu machen. Solange die Wasserbezugsmöglichkeiten aus dem Umland nicht überprüft wurden, führt der von dem Bürgerbegehren angestrebte Ausschluss einer dieser Wasserbezugsmöglichkeiten zu einer mit den weitreichenden Wirkungen eines Bürgerbegehrens nicht zu vereinbarenden Bindung der Gemeinde ins Blaue hinein, deren Folgen derzeit nicht übersehbar sind. Eine sachgerechte Lösung des Gesamtproblems wird dadurch mindestens erschwert.

4. Dass das Bürgerbegehren unzulässig ist, weil es nicht auf eine abschließende Entscheidung anstelle des Gemeinderats, sondern nur auf Vorgaben für künftige Entscheidungen des Gemeinderats zielt, ist allerdings nicht gesichert. Denn auch wenn dies nicht sachgerecht erscheint, lässt sich die Frage, ob eine Ersatzwasseranbindung an die Stadt Gernsbach erfolgen soll, für sich gesehen abschließend entscheiden. Entscheidungen baden-württembergischer Gerichte dazu, inwieweit es zulässig ist, eine Teilfrage aus einem Gesamtproblem herauszulösen und zum Gegenstand eines Bürgerentscheids zu machen gibt es zudem, soweit ersichtlich, nicht.
5. Das Bürgerbegehren enthält nicht den nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO vorgeschriebenen Kostendeckungsvorschlag. Der Kostendeckungsvorschlag ist allerdings entbehrlich. Ein Kostendeckungsvorschlag ist nicht erforderlich, wenn für die Realisierung des Bürgerbegehrens keine Kosten anfallen. Das ist beim Unterlassen einer Anbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach der Fall.
6. Dass der Gemeinde Weisenbach für die Prüfung der Anbindung an das Trinkwassernetz Gernsbach bereits (geringe) Kosten entstanden sind, die im Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids nutzlos würden, macht keinen Kostendeckungsvorschlag erforderlich.
7. Überwiegendes spricht dafür, dass ein Kostendeckungsvorschlag auch nicht deshalb erforderlich ist, weil die Gemeinde Weisenbach unter Umständen eine Alternativmaßnahme zur vorsorgenden Gewährleistung der Wasserversorgungssicherheit ergreifen muss, wenn sie auf eine Ersatzwasseranbindung an das Trinkwassernetz von Gernsbach verzichtet. Zwar muss sich ein Kostendeckungsvorschlag auch auf die notwendigen unmittelbaren Folgekosten der vorgeschlagenen Maßnahme beziehen. Zu diesen Kosten dürften auch die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme gehören. Allerdings ist die Gemeinde Weisenbach durch § 44 Abs. 3 Satz 2 WG nicht zu vorsorgenden Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit gezwungen, sondern „soll“ diese nur durchführen. Die Prüfung der Gemeinde Weisenbach, welche Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit erforderlich sind, und ob es zur vorsorgenden Gewährleistung der Versorgungssicherheit einer Ersatzwasseranbindung bedarf, ist noch nicht abgeschlossen, ein Beschluss über eine Ersatzwasseranbindung an Gernsbach wurde nicht gefasst. Es kann daher nicht mit hinreichender Sicherheit angenommen werden, dass der Verzicht auf eine Ersatzwasseranbindung an Gernsbach zwangsläufig eine mit Kosten verbundene Alternativmaßnahme notwendig macht, für die das Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag enthalten müsste.
8. Zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens gehört nach § 21 Abs. 2 Satz 4 GemO eine Begründung. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt aufzuklären, so dass sie wissen, worüber sie abstimmen. Die Begründung darf deshalb nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend sein, wobei es nicht darauf ankommt, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde liegt.

9. Diesen Anforderungen genügt die Begründung des Bürgerbegehrens nicht. Die Begründung suggeriert, dass das Wasser, das im Falle eines Anschlusses an das Trinkwassernetz von Gernsbach in das Trinkwassernetz der Gemeinde Weisenbach gelangen würde, in einem Ausmaß PFC enthalten würde, dass es die in der Begründung genannten Folgen (Blasen-, Nieren- und Hodenkrebs sowie Leukämie) hervorrufen kann und für Schwangere und Kleinkinder nicht geeignet ist. Ein Hinweis darauf, dass das Trinkwasser im Netz der Stadt Gernsbach nahezu PFC-frei ist und die – für empfindliche Bevölkerungsgruppen wie Schwangere, Säuglinge und Kleinkinder geltenden – allgemeinen Vorsorge-Maßnahmenwerte für PFC-Einzelparameter sowie die Leit- und Orientierungswerte des Umweltbundesamtes deutlich unterschreitet, fehlt.

Die Auslassung dieses wesentlichen Punkts begründet ein nennenswertes Risiko, dass die Bürger die Risiken, die mit einem Anschluss an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach verbunden wären, falsch einschätzen und dadurch der Bürgerwillen verfälscht wird.

10. Die Begründung des Bürgerbegehrens ist auch deshalb unvollständig, weil sie jegliche Ausführungen zu den Konsequenzen einer Entscheidung gegen einen Anschluss der Gemeinde Weisenbach an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach vermissen lässt. Nicht eingegangen wird darauf, dass sich die Gemeinde Weisenbach bislang ausschließlich über eigene Quellen versorgt, deren Schüttung jedoch in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist, so dass eine mengenmäßige Unterdeckung bei der Wasserversorgung droht. Ob es gegenüber einer Anbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach andere, gleich geeignete und finanziell tragbare Maßnahmen zur Gewährleistung der langfristigen Versorgungssicherheit gibt, ist nicht gesichert, da die Prüfungen der Gemeinde Weisenbach hierzu noch andauern. Von einem unterzeichnenden Bürger kann nicht erwartet werden, dass er die potentiellen Risiken des Ausschlusses einer Ersatzwasseranbindung an die Stadt Gernsbach für die langfristige Versorgungssicherheit und die Finanzen der Gemeinde Weisenbach anhand des vorliegenden Bürgerbegehrens erkennt. Auch dies führt zu einer möglichen Verfälschung des Bürgerwillens.

11. Im Hinblick darauf, dass die Grenze zwischen in der Begründung eines Bürgerbegehrens zulässigen „gewissen Überzeichnungen und bloßen Unrichtigkeiten in Details“ einerseits und Ausführungen, „die die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend machen“, andererseits, schwierig zu ziehen ist, verbleibt bei Ablehnung des Bürgerbegehrens wegen unzureichender Begründung zwar ein gewisses Prozessrisiko. Dieses halten wir aber für eher gering.

Herr Rechtsanwalt Dr. Lange empfiehlt, den Antrag der Bürgerinitiative Trinkwasser Weisenbach/Au auf Durchführung eines Bürgerentscheids abzulehnen.

Die Gemeindeverwaltung schließt sich der Einschätzung der rechtlichen Stellungnahme an.

b) BESCHLUSSVORSCHLAG

Der Antrag der „Bürgerinitiative Trinkwasser Weisenbach/Au“ vom 4. Februar 2022 auf Durchführung eines Bürgerentscheids wird zurückgewiesen. Das Bürgerbegehren wird für unzulässig erklärt.

Anlage

Stellungnahme von Rechtsanwalt Dr. Lange
von Dolde Mayen & Partner Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB

Gemeinde Weisenbach
Herrn Bürgermeister Daniel Retsch
Hauptstr. 3
76599 Weisenbach

D.Retsch@weisenbach.de

Büro Stuttgart
GENO Haus
Heilbronner Straße 41
D-70191 Stuttgart
Fon (0711) 601 701-0
Fax (0711) 601 701-99

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde
Dr. Rainard Menke
Dr. Andrea Vetter
Dr. Winfried Porsch
Dr. Tina Bergmann
Dr. Bernd Schieferdecker
Dr. Moritz Lange
Dr. Matthias Hangst
Dr. Maria Marquard
Dr. Raphael Pompl
Dr. Oliver Moench

Büro Bonn
Rheinauen Carré
Mildred-Scheel-Straße 1
D-53175 Bonn
Fon (0228) 323 002-0
Fax (0228) 323 002-99

Prof. Dr. Thomas Mayen
Dr. Markus Deutsch
Dr. Barbara Stamm
Dr. Christian Stelter
Dr. Elena Tillmann
Dr. Sebastian Nellesen

Kontaktdaten:
(0711) 601 701-60
lange@doldemayen.de

Unser Zeichen:
22/00122 ML

Datum:
7. März 2022

Gemeinde Weisenbach
Stellungnahme zum Bürgerbegehren der Bürgerinitiative
„Trinkwasser Weisenbach/Au“

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Retsch,

zur rechtlichen Zulässigkeit des von der Bürgerinitiative „Trinkwasser Weisenbach/Au“ initiierten Bürgerbegehrens ist Folgendes zu bemerken:

Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage	3
1. Trinkwasserversorgung in Weisenbach.....	3
2. Bürgerbegehren der Bürgerinitiative „Trinkwasser Weisenbach/Au“	4
II. Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ..	4
1. Überblick	4
2. Unproblematisch erfüllte Zulässigkeitsvoraussetzungen	5
3. Näher zu prüfende Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	7
III. Abschließende Entscheidung anstelle des Gemeinderats	8
1. Prüfungsmaßstab	8
2. Bürgerbegehren betrifft unselbständige Teilfrage des Gesamtproblems Trinkwasserversorgung	10
IV. Kostendeckungsvorschlag	12
1. Prüfungsmaßstab	12
2. Kostendeckungsvorschlag wegen nutzloser Aufwendungen... ..	13
3. Kostendeckungsvorschlag wegen Kosten einer Alternativmaßnahme	14
V. Begründung des Bürgerbegehrens	17
1. Prüfungsmaßstab	17
2. Unzureichende Begründung des Bürgerbegehrens	18
VI. Fazit	21

I. Ausgangslage

1. Trinkwasserversorgung in Weisenbach

Die Trinkwasserversorgung der Gemeinde Weisenbach verfügt im Wesentlichen über vier ständig genutzte Quellen. Fremdwasser bezieht die Gemeinde Weisenbach nicht. Nachdem in den Herbstmonaten 2015 und 2016 aufgrund fehlender Niederschläge die Quellschüttungen zurückgegangen waren, gab die Gemeinde Weisenbach im Jahr 2017 ein Strukturgutachten in Auftrag, das der Beurteilung der Versorgungssicherheit und der Ausarbeitung eines Versorgungskonzepts dient. Das Strukturgutachten wurde Ende 2019 im Gemeinderat vorgestellt und von diesem zur Kenntnis genommen. Es dient als Grundlage und Rahmen für die in den nächsten Jahren notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Wasserversorgung.

Eine der in dem Strukturgutachten empfohlenen Maßnahmen ist die Überprüfung der Wasserbezugsmöglichkeiten aus dem Umland. Eine solche Überprüfung ist bislang allerdings nur in den ersten Grundzügen erfolgt. Danach wäre eine Anbindung an das benachbarte Ortsnetz Langenbrand/Gausbach, Gemeinde Forbach, technisch möglich, mengenmäßig wegen ähnlicher Quellsituation wie in der Gemeinde Weisenbach aber im 2. Halbjahr unsicher. Eine Anbindung an das Ortsnetz der Stadt Gernsbach wäre durch das Wasser der Stadtwerke Gaggenau, das der Trinkwasserversorgung der Stadt Gernsbach dient, mengenmäßig sicher, bedürfte in technischer Hinsicht aber weiterer Klärung (Präsentation „Trinkwasserversorgung der Gemeinde Weisenbach“ der RBS wave GmbH vom 25.10.2021, S. 22).

Einen Beschluss, in eine detaillierte Prüfung der Wasserbezugsmöglichkeiten aus dem Umland einzutreten oder eine Ersatzwasseranbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach zu verwirklichen, hat der Gemeinderat bislang nicht gefasst.

2. Bürgerbegehren der Bürgerinitiative „Trinkwasser Weisenbach/Au“

Die Bürgerinitiative „Trinkwasser Weisenbach/Au“ überreichte der Gemeinde Weisenbach am 04.02.2022 ein Bürgerbegehren mit insgesamt 705 Unterschriften. Oberhalb der für die Unterschriften vorgesehenen Tabelle findet sich folgender Text:

„Wir möchten den Bau einer Trinkwasserleitung von Gernsbach bzw. Gaggenau nach Weisenbach verhindern, da das Wasser aus der Rheinebene mit PFC verunreinigt und kalkhaltig ist. PFC ist giftig und kann zu Blasen-, Nieren-, Hodenkrebs sowie Leukämie führen. Zudem ist es für Schwangere und Kleinkinder nicht geeignet.

Sind Sie auch dagegen, dass die Gemeinde Weisenbach an das Trinkwassernetz von Gernsbach angeschlossen wird?“

II. Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens

1. Überblick

Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens sind nach § 21 Abs. 2 und 3 GemO:

- Das Bürgerbegehren wird schriftlich eingereicht (§ 21 Abs. 3 Satz 3 Hs. 1 GemO);
- das Begehren enthält eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage;
- es enthält eine hinreichend bestimmte Fragestellung;
- es bezieht sich auf eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist (§ 21 Abs. 3 Satz 1 GemO);
- es zielt auf eine abschließende Entscheidung anstelle des Gemeinderats;

- es ist auf ein rechtmäßiges Ziel gerichtet;
- soweit es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, muss es innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein (§ 21 Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 GemO);
- das Begehren hat keine Angelegenheit zum Gegenstand, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist (§ 21 Abs. 3 Satz 2 GemO);
- es hat keine nach § 21 Abs. 2 GemO vom Bürgerentscheid ausgeschlossene Angelegenheit zum Gegenstand;
- es enthält eine Begründung (§ 21 Abs. 3 Satz 4 GemO);
- es enthält einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme (§ 21 Abs. 3 Satz 4 GemO) und
- es erreicht das nach § 21 Abs. 3 Satz 6 GemO erforderliche Quorum an Unterstützungsunterschriften.

Diese Voraussetzungen sind strikt zu handhaben. Die Entscheidung des Gemeinderats über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 21 Abs. 4 Satz 1 GemO ist eine reine Rechtsentscheidung, bei der dem Gemeinderat kein Ermessen zusteht (Armbruster, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: April 2021, § 21 Rn. 23).

2. Unproblematisch erfüllte Zulässigkeitsvoraussetzungen

Einige der genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen sind ohne Weiteres erfüllt.

- a) So wurde das Bürgerbegehren schriftlich eingereicht und enthält eine hinreichend bestimmte, mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Fragestellung.

- b) Das Bürgerbegehren bezieht sich auf eine Angelegenheit, die in den Wirkungskreis der Gemeinde fällt. Der Gemeinde obliegt nach § 2 Abs. 2 GemO, § 44 Abs. 1 Satz 1 Wassergesetz [WG] die Wasserversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge (Pflichtaufgabe). Für die Entscheidung über eine Ersatzwasseranbindung an Gernsbach ist innerhalb der Gemeinde der Gemeinderat zuständig.
- c) Das Bürgerbegehren ist, soweit ersichtlich, auch nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet. Die Zielsetzung des Bürgerbegehrens wäre nur rechtswidrig, wenn die Gemeinde Weisenbach bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid ihrer Pflicht nach § 44 Abs. 3 Satz 1 WG zur Bereitstellung von Wasser in guter Qualität und ausreichender Menge nicht nachkommen könnte. Der Nachweis, dass die Gemeinde Weisenbach auf eine Ersatzwasseranbindung an Gernsbach angewiesen ist, um ihre Pflichten aus § 44 Abs. 3 Satz 1 WG zu erfüllen, kann nach dem derzeitigen Stand der Untersuchungen zur Wasserversorgung der Gemeinde Weisenbach nicht geführt werden.
- d) Einen (Grundsatz-)Beschluss des Gemeinderats, zu dem sich das Bürgerbegehren in Widerspruch setzt, gab es nach Ihrer Mitteilung nicht.
- e) Das Bürgerbegehren hat keine nach § 21 Abs. 2 GemO vom Bürgerentscheid ausgeschlossene Angelegenheit zum Gegenstand. Bei der Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung handelt es sich insbesondere nicht um eine Weisungsaufgabe nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO (Bulling/Finkenbeiner/Eckardt/Kibele, Wassergesetz für Baden-Württemberg, Stand: Januar 2021, § 44 Rn. 9).
- f) Das Bürgerbegehren hat auch keine Angelegenheit zum Gegenstand, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist (§ 21 Abs. 3 Satz 2 GemO).

- g) Das nach § 21 Abs. 3 Satz 6 GemO erforderliche Quorum an Unterstützungsunterschriften ist nach Ihrer Mitteilung erreicht. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Gemeinde nach der Kommentarliteratur entsprechend der Vorgabe für Wahlvorschläge in § 14 Abs. 1 Nr. 1 Kommunalwahlordnung (KomWO) verlangen kann, dass die Unterzeichner das Datum ihres Geburtstags und die Angabe ihrer Wohnung beifügen, so dass keine Zweifel über ihre Person entstehen kann (Quecke/Bock/Königsberg, Das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg, 7. Aufl. 2019, § 41 Rn. 8). Da die Prüfung der Gemeinde auch die Frage umfasst, ob der Unterzeichnende i.S.v. § 41 Abs. 1 Satz 3 Kommunalwahlgesetz (KomWG) im Zeitpunkt der Unterzeichnung wahlberechtigt ist, soll sie auch die Angabe des Datums der konkreten Unterzeichnung durch die betreffende Person verlangen können, soweit sich dies nicht auf andere Weise aus der vorgelegten Unterschriftenliste ergibt (Armbruster, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: April 2021, § 21 Rn. 17b). Die eingereichten Unterschriftenlisten enthalten bis auf die Nennung des Straßennamens keine Angaben zum Wohnort und auch keine Angaben zum Geburtsdatum der Unterzeichner und zum Tag der Unterzeichnung. Soweit es der Gemeinde dennoch mit überschaubarem Aufwand möglich ist zu prüfen, ob das erforderliche Quorum erreicht ist, halte ich es allerdings für zweifelhaft, ob das Bürgerbegehren aus diesem Grund zurückgewiesen werden dürfte, zumal das Gesetz nicht ausdrücklich vorsieht, dass die Vorschriften über die Unterzeichnung von Wahlvorschlägen auf Bürgerbegehren anwendbar sind.

3. Näher zu prüfende Zulässigkeitsvoraussetzungen

Näher zu prüfen ist, ob das Bürgerbegehren auf eine abschließende Entscheidung anstelle des Gemeinderats gerichtet ist (s. dazu unten III.), ob es nach den gesetzlichen Vorschriften einen Kostendeckungsvorschlag benötigt (unten IV.) und ob es die gesetzlichen Anforderungen an seine Begründung einhält (unten V.).

III. Abschließende Entscheidung anstelle des Gemeinderats

1. Prüfungsmaßstab

- a) Die mit dem Bürgerbegehren angestrebte Entscheidung hat nach § 21 Abs. 8 Satz 1 GemO die Wirkung eines endgültigen Gemeinderatsbeschlusses. Daraus folgt, dass die mit dem Bürgerbegehren gestellte Frage eine „Entscheidung“ erfordern muss. Der angestrebte Bürgerentscheid muss die abschließende Entscheidung anstelle des Gemeinderats selbst treffen. Das Bürgerbegehren muss eine konkrete und grundsätzlich abschließende Regelung einer Angelegenheit beinhalten (Aker, in: Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, GemO/GemHVO Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2019, § 21 Rn. 7). Ein Bürgerbegehren, das nur zum Ziel hat, dem Gemeinderat Vorgaben für eine danach noch von ihm zu treffende Entscheidung zu machen, ersetzt keine Entscheidung des Gemeinderats und ist deshalb unzulässig. Unzulässig sind außerdem resolutionsartige Meinungskundgebungen (Armbruster, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: April 2021, § 21 Rn. 16f; OVG Münster, Urt. v. 13.06.2017 – 15 A 1561/15, juris Rn. 85 m.w.N.; VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 76).
- b) Mit dem Verbot, bloße Vorgaben zu machen statt eine Entscheidung zu treffen, soll verhindert werden, dass ein Bürgerbegehren aus einem Problembereich lediglich unselbständige Einzelfragen zur Entscheidung stellt und damit eine sachgerechte Lösung des Gesamtproblems nicht in den Blick nimmt (Urt. v. 19.02.2008 – 15 A 2961/07, juris Rn. 39). Die von einem Bürgerentscheid ausgehende besondere Bindung ist nur dann gerechtfertigt, wenn dessen Gegenstand im Zeitpunkt des Bürgerentscheids sich zumindest so konkret darstellt, dass er überhaupt einer verantwortlichen Entscheidung zugänglich ist und nicht etwa eine Bindung ins Blaue hinein bewirkt (OVG Münster, Beschl. v. 18.10.2007 – 15 A 2666/07, juris Rn. 7; OVG Saarlouis, Urt. v.

12.06.2008 – 1 A 3/08, juris Rn. 99; VG Stuttgart, Urt. v. 17.07.2009 – 7 K 3229/08, juris Rn. 77 f. m.w.N.).

Für unzulässig gehalten wurde deshalb etwa ein Bürgerbegehren, das dem Gemeinderat Vorgaben über eine von ihm noch abschließend zu treffende alternative Finanzierungsentscheidung macht (OVG Münster, Urt. v. 19.02.2008 – 15 A 2961/07, juris Rn. 39), ein Bürgerbegehren, mit dem bloß die Aufhebung eines Gemeinderatsbeschlusses begehrt wird, mit dem sich die Stadt für den Ausbau eines Hafens ausgesprochen hat, ohne aber eine neue Entscheidung zum Hafen zu treffen (OVG Münster, Beschl. v. 27.02.2009 – 15 A 3224/08, juris Rn. 5), ein Bürgerbegehren, das die Einsetzung einer Untersuchungskommission zu einer Sachfrage verlangt, ohne eine Entscheidung über die Sachfrage zu treffen (OVG Münster, Beschl. v. 30.10.2008 – 15 A 2027/08, juris Rn. 14), ein Bürgerbegehren, das darauf zielt, dass die Gemeinde bei künftigen Einzelfallentscheidungen über die Organisation der Straßenbauverwaltung keine Vermögensgegenstände an Private überträgt (OVG Münster, Beschl. v. 18.10.2007 – 15 A 2666/07, juris Rn. 8), ein Bürgerbegehren, das auf die resolutionsartige Unterstützung einer Eissporthalle in der Gemeinde gerichtet ist, ohne dass deutlich wird, was Folge eines entsprechenden Ratsbeschlusses oder eines erfolgreichen Bürgerentscheids wäre (OVG Münster, Urt. v. 23.04.2002 – 15 A 5594/00, juris Rn. 20), sowie ein Bürgerbegehren, das darauf gerichtet war, dass die Gemeinde ihr Abfallwirtschaftskonzept dadurch weiterentwickelt, dass „bestimmte Verfahren“ eingeführt und damit die Müllverbrennung sowie drastisch steigende Müllgebühren überflüssig werden (OVG Münster, Urt. v. 09.12.1997 – 15 A 974/97, juris Rn. 25).

Offengelassen hat die Rechtsprechung, ob eine gemeindliche Angelegenheit (im konkreten Fall die „Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzepts“) durch Herauslösen einzelner unselbständiger Teile bloßen Teilentscheidungen durch einen Bürgerentscheid zugeführt werden

darf (OVG Münster, Urt. v. 05.02.2002 – 15 A 1965/99, juris Rn. 22; OVG Münster, Urt. v. 09.12.1997 – 15 A 974/97, juris Rn. 26).

Für zulässig gehalten wurde ein Bürgerbegehren, das sich gegen den Ausbau der Teileinrichtungen „Gehwege“ und „Beleuchtungsanlage“ in näher bezeichneten Straßen richtete, ohne zugleich damit sachlich zusammenhängende weitere Gegenstände (Ausbau der Teileinrichtung „Fahrbahn“) in die zur Entscheidung gestellte Frage einzubeziehen (OVG Münster, Urt. v. 19.02.2008 – 15 A 2961/07, juris Rn. 39).

2. Bürgerbegehren betrifft unselbständige Teilfrage des Gesamtproblems Trinkwasserversorgung

- a) Das Bürgerbegehren der Bürgerinitiative „Trinkwasser Weisenbach/Au“ zielt auf den Ausschluss einer Anbindung der Gemeinde Weisenbach an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach und hat damit für sich gesehen eine konkrete Maßnahme zum Gegenstand. Bezogen auf die Anbindung an das Trinkwassernetz Gernsbach zielt das Bürgerbegehren auf eine abschließende Entscheidung.

Dennoch spricht einiges dafür, dass ein Bürgerbegehren mit diesem Inhalt nicht zulässig ist. Denn der Sache nach ist es darauf gerichtet, dem Gemeinderat punktuelle Vorgaben für eine von ihm aufgrund der derzeit laufenden Überlegungen zum Trinkwasserkonzept noch nicht abschließend zu treffende Entscheidung über die Optimierung des Wasserversorgungssystems der Gemeinde Weisenbach zu machen. Mit dem Ausschluss einer Ersatzwasseranbindung an die Stadt Gernsbach wird eine unselbständige Teilfrage aus der der Gemeinde nach § 44 Abs. 3 Satz 1 und 2 WG obliegende Aufgabe der (vorsorgenden) Gewährleistung der der Wasserversorgung herausgelöst und zum isolierten Gegenstand eines Bürgerentscheids gemacht. Dies gefährdet eine sachgerechte Lösung des Gesamtproblems, die erst möglich ist, wenn alle in Betracht kommenden Alternativen zur Gewährleistung der Trinkwasserversorgung untersucht, bewertet und gegeneinander abgewogen wurden. Eine der Empfehlungen in dem von

der Gemeinde Weisenbach in Auftrag gegebenen Strukturgutachten lautet, die Wasserbezugsmöglichkeiten aus dem Umland zu überprüfen. Diese Überprüfung ist nicht abgeschlossen. Solange die Wasserbezugsmöglichkeiten aus dem Umland nicht überprüft wurden, führt der von dem Bürgerbegehren angestrebte Ausschluss einer dieser Wasserbezugsmöglichkeiten zu einer Bindung der Gemeinde ins Blaue hinein, deren Folgen derzeit nicht übersehbar sind und im schlimmsten Fall (beim Fehlen geeigneter Alternativen) zu einer Gefährdung der Versorgungssicherheit in der Gemeinde Weisenbach führt.

Dass es dem Bürgerbegehren darum geht, Vorgaben für künftige Entscheidungen des Gemeinderats über das Trinkwasserkonzept der Gemeinde Weisenbach zu machen, zeigt sich auch an dem Schreiben der Vertrauenspersonen an die Gemeinde vom 18.02.2022. Darin verlangen die Vertrauenspersonen, den in dem Strukturgutachten enthaltenen Punkt zu „Wasserbezugsmöglichkeiten aus dem Umland“ dahingehend zu präzisieren, dass kein PFC-haltiges Wasser aus Gernsbach bezogen wird und schlagen als Alternative eine Ersatzwasserleitung nach Langenbrand-Forbach vor. Der Sache nach geht es dem Bürgerbegehren mithin darum, den Entscheidungsprozess des Gemeinderats dadurch „einzuhengen“, dass einzelne Entscheidungsoptionen vorab aus dem Prozess herausgenommen werden. Ein Bürgerbegehren, das zum Ziel hat, dem Gemeinderat Vorgaben für eine danach noch von ihm zu treffende Entscheidung zu machen, ist unzulässig.

- b) Die Ablehnung des Bürgerbegehrens mit der Begründung, es ziele nicht auf eine abschließende Entscheidung anstelle des Gemeinderats, ist allerdings mit einigen Unsicherheiten behaftet. Ob es sich bei der Entscheidung, auf einen Anschluss an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach zu verzichten, nur um eine Vorgabe für künftige Entscheidungen des Gemeinderats der Gemeinde Weisenbach bzw. um die unzulässige Herauslösung einer unselbständigen Teilfrage des

Gesamtkomplexes „Trinkwasserversorgung“ handelt, ist nicht gesichert. Denn auch wenn dies nicht sachgerecht erscheint, lässt sich die Frage, ob eine Ersatzwasseranbindung an die Stadt Gernsbach erfolgen soll, für sich gesehen abschließend entscheiden. Auch gibt es, soweit ersichtlich, keine Entscheidung eines baden-württembergischen Gerichts zu der Frage, inwieweit es zulässig ist, eine Teilfrage aus einem Gesamtproblem herauszulösen und zum Gegenstand eines Bürgerentscheids zu machen. Das OVG Münster hat die Frage bezogen auf Teilfragen eines Abfallwirtschaftskonzepts offengelassen. Trotz der guten Argumente, die gegen die Zulässigkeit der Fragestellung sprechen, muss daher damit gerechnet werden, dass ein Gericht die Frage, ob eine Anbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach erfolgen soll, für einen zulässigen Gegenstand eines Bürgerentscheids hält.

IV. Kostendeckungsvorschlag

1. Prüfungsmaßstab

Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO muss das Bürgerbegehren einen „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten“. Dem Vorschlag über die Finanzierung kommt erhebliche Bedeutung zu. Die Bürgerschaft soll nicht nur Leistungen von der Gemeinde fordern können, sondern muss auch die Möglichkeit einer Finanzierung genau prüfen. Damit wird der Bürgerschaft die Selbstverantwortung für die geplante Maßnahme klar vor Augen gestellt (Armbruster, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand: April 2021, § 21 Rn. 20a). Da ein Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses hat und nur eingeschränkt abänderbar ist (§ 21 Abs. 8 GemO), muss der Kostendeckungsvorschlag den Bürgern die Verantwortung für die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Gemeindevermögen klarmachen. Daher sind jedenfalls in Form einer über-

schlägigen Schätzung die durch die Maßnahme voraussichtlich entstehenden Kosten und ein Vorschlag für deren Deckung anzugeben (VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 10).

Der Gesetzeswortlaut („muss“) schreibt einen Kostendeckungsvorschlag zwingend vor (Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, GemO/GemHVO Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2019, § 21 Rn. 9). Nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim ist ein Kostendeckungsvorschlag dennoch entbehrlich, wenn keine Kosten anfallen, mit der Realisierung des Bürgerbegehrens sogar Einsparungen verbunden sind oder eine Kostenentwicklung nicht voraussehbar ist (VGH Mannheim, Ur. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 72; Bock, a.a.O., § 21 Rn. 20a). Dies ist z.B. der Fall, wenn mit einem Bürgerbegehren der Verzicht auf eine Baumaßnahme begehrt wird (VGH Mannheim, Beschl. v. 30.09.2010 – 1 S 1722/10, juris Rn. 14; Beschl. v. 08.04.2011 – 1 S 303/11, juris Rn. 17).

2. Kostendeckungsvorschlag wegen nutzloser Aufwendungen

Ein Kostendeckungsvorschlag nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO könnte im Hinblick auf die Kosten erforderlich sein, die bereits für die Prüfung einer Ersatzwasseranbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach angefallen sind. Insoweit hat nach der Präsentation „Trinkwasserversorgung der Gemeinde Weisenbach“ der RBS wave GmbH vom 25.10.2021 bereits eine erste grobe Prüfung stattgefunden. Hierfür dürften auch interne Personalkosten angefallen sein. Diese Aufwendungen wären bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens nutzlos.

Dafür, dass Aufwendungen, die bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens nutzlos würden, im Rahmen des Kostendeckungsvorschlags zu berücksichtigen sind, spricht der Zweck des Kostendeckungsvorschlags. Dieser soll die Bürger möglichst umfassend über die finanziellen Folgen des Bürgerbegehrens informieren, damit sie sich ihrer Verantwortung bei der Abstimmung bewusst werden. Das OVG Lüneburg geht daher davon aus, es sei verfälschend, wenn ein Kostendeckungsvorschlag nur die Aufwendungen

für das Alternativprojekt benennt, ohne die für das laufende Vorhaben bereits aufgewandten Mittel anzuführen (OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2008 – 10 ME 204/08, juris Rn. 27; ebenso VG Kassel, Urt. v. 28.09.2012 – 3 K 659/12.KS, juris Rn. 41).

Der VGH Mannheim folgt dieser Ansicht allerdings nicht. Er geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass ein Bürgerbegehren, das den Verzicht auf ein Projekt verlangt, keines Kostendeckungsvorschlags bedarf (VGH Mannheim, Beschl. v. 30.09.2010 – 1 S 1722/10, juris Rn. 14; Beschl. v. 08.04.2011 – 1 S 303/11, juris Rn. 17). Hieran hielt er auch im Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren fest, das sich gegen den Bau einer Stadthalle richtete, deren Rohbau bereits nahezu vollständig errichtet war. Obwohl für den Rohbau bereits erhebliche Kosten entstanden sein mussten, entschied der VGH Mannheim, von einem Kostendeckungsvorschlag habe abgesehen werden können, weil die verlangte Maßnahme keine (weiteren) Kosten verursachen würde (VGH Mannheim, Urt. v. 14.11.1983 – 1 S 1204/83, NVwZ 1985, 288, 289).

Ein Kostendeckungsvorschlag ist daher nicht deshalb erforderlich, weil im Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids Aufwendungen nutzlos würden, die bei der Gemeinde Weisenbach für die Prüfung einer Ersatzwasseranbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach angefallen sind.

3. Kostendeckungsvorschlag wegen Kosten einer Alternativmaßnahme

- a) Fraglich ist allerdings, ob es vorliegend deshalb eines Kostendeckungsvorschlags bedarf, weil die Gemeinde Weisenbach gemäß § 44 Abs. 3 Satz 2 WG vorsorgende Maßnahmen in Bezug auf die Versorgungssicherheit ergreifen soll. Schließt sie die Errichtung einer Ersatzwasseranbindung an das Trinkwassernetz Gernsbach aus, ist sie daher gehalten, andere vorsorgende Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit in den Blick zu nehmen. Davon, dass es mit der Ablehnung des Anschlusses an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach nicht sein Bewenden hat, gehen auch die Initiatoren des Bürgerbegehrens aus, die im Schreiben an die Gemeinde vom

18.02.2022 mitteilen, eine Alternative zum Wasserbezug aus Gernsbach bestünde in einer Ersatzwasserleitung nach Langenbrand-Forbach. Bei den Kosten für derartige Alternativmaßnahmen könnte es sich um „Kosten der verlangten Maßnahme“ i.S.v. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO handeln, für deren Deckung das Bürgerbegehren einen Vorschlag enthalten muss.

- b) Die Rechtsprechung außerhalb Baden-Württembergs geht seit Längerem davon aus, dass sich der Kostendeckungsvorschlag auf den finanziellen Aufwand beziehen muss, der für die Gemeinde bei der Verwirklichung des Begehrens im Ergebnis anfällt. Das sollen nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme sein, sondern auch zwangsläufige Folgekosten, der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme (VGH Kassel, Beschl. v. 18.03.2009 – 8 B 528/09, juris Rn. 54; OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2008 – 10 ME 204/08, juris Rn. 27 f.; OVG Schleswig, Beschl. v. 24.04.2006 – 2 MB 10/06, juris Rn. 10). Wird bei Wegfall des umstrittenen Konzepts zwangsläufig eine Alternative erforderlich, müssen die Abstimmungsberechtigten danach zu einem sachgerechten Urteil über diese andere Möglichkeit und der Kosten befähigt werden (VG Kassel, Urt. v. 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, juris Rn. 39, unter Hinweis auf VGH Kassel, Beschl. v. 16.07.1996 – 6 TG 2264/96, NVwZ 1997, 310, 311). Dem hat sich in einer jüngeren Entscheidung – soweit ersichtlich, erstmals für Baden-Württemberg – auch das VG Karlsruhe angeschlossen. Es entschied, dass der Kostendeckungsvorschlag eines Bürgerbegehrens, das die Nicht-Unterzeichnung des Mietvertrags für notwendige Verwaltungsflächen verlangt, zumindest auf eine der dann notwendigen Alternativmaßnahmen zur Schaffung der erforderlichen Verwaltungsflächen (z.B. Anmietung bzw. Neubau vergleichbarer erforderlicher Flächen) eingehen muss (VG Karlsruhe, Urt. v. 10. Juli 2020 – 2 K 7650/19, juris Rn. 74).

Ob der VGH Mannheim die Auffassung des VG Karlsruhe teilen würde, ist allerdings nicht gesichert. Zwar geht auch der VGH Mannheim davon aus, dass zu den Kosten, die im Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens anzugeben sind, nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme gehören, sondern auch die notwendigen Folgekosten (VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 11). Die Rechtsprechung des VGH Mannheim zu unmittelbaren Folgekosten, die einen Kostendeckungsvorschlag erfordern, ist allerdings „bürgerbegehrensfreundlicher“ als die anderer Bundesländer. So nimmt der VGH Mannheim etwa an, dass Schadensersatzansprüche im Zusammenhang mit der Nichtdurchführung einer Maßnahme keinen Kostendeckungsvorschlag erforderlich machen (VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 11; Urt. v. 21.04.2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 72; a.A. OVG Lüneburg, B. v. 11.08.2008 – 10 ME 204/08 –, juris Rn. 27). Auch geht er davon aus, dass zukünftige Einnahmen, die der Gemeinde durch die verlangte Maßnahme entgehen, nur dann Kosten der verlangten Maßnahmen i.S.v. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO sind, wenn die Gemeinde diese Beträge bisher schon tatsächlich eingenommen hat und diese aufgrund der verlangten Maßnahme nun wegfallen. Denn nur in diesem Fall sei der Wegfall der bisherigen Einnahmen unmittelbare Folge der verlangten Maßnahme. Führe die verlangte Maßnahme dagegen lediglich dazu, dass die Gemeinde mögliche Einnahmen, die sie bisher nicht erzielt, auch zukünftig nicht haben wird, soll diese Einbuße dagegen keinen Kostendeckungsvorschlag erfordern (VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18, juris Rn. 12; a.A. noch VG Sigmaringen, Beschl. v. 08.05.2018 – 9 K 2491/18, juris Rn. 46 ff.).

- c) Ein Kostendeckungsvorschlag dürfte vorliegend jedenfalls deshalb nicht erforderlich sein, weil Kosten für eine Alternativmaßnahme jedenfalls nur dann „unmittelbare Folgekosten“ des Bürgerbegehrens sind, wenn es sich um eine „erzwungene“ Alternativmaßnahme han-

delt (VGH Kassel, Beschl. v. 10.11.2016 – 8 B 2536/16, Rn. 8). Erforderlich ist, dass die Kosten der Alternative mit einiger Zwangsläufigkeit unmittelbar anfallen würden. Kosten, die sich erst durch die Verwirklichung mehrerer, kaum kalkulierbarer Zwischenursachen ergeben würden, sollen außer Betracht bleiben (VG Düsseldorf, Beschl. v. 31.03.2009 – 1 L 440/09, juris Rn. 37).

Dieser Unmittelbarkeitszusammenhang dürfte vorliegend – auch unter Berücksichtigung der restriktiven Rechtsprechung des VGH Mannheim (s.o.) – nicht gegeben sein. Zwar ist die Gemeinde nach § 44 Abs. 3 Satz 2 WG gehalten, vorsorgende Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit durchzuführen. Bei § 44 Abs. 3 Satz 2 WG handelt es sich allerdings nur um eine „Soll“-Vorschrift. Die Gemeinde ist also nicht unter allen Umständen gezwungen, vorsorgliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit zu ergreifen (teilweise wird sogar bezweifelt, ob § 44 Abs. 3 Satz 2 WG über eine Appellfunktion hinausreicht, s. Bulling/Finkenbeiner/Eckardt/Kibele, Wassergesetz für Baden-Württemberg, Stand: Januar 2021, § 44 Rn. 28). Hinzu kommt, dass die Prüfung der Gemeinde Weisenbach, welche Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit erforderlich sind, und ob es zur vorsorglichen Gewährleistung der Versorgungssicherheit einer Ersatzwasseranbindung bedarf, noch nicht abgeschlossen ist. Ein Beschluss über eine Ersatzwasseranbindung an Gernsbach wurde nicht gefasst.

Überwiegendes spricht daher dafür, dass in dem Bürgerbegehren auf einen Kostendeckungsvorschlag verzichtet werden durfte.

V. Begründung des Bürgerbegehrens

1. Prüfungsmaßstab

An die Begründung, die gemäß § 21 Abs. 2 Satz 4 GemO zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens zählt, sind keine hohen Anforderungen zu

stellen. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei lassen Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und Wider regelmäßig nicht zu. Auch darf die Begründung für das Bürgerbegehren werben. Aus diesen Funktionen der Begründung folgt, dass diese zum einen die Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffend darstellen muss und dass sie zum anderen Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten darf, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind. Maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind daher hinzunehmen. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist erst dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist, wobei es nicht darauf ankommt, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde liegt (VGH Mannheim, Urt. v. 21.04. 2015 – 1 S 1949/13, juris Rn. 70; VG Karlsruhe, Urt. v. 10.07.2020 – 2 K 7650/19, juris Rn. 80; Beschl. v. 22.08.2013 – 1 S 1047/13, juris Rn. 19).

2. Unzureichende Begründung des Bürgerbegehrens

- a) Auch wenn keine hohen Anforderungen an die Begründung eines Bürgerbegehrens zu stellen und die Grenze zwischen „gewissen Überzeichnungen und bloßen Unrichtigkeiten in Details“ einerseits und Ausführungen, „die die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend machen“, andererseits, schwierig zu ziehen ist, spricht Überwiegendes dafür, dass diese Begründung den an die Vollständigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens zu stellenden Anforderungen nicht entspricht und irreführend ist.

Die Begründung des Bürgerbegehrens suggeriert, dass das Wasser, das im Falle eines Anschlusses an das Trinkwassernetz von Gernsbach in das Trinkwassernetz der Gemeinde Weisenbach gelangen

würde, in einem Ausmaß PFC enthalten würde, dass es die in der Begründung genannten Folgen (Blasen-, Nieren- und Hodenkrebs sowie Leukämie) hervorrufen kann und für Schwangere und Kleinkinder nicht geeignet ist. Dies ist geeignet, die Bürger in die Irre zu führen. Das Trinkwasser im Netz der Stadt Gernsbach weist nicht ansatzweise derart hohe PFC-Gehalte auf, dass die genannten Folgen zu erwarten wären. Die Stadt Gernsbach hat ihre Wasserversorgung infolge der PFC-Problematik dahin umgestellt, dass die Versorgung nicht mehr über die Brunnen des Wasserversorgungsverbands Vorderes Murgtal, sondern nur noch mit Wasser der Stadtwerke Gaggenau und aus eigenen Brunnen erfolgt. Das Trinkwasser der Stadtwerke Gaggenau ist von der PFC-Problematik nicht unmittelbar betroffen. Im Rohwasser finden sich nur Spuren von PFC nahe der analytischen Nachweisgrenze, so dass das Netzwasser nahezu PFC-frei ist. Die allgemeinen Vorsorgewerte für die Einzelparameter sowie die Leit- und Orientierungswerte des Umweltbundesamtes werden alle weit unterschritten (<https://www.stadtwerke-gaggenau.de/Wasseranalyse>). Dies gilt insbesondere für die durch das Umweltbundesamt im Dezember 2019 für besonders empfindliche Bevölkerungsgruppen wie Schwangere, Säuglinge und Kleinkinder empfohlenen Vorsorge-Maßnahmenwerte von jeweils 0,05 µg/l für PFOA bzw. PFOS. Zwar darf die Begründung eines Bürgerbegehrens tendenziös sein. Dadurch, dass das Bürgerbegehren die Gefahren eines Anschlusses der Gemeinde Weisenbach an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach in der beschriebenen Weise überzeichnet, ist es aber in einem wesentlichen Punkt irreführend. Dies begründet ein nennenswertes Risiko, dass die Bürger die Risiken, die mit einem Anschluss an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach verbunden wären, falsch einschätzen und dadurch der Bürgerwillen verfälscht wird.

- b) Die Begründung des Bürgerbegehrens ist auch deshalb unvollständig, weil sie jegliche Ausführungen zu den Konsequenzen einer Entscheidung gegen einen Anschluss der Gemeinde Weisenbach an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach vermissen lässt. Dadurch wird

der Eindruck erweckt, die Gemeinde Weisenbach sei völlig frei darin, einen Anschluss an das Trinkwassernetz von Gernsbach zu realisieren oder dahingehende Bemühungen zu unterlassen. Nicht eingegangen wird darauf, dass sich die Gemeinde Weisenbach bislang ausschließlich über eigene Quellen versorgt, deren Schüttung jedoch in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist, so dass eine mengenmäßige Unterdeckung bei der Wasserversorgung droht. Dass aktuell keine Ersatzwasserversorgung bei Ausfall der Quellen infolge zurückgehender Schüttungen oder chemischer Verunreinigungen besteht, wird nicht erläutert.

Nach § 44 Abs. 1 Satz 1 Wassergesetz (WG) obliegt der Gemeinde die öffentliche Wasserversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge. Sie muss nach § 44 Abs. 3 Satz 1 WG sicherstellen, dass Wasser in guter Qualität und ausreichender Menge bereitsteht. Ferner soll die Gemeinde gemäß § 44 Abs. 3 Satz 2 WG vorsorgende Maßnahmen in Bezug auf die Versorgungssicherheit und Güte durchführen und unterstützen. Die Errichtung einer Ersatzwasseranbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach ist eine solche vorsorgende Maßnahme. Würde sich die Gemeinde Weisenbach dahin festlegen, auf eine Anbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach zu verzichten, wäre sie nach § 44 Abs. 3 Satz 2 WG gehalten, andere vorsorgende Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit in den Blick zu nehmen.

Ob es andere, gleich geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der langfristigen Versorgungssicherheit gibt, ist jedoch nicht gesichert. Die Prüfung der Gemeinde Weisenbach zu dieser Frage ist noch nicht abgeschlossen. Nach der Präsentation „Trinkwasserversorgung der Gemeinde Weisenbach“ der RBS wave GmbH vom 25.10.2021 ist die alternative Anbindung an das benachbarte Ortsnetz Langenbrand/Gausbach (Gemeinde Forbach) mengenmäßig unsicher, da dort eine ähnliche Quellsituation wie in der Gemeinde Weisenbach be-

steht. Alternative Ersatzwasseranbindungen, etwa an die Stadt Baden-Baden, wären wegen der Entfernung und der topographischen Gegebenheiten voraussichtlich mit erheblichen Mehrkosten verbunden. Diese potentiell erheblichen Folgen des Ausschlusses einer Anbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach können der Begründung des Bürgerbegehrens nicht ansatzweise entnommen werden.

Von einem unterzeichnenden Bürger kann nicht erwartet werden, dass er diese potentiellen Risiken des Ausschlusses einer Ersatzwasseranbindung an die Stadt Gernsbach für die langfristige Versorgungssicherheit und die Finanzen der Gemeinde Weisenbach anhand des vorliegenden Bürgerbegehrens erkennt. Auch dies führt zu einer möglichen Verfälschung des Bürgerwillens (dazu, dass in der Begründung eines Bürgerbegehrens auch auf die naheliegenden Folgen des begeherten Bürgerentscheids eingegangen werden muss, vgl. VG Stuttgart, Ur. v. 01.07.2021 – 7 K 6274/18, juris Rn. 64; VG München, Ur. v. 04.12.2019 – M 7 K 19.4657, juris Rn. 29).

VI. Fazit

1. Mehrere Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbegehrens sind unproblematisch erfüllt: Das Bürgerbegehren betrifft den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde, enthält eine hinreichend bestimmte, mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage, ist nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet, hat keine nach § 21 Abs. 2 GemO vom Bürgerentscheid ausgeschlossene Angelegenheit sowie keine Angelegenheit zum Gegenstand, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist, und erreicht das erforderliche Quorum an Unterstützungsvorschriften nach § 21 Abs. 2 Satz 6 GemO.
2. Da die mit dem Bürgerbegehren angestrebte Entscheidung die Wirkung eines endgültigen Gemeinderatsbeschlusses hat, muss die mit dem Bürger-

begehren gestellte Frage eine „Entscheidung“ erfordern. Ein Bürgerbegehren, das nur zum Ziel hat, dem Gemeinderat Vorgaben für eine danach noch von ihm zu treffende Entscheidung zu machen, ersetzt keine Entscheidung des Gemeinderats und ist deshalb unzulässig. Denn es soll verhindert werden, dass ein Bürgerbegehren aus einem Problembereich lediglich unselbstständige Einzelfragen zur Entscheidung stellt und damit eine sachgerechte Lösung des Gesamtproblems nicht in den Blick nimmt.

3. Es spricht einiges dafür, das Bürgerbegehren gegen das Verbot, bloße Vorgaben für künftige Entscheidungen des Gemeinderats zu machen, verstößt. Das Bürgerbegehren ist der Sache nach darauf gerichtet, dem Gemeinderat punktuelle Vorgaben für eine von ihm aufgrund der derzeit laufenden Überlegungen zum Trinkwasserkonzept noch nicht abschließend zu treffende Entscheidung über die Optimierung des Wasserversorgungssystems der Gemeinde Weisenbach zu machen. Solange die Wasserbezugsmöglichkeiten aus dem Umland nicht überprüft wurden, führt der von dem Bürgerbegehren angestrebte Ausschluss einer dieser Wasserbezugsmöglichkeiten zu einer mit den weitreichenden Wirkungen eines Bürgerbegehrens nicht zu vereinbarenden Bindung der Gemeinde ins Blaue hinein, deren Folgen derzeit nicht übersehbar sind. Eine sachgerechte Lösung des Gesamtproblems wird dadurch mindestens erschwert.
4. Dass das Bürgerbegehren unzulässig ist, weil es nicht auf eine abschließende Entscheidung anstelle des Gemeinderats, sondern nur auf Vorgaben für künftige Entscheidungen des Gemeinderats zielt, ist allerdings nicht gesichert. Denn auch wenn dies nicht sachgerecht erscheint, lässt sich die Frage, ob eine Ersatzwasseranbindung an die Stadt Gernsbach erfolgen soll, für sich gesehen abschließend entscheiden. Entscheidungen baden-württembergischer Gerichte dazu, inwieweit es zulässig ist, eine Teilfrage aus einem Gesamtproblem herauszulösen und zum Gegenstand eines Bürgerentscheids zu machen gibt es zudem, soweit ersichtlich, nicht.
5. Das Bürgerbegehren enthält nicht den nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO vorgeschriebenen Kostendeckungsvorschlag. Der Kostendeckungsvorschlag

ist allerdings entbehrlich. Ein Kostendeckungsvorschlag ist nicht erforderlich, wenn für die Realisierung des Bürgerbegehrens keine Kosten anfallen. Das ist beim Unterlassen einer Anbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach der Fall.

6. Dass der Gemeinde Weisenbach für die Prüfung der Anbindung an das Trinkwassernetz Gernsbach bereits (geringe) Kosten entstanden sind, die im Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids nutzlos würden, macht keinen Kostendeckungsvorschlag erforderlich.
7. Überwiegendes spricht dafür, dass ein Kostendeckungsvorschlag auch nicht deshalb erforderlich ist, weil die Gemeinde Weisenbach unter Umständen eine Alternativmaßnahme zur vorsorgenden Gewährleistung der Wasser-Versorgungssicherheit ergreifen muss, wenn sie auf eine Ersatzwasseranbindung an das Trinkwassernetz von Gernsbach verzichtet. Zwar muss sich ein Kostendeckungsvorschlag auch auf die notwendigen unmittelbaren Folgekosten der vorgeschlagenen Maßnahme beziehen. Zu diesen Kosten dürften auch die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme gehören. Allerdings ist die Gemeinde Weisenbach durch § 44 Abs. 3 Satz 2 WG nicht zu vorsorgenden Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit gezwungen, sondern „soll“ diese nur durchführen. Die Prüfung der Gemeinde Weisenbach, welche Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit erforderlich sind, und ob es zur vorsorgenden Gewährleistung der Versorgungssicherheit einer Ersatzwasseranbindung bedarf, ist noch nicht abgeschlossen, ein Beschluss über eine Ersatzwasseranbindung an Gernsbach wurde nicht gefasst. Es kann daher nicht mit hinreichender Sicherheit angenommen werden, dass der Verzicht auf eine Ersatzwasseranbindung an Gernsbach zwangsläufig eine mit Kosten verbundene Alternativmaßnahme notwendig macht, für die das Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag enthalten müsste.
8. Zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens gehört nach § 21 Abs. 2 Satz 4 GemO eine Begründung. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt aufzuklären, so dass sie wissen, worüber

sie abstimmen. Die Begründung darf deshalb nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend sein, wobei es nicht darauf ankommt, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde liegt.

9. Diesen Anforderungen genügt die Begründung des Bürgerbegehrens nicht. Die Begründung suggeriert, dass das Wasser, das im Falle eines Anschlusses an das Trinkwassernetz von Gernsbach in das Trinkwassernetz der Gemeinde Weisenbach gelangen würde, in einem Ausmaß PFC enthalten würde, dass es die in der Begründung genannten Folgen (Blasen-, Nieren- und Hodenkrebs sowie Leukämie) hervorrufen kann und für Schwangere und Kleinkinder nicht geeignet ist. Ein Hinweis darauf, dass das Trinkwasser im Netz der Stadt Gernsbach nahezu PFC-frei ist und die – für empfindliche Bevölkerungsgruppen wie Schwangere, Säuglinge und Kleinkinder geltenden – allgemeinen Vorsorge-Maßnahmenwerte für PFC-Einzelparameter sowie die Leit- und Orientierungswerte des Umweltbundesamtes deutlich unterschreitet, fehlt. Die Auslassung dieses wesentlichen Punkts begründet ein nennenswertes Risiko, dass die Bürger die Risiken, die mit einem Anschluss an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach verbunden wären, falsch einschätzen und dadurch der Bürgerwillen verfälscht wird.
10. Die Begründung des Bürgerbegehrens ist auch deshalb unvollständig, weil sie jegliche Ausführungen zu den Konsequenzen einer Entscheidung gegen einen Anschluss der Gemeinde Weisenbach an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach vermissen lässt. Nicht eingegangen wird darauf, dass sich die Gemeinde Weisenbach bislang ausschließlich über eigene Quellen versorgt, deren Schüttung jedoch in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist, so dass eine mengenmäßige Unterdeckung bei der Wasserversorgung droht. Ob es gegenüber einer Anbindung an das Trinkwassernetz der Stadt Gernsbach andere, gleich geeignete und finanziell tragbare Maßnahmen zur Gewährleistung der langfristigen Versorgungssicherheit gibt, ist nicht gesichert, da die Prüfungen der Gemeinde Weisenbach hierzu noch andauern. Von einem unterzeichnenden Bürger kann nicht erwartet werden, dass

er die potentiellen Risiken des Ausschlusses einer Ersatzwasseranbindung an die Stadt Gernsbach für die langfristige Versorgungssicherheit und die Finanzen der Gemeinde Weisenbach anhand des vorliegenden Bürgerbegehrens erkennt. Auch dies führt zu einer möglichen Verfälschung des Bürgerwillens.

11. Im Hinblick darauf, dass die Grenze zwischen in der Begründung eines Bürgerbegehrens zulässigen „gewissen Überzeichnungen und bloßen Unrichtigkeiten in Details“ einerseits und Ausführungen, „die die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend machen“, andererseits, schwierig zu ziehen ist, verbleibt bei Ablehnung des Bürgerbegehrens wegen unzureichender Begründung zwar ein gewisses Prozessrisiko. Dieses halte ich aber für eher gering.

Für Rückfragen stehe ich selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Lange
Rechtsanwalt