

DOMBERT RECHTSANWÄLTE Part mbB  
 Campus Jungfernsee | Konrad-Zuse-Ring 12A | 14469 Potsdam

Stadtverwaltung Sulz a.N.  
 Herrn Bürgermeister Jens Keucher  
 Obere Hauptstraße 2  
 72172 Sulz am Neckar

Potsdam, den 05.09.2024

**Bearbeiter:**  
 Dr. Dominik Lück  
**Sekretariat:**  
 Jenny Juchert

**AZ 740/24** LÜ/jj 10008412292v3  
 Telefon: 0331/620 42-906  
 Telefax: 0331/620 42-71  
**E-Mail:**  
 jenny.juchert@dombert.de

## Stadt Sulz a.N.- Beratung Bürgerbegehren

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Keucher,

zu vorbezeichnetem Stichwort nehmen wir Bezug auf die uns zur Verfügung gestellten Unterlagen und die Bitte um Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vom 08.07.2024 zu der Frage, ob kommunale Waldflächen an Windanlagenbetreiber bzw. -investoren verpachtet werden sollen. Hierzu halten wir fest:

**Das Bürgerbegehren ist unzulässig.**

**Es erfüllt zwar alle formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 21 Abs. 3 GemO BW.**

**Materiell ist die enthaltene Fragestellung aber unbestimmt und der Antrag bzgl. des Kostendeckungsvorschlags inhaltlich unvollständig.**

Diese Ergebnisse beruhen auf den nachfolgenden rechtlichen Erwägungen:

### POTSDAM

Partner i.S.d. PartGG

**Prof. Dr. Matthias Dombert**  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Janko Geßner**  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Prof. Dr. Klaus Herrmann**  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Dr. Jan Thiele**  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Dr. Dominik Lück**  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Dr. Beate Schulte zu Sodingen**

**Dr. Maximilian Dombert**  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Angestellte Rechtsanwälte

**Madeleine Riemer**  
 Fachanwältin für Vergaberecht

**Dr. Janett Wölkerling, M.mel. | counsel**

**Franziska Wilke**

**Josefine Wilke**

**Izabela Bochno**

**Philipp Busłowicz, LL.M.**  
 Fachanwalt für Vergaberecht

**Tobias Schröter**

**Mareike Thiele**

**Kristina Gottschalk, LL.M.oec.**

**Sophia von Hodenberg**

**Dr. Stephan Berndt**

**Charlotte Blech, LL.M. (UCLA)**

**Natalie Carstens**

**Zeynep Kenar**

**Michael Liesegang**

**Patricia Kohls**

**Judith Affeldt**

**Anuschka Siegers**

**Tatjana Schmidt, LL.M. (Berkeley)**

in Zusammenarbeit mit

**Dr. Margarete Mühl-Jäckel**  
 LL.M. (Harvard) | of counsel

**Ulf Domgörgen**

of counsel

**Prof. Dr. Klaus Günther-Dieng**

of counsel

### DÜSSELDORF

Partner i.S.d. PartGG

**Tobias Roß**

Angestellte Rechtsanwälte

**Kristina Dörnenburg**  
 Fachanwältin für Verwaltungsrecht

**Moritz Zimmermann, LL.M.**

**Partnerschaftsgesellschaft mit  
 beschränkter Berufshaftung  
 AG Potsdam PR 119**

## **I. Sachverhalt**

Unserer Bewertung liegt im Wesentlichen der nachstehende Sachverhalt zugrunde. Sollten uns bei der Wiedergabe Missverständnisse oder Unrichtigkeiten unterlaufen sein, bitten wir um entsprechenden Hinweis. Eine Änderung des zugrundeliegenden Sachverhalts kann Einfluss auf das Ergebnis der Stellungnahme haben.

Dies vorausgehend, halten wir fest:

1. Nach anfänglicher Beratung im Gemeinderat am 13.05.2024 über die Frage ob kommunale Flächen für Windenergieanlagen im Gebiet Binsenwasen Sulz / Dornhan und Dicke (Bergfelden / Renfrizhausen) zur Verpachtung bereitgestellt werden sollen, setzte der Vorsitzende den Tagesordnungspunkt ab und vertagte diesen auf eine Sondersitzung am 03.06.2024.
2. Mit Beschluss vom 03.06.2024 hat der Gemeinderat der Stadt Sulz a. N. entschieden, städtische Flächen im Bereich Dicke und Binsenwasen Sulz / Dornhan grundsätzlich für Windkraft bereitstellen zu wollen.

Hierdurch soll vorrangig den Änderungen des Klimaschutzgesetzes durch die Bundesregierung entsprochen werden. Außerdem wird den Vorgaben des Landes Baden-Württemberg nachgekommen, die vorsehen, dass die Regionalverbände mindestens 2 % ihrer Flächen für erneuerbare Energien reservieren müssen.

Anschließend sollen Vertragsverhandlungen mit favorisierten Unternehmen aufgenommen und sodann in einer öffentlichen Gemeinderatssitzung über einen Vertragsschluss Beschluss gefasst werden.

3. Mit Begleitschreiben vom 08.07.2024 wurde von Herrn Patrik Helbig ein Antrag auf Bürgerentscheid (Bürgerbegehren) gem. § 21 Abs. 3 GemO mit insgesamt 1.321 Unterschriften gestellt. Das Bürgerbegehren stellt folgende Frage:

**„Soll die Verpachtung kommunaler Waldflächen der Stadt Sulz a. N. an Windanlagenbetreiber/ -investoren unterbleiben?“**

Begründet wird das Anliegen damit, dass der Bau von Windkraftanlagen im Wald zu erheblichen Veränderungen der kommunalen Waldgebiete, der ökologischen Lebensräume und Naherholungsgebiete führen würde. Es handele sich dabei um eine wichtige Angelegenheit handeln, die direkt von den Bürgern entschieden werden soll.

In Bezug auf einen Kostendeckungsvorschlag wird in dem Begehren angeführt, dass der Gemeinde bei Unterlassen der Verpachtung lediglich Mehreinnahmen entgehen, die weder realisiert noch im kommunalen Haushalt eingestellt waren, sodass eine finanzielle Schlechterstellung ausbliebe und aus diesen Gründen keine Kosten zu decken sind.

In den letzten drei Jahren war diese Angelegenheit nicht bereits Gegenstand eines Bürgerbegehrens aufgrund dessen ein Bürgerentscheid durchgeführt wurde.

## **II. Rechtliche Würdigung**

Das vorliegenden Bürgerbegehren ist zwar formell zulässig, aber materiell unzulässig.

Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens richtet sich nach § 21 Abs. 3 GemO BW. Liegen alle Zulässigkeitsvoraussetzungen vor, so muss der Bürgerentscheid durchgeführt werden; dem Gemeinderat kommt insofern kein Ermessensspielraum zu (Armbruster

in: Kunze/Bronner/Katz Band 1, 35. Lfg. Februar 2024, GemO BW, § 21 Rn. 15). Die Zulässigkeitsvoraussetzungen lassen sich in formelle und materielle Voraussetzungen einteilen.

1. Das vorliegende Bürgerbegehren erfüllt die formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen.

a) Zunächst muss das Bürgerbegehren von mindestens 7 % der Bürger unterzeichnet sein. Vorliegend wären die erforderlichen 7 % an Unterschriften mit ca. 700 Unterschriften erreicht. Es wurden 1.312 Unterschriften gesammelt, sodass selbst wenn manche Unterschriften nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen sollten, das Mindestquorum von 7 % immer noch erfüllt sein sollte.

Das in § 21 Abs. 3 S. 6 GemO BW festgelegte Unterschriftenquorum wurde damit erzielt.

b) Grundsätzlich kann ein Bürgerbegehren jederzeit eingereicht werden. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats, so ist es innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses einzureichen, § 21 Abs. 3 S.3 GemO BW.

Das vorliegende Begehren nimmt zwar inhaltlich Bezug auf einen Beschluss des Gemeinderats vom 03.06.2024. Eindeutig ist jedoch nicht, ob es sich gegen diesen wenden will.

Gegenstand des Beschlusses, war die grundsätzliche Frage, ob kommunale Flächen in den Gebieten Binsenwasen in Sulz/Dornhan und Dicke in Bergfelden/Renfrizhausen für Windenergieanlagen verpachtet werden sollen (s. Sitzungsprotokoll zur Sondersitzung des Gemeinderates Sulz a. N. vom 03.06.2024).

Mit dem Bürgerbegehren (eingegangen am 08.07.2024) wird beantragt, dass die Verpachtung kommunaler Waldflächen an Windanlagenbetreiber oder – Investoren unterbleiben soll.

Inwiefern sich das Begehren auf den konkreten Beschluss des Gemeinderats bezieht, kann dahinstehen, da die dreimonatige Frist zur Einreichung aus § 21 Abs. 3 S. 2 GemO BW jedenfalls gewahrt wurde.

c) Dem Erfordernis der Schriftlichkeit aus § 21 Abs. 3 S. 3 GemO BW wurde entsprochen.

2. Das Bürgerbegehren ist aber materiell unzulässig.

a) Bei der Entscheidung über die Verpachtung kommunaler Flächen handelt es sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, die auch in ihr wurzelt, sodass der Gegenstand des Bürgerbegehrens zulässig ist.

Angelegenheiten aus dem Wirkungskreis der Gemeinde, sind solche Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zu ihr haben (*Armbruster* in: Kunze/Bronner/Katz Band 1, 35. Lfg. Februar 2024, GemO BW, § 21 Rn. 3). Dies ist in Bezug auf die Entscheidung über die Verpachtung kommunaler Flächen der Fall.

b) Der Gegenstand des Bürgerbegehrens ist auch keinem Ausschlussstatbestand aus § 21 Abs. 2 Nr. 1-7 GemO BW zuzuordnen.

Es handelt sich insbesondere nicht um eine Angelegenheit, die gem. § 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO BW kraft Gesetzes dem Bürgermeister zugewiesen ist.

Gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 2.10 der Hauptsatzung der Stadt Sulz a. N. ist der Bürgermeister zuständig für Verträge über die Nutzung von Grundstücken bis zu einem jährlichen Pachtwert von 12.000€.

Unterstellt, das vertraglich vorgesehene Nutzungsentgelt übersteigt den jährlichen Pachtwert von 12.000€, so fällt die Entscheidung über einen Pachtvertrag nicht in die Zuständigkeit des Bürgermeisters. Der Ausnahmetatbestand des § 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO BW läge nicht vor, sodass der Gegenstand des Bürgerbegehrens zulässig wäre. Sollte der jährliche Pachtwert max. 12.000€ betragen, so wäre der Bürgermeister für einen solchen Vertrag zuständig und ein diesbezügliches Bürgerbegehren unzulässig.

Aus der Beratungsvorlage für die Sondersitzung des Gemeinderats vom 03.06.2024 geht aber hervor, dass in Abhängigkeit von dem jeweiligen Windanlagenbetreiber jährliche Pachtwerte von ca. 180.000 – 236.000 € zu erwarten sind.

Damit ist die Zuständigkeit des Gemeinderats begründet.

- c) Das Bürgerbegehren erfüllt jedoch nicht die Anforderungen des § 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW

Danach muss das Bürgerbegehren inhaltlich 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.

- aa) Zwar kann die vorliegend gestellte Frage, ob die Verpachtung kommunaler Waldflächen unterbleiben soll, mit „Ja“ oder „Nein“ (vgl. *Armbruster* in: Kunze/Bronner/Katz, 35. Lfg. Februar 2024, Band 1, GemO BW, § 21 Rn. 16a) beantwortet werden.
- bb) Der Inhalt der gestellten Frage ist jedoch nicht hinreichend bestimmt.

Gem. § 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW muss der Inhalt der Frage hinreichend bestimmt sein (*Armbruster* in: Kunze/Bronner/Katz, 35. Lfg. Februar 2024, Band 1, GemO BW, § 21 Rn. 16a). Der Bürger muss aus der Fragestellung erkennen können, welchen Inhalt das Begehren hat (*Armbruster* in: Kunze/Bronner/Katz, 35. Lfg. Februar 2024, Band 1, GemO BW, § 21 Rn. 16a).

Der Inhalt ist im Zweifelsfall durch entsprechende Anwendung der §§ 133, 157 BGB durch Auslegung zu ermitteln, wobei auf das Verständnis eines potenziellen Unterzeichners und der Gemeindevertretung abzustellen ist (Haug in: BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 26. Edt. August 2024, GemO, § 21 Rn. 34).

Letztendlich darf die Fragestellung nicht mehrdeutig sein, sondern die Auslegung nach dem Empfängerhorizont der unterzeichnenden Bürger und dem des Gemeinderats sollte zu einem kongruenten Ergebnis führen (*Armbruster* in: Kunze/Bronner/Katz, 35. Lfg. Februar 2024, Band 1, GemO BW, § 21 Rn. 16b).

Dies ist Bezug auf das gegenständliche Bürgerbegehren vom 08.07.2024 nicht der Fall.

- (1) Zunächst ist unklar, wer durch die Frage adressiert werden soll.

Das Bürgerbegehren könnte gegen die Verpachtung der Flächen durch die Gemeinde gerichtet sein. Ebenso könnte das Begehren so verstanden werden, dass

die Gemeinde sich dafür einsetzen soll, dass auch eine Verpachtung durch Privatpersonen unterbleiben soll. Privatpersonen können allerdings auch solche sein an denen die Gemeinde (un-)mittelbar beteiligt ist. Somit könnte das Begehren auch beide Anliegen umfassen.

Ist das Bürgerbegehren nur darauf gerichtet eine Verpachtung der Flächen durch die Gemeinde zu unterbinden, so folgt aus einem dies bestätigenden Bürgerentscheid, dass der Gemeinderat etwas unterlassen soll. Es entsteht kein weiterer Arbeitsaufwand.

Wird entschieden, dass durch das Bürgerbegehren und einen Bürgerentscheid auch die Verpachtung der Flächen durch Private unterbleiben soll, so begründet dies weiteren Aufwand. Zunächst müsste festgelegt werden, wer dafür zuständig ist die Verpachtung an Windanlagenbetreiber durch Private zu überwachen. An dieser Stelle ist außerdem abzugrenzen, ob auch Privatpersonen eingeschränkt werden sollen, an denen die Gemeinde beteiligt ist. Ein derartiger Beschluss des Gemeinderats hätte somit weitreichende Folgen.

Beide Auslegungen haben ganz unterschiedliche Folgen mit unterschiedlichem Arbeitsaufwand, sodass auf eine eindeutige Auslegung unerlässlich ist.

Für einen unterzeichnenden Bürger gibt es keine Anhaltspunkte, die eine Deutung der Frage näher legen als die andere. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass jedermann der in der Begründung genannte Beschluss des Gemeinderats im Detail bekannt ist.

Demgegenüber wird der Gemeinderat durch die Bezugnahme auf den Beschluss vom 03.06.2024 in der Begründung zu dem Auslegungsergebnis gelangen, dass die Verpachtung der Flächen durch die Gemeinde Gegenstand der Frage sein soll.

Auf den Inhalt der Begründung darf bei der Auslegung jedoch gerade nicht zurückgegriffen werden (OVG NRW, B. v. 15.05.2014 – 15 B 499/14). Ohne die



Bezugnahme in der Begründung kann aus der Fragestellung nicht entnommen werden, von wem die Verpachtung kommunaler Waldflächen unterbleiben soll.

Die Fragestellung bleibt daher auch nach Auslegung vieldeutig und damit unbestimmt.

- (2) Auch die Formulierung „kommunale Waldflächen“ führt zur Unklarheit der Fragestellung.

Bereits die Beschränkung auf „kommunale“ Flächen ist unbestimmt. Hierunter könnten einerseits Flächen im örtlichen Sinne fallen, die sich im Gemeindegebiet befinden. Andererseits kann man die Beschreibung auch rechtlich auslegen, mit dem Ergebnis, dass nur die Verpachtung solcher Flächen unterbleiben soll, die im Eigentum der Gemeinde stehen.

Darüber hinaus ist für einen Durchschnittsbürger nicht eindeutig erkennbar, ob hiervon grundsätzlich auch Flächen umfasst sein könnten, die im Eigentum von Gesellschaften stehen, an denen die Gemeinde jedenfalls mittelbar beteiligt ist (vgl. VG Potsdam, U. v. 02.03.2017 – 1 K 3918/16, Rn. 40, juris).

Die vorangegangenen Ausführungen sind hier entsprechend heranzuziehen.

Aus Sicht eines unterzeichnenden Bürgers könnte sowohl die eine als auch die andere Bedeutung beabsichtigt sein. Aus Sicht des Gemeinderates liegt die Auslegung des Begriffs im rechtlichen Sinne näher.

Es liegt somit kein kongruentes und eindeutiges Auslegungsergebnis vor. Die Fragestellung ist auch diesbezüglich mehrdeutig.

- (3) Aus der Fragestellung geht weiterhin nicht hervor, welche Flächen konkret von dem Begriff „Waldflächen“ umfasst sein sollen.

Alltagssprachlich werden Waldflächen als Ausschnitte der Erdoberfläche verstanden, die von Bäumen dominiert werden. Aus verwaltungsrechtlicher Sicht könnte sich das Begehren auf solche Flächen begrenzen, die als Waldflächen in Bauleitplänen vorgesehen und dementsprechend geschützt sind.

Auch hier führen die oben genannten, unterschiedlichen Empfängerhorizonte zu keinem eindeutigen Auslegungsergebnis. Die gegenständliche Fragestellung kann durch Auslegung nicht hinreichend bestimmt werden.

- cc) Auch die Begründung genügt nicht den Anforderungen, die an ein Bürgerbegehren zu stellen sind.

Die Begründung zählt zum zwingenden Inhalt des Bürgerbegehrens und darf die Argumente der Initiatoren darlegen (VG Karlsruhe, B. v. 29.08.2016 – 9 K 3743/16, Rn. 35, juris). Inhaltlich ist die Begründung dahingehend zu kontrollieren, ob eine Verfälschung des Bürgerwillens zu befürchten ist. Hiervon ist auszugehen, wenn sie in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist (*Armbuster* in: Kunze/Bronner/Katz, 35. Lfg. Februar 2024, Band 1, GemO BW, § 21 Rn. 20).

In der Begründung des Begehrens vom 08.07.2024 wird einerseits auf den Gemeinderatsbeschluss verwiesen. Weiterhin argumentieren die Initiatoren, dass der potenzielle Bau von Windkraftanlagen zu einer erheblichen Veränderung der Waldgebiete, Lebensräume und Naherholungsgebiete führt.

Die Darstellung, dass die erwarteten Veränderungen erheblich sind, könnte falsch, jedenfalls aber irreführend sein. Die Überprüfung der Umweltbelastungen bei der Errichtung von Windenergieanlagen obliegt den zuständigen Prüfungsbehörden. Diese werden im Rahmen ihrer rechtlichen Prüfung auch eine Bewertung der zu erwartenden Veränderungen von Waldgebieten, Lebensräumen und Naherholungsgebieten vornehmen.

Liegen der Einschätzung einer erheblichen Veränderung keine naturschutzrechtlichen Gutachten - welche jedenfalls nicht vorgelegt wurden - zugrunde, so ist das Argument irreführend. Ob es darüber hinaus auch falsch ist, kann erst nach Abschluss einer umweltrechtlichen Prüfung festgestellt werden.

Wie dargestellt, handelt es sich nicht um eine Erwartung, die einem Wahrheitsbeweis unzugänglich und somit zulässiger Gegenstand der Begründung sein kann (vgl. *Armbruster* in: Kunze/Bronner/Katz, 35. Lfg. Februar 2024, Band 1, GemO BW, § 21 Rn. 20) .

Es ist daher zu befürchten, dass der Bürgerwille durch diese Begründung verfälscht werden könnte.

- dd) Das Bürgerbegehren enthält ferner keinen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme nach § 21 Abs. 3 S.4 GemO BW.

Dass die Gemeindeverwaltung der Pflicht insoweit Auskunft zu erteilen nicht nachgekommen ist, wird im Bürgerbegehren zwar behauptet, aber nicht substantiiert. Eine entsprechende Kommunikation liegt uns nicht vor.

Ein Kostendeckungsvorschlag wäre jedenfalls erforderlich gewesen.

Das Erfordernis eines Vorschlags zur Kostendeckung soll den Bürgern in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich machen. Um diesem Zweck gerecht zu werden sind nicht nur die unmittelbaren Kosten, sondern auch zwangsläufige Folgekosten, die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme und der Verzicht auf Einnahmen als Kosten in diesem Sinne zu berücksichtigen (VG Karlsruhe, U. v. 10.07.2020 – 2 K 7650/19).

In dem gegenständlichen Bürgerbegehren wird dargelegt, dass ein Kostendeckungsvorschlag nicht erforderlich sei, da der Gemeinde zwar Mehreinnahmen entgehen, diese bislang aber weder realisiert noch in den kommunalen Haushalt eingestellt seien.

Der Verzicht auf die Pachterträge als Einnahmen stellt unabhängig von ihrer Realisierung oder Einstellung in den Haushalt deckungsbedürftige Kosten dar. Die Gemeinden sind stetig auf neue Einnahmequellen angewiesen. Fällt eine potenzielle Einnahmequelle weg, so muss eine neue vergleichbare gefunden werden. Wirtschaftlich gesehen entstehen durch die Nicht-Verpachtung wegen des Verlusts der einzunehmenden Pachterträge sog. Opportunitätskosten.

Möglich ist außerdem, dass der Gemeinde anderweitige Folgekosten entstehen. Wie aus dem Beratungsentwurf des Gemeinderats hervorgeht, entspricht ihr Beschluss Flächen für Windenergieanlagen zur Verfügung zu stellen neuen bundes- und landesrechtlichen Vorgaben. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die einschlägigen Vorschriften für die Missachtung Bußgelder oder erzwungene Alternativmaßnahmen vorsehen.

In diesem Fall würden der Gemeinde Folgekosten durch Bußgelder oder erzwungene Alternativmaßnahmen entstehen, wenn die Verpachtung in Einklang mit dem Bürgerbegehren unterbleibt.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Lück