

Beratungsvorlage 097/2024

öffentlich

An den Gemeinderat
am 30.09.2024

Sachbearbeiter: Hartmut Walter

Aktenzeichen: 021.22 - Bürgerbegehren hierher nur Allgemeines; im konkreten zu der in Frage kommenden Sachaktenstelle; - Durchführung

Verpachtung kommunaler Flächen für Windenergieanlagen - Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gemäß § 21 GemO

I. Beschlussvorschlag

1. Das Bürgerbegehren ist nach juristischer Prüfung als unzulässig bewertet und ist daher vom Gemeinderat abzulehnen.

2. Gleichwohl anerkennen Gemeinderat und Bürgermeister, dass Windkraft zumindest für einen Teil der Bürger ein wichtiges Thema ist. Deshalb schlägt die Verwaltung vor, einen Bürgerentscheid gemäß § 21 Abs. 1 GemO zum Thema Windkraft vorzubereiten und am 08.12.2024 mit folgender Frage zur Wahl zu stellen:

„Sollen Waldflächen und Freiflächen, welche im Eigentum der Stadt Sulz am Neckar sind, für die Nutzung durch Windkraftanlagen zur Verfügung gestellt werden?“

II. Sachverhalt und Begründung

Auf die Beratungsvorlage 069/2024 und den Sitzungsverlauf am 03.06.2024 wird verwiesen.

Abweichend zum Beschlussvorschlag, wurden auf Antrag der SPD am 03.06.2024 folgende Beschlüsse gefasst:

Beschlussvorschlag Beratungsvorlage 069/2024 Ziffer 1:

Der Gemeinderat beschließt grundsätzlich die Bereitschaft städtische Flächen im Bereich Binsenasen Sulz / Dornhan für Windkraft bereit zu stellen. Er beschließt weiterhin, die weiteren dafür notwendigen Vertragsverhandlungen mit der Firma RES durchzuführen. Vor einer Unterzeichnung eines Vertrags mit der Firma RES wird der dazu nötige Beschluss in einer Gemeinderatssitzung öffentlich gefasst. Ein Ausstieg aus diesem Projekt kann bis dahin jederzeit erfolgen, sollten die vorgelegten Planungen oder die Vertragsinhalte nicht in Einklang mit den städtischen Belangen/Interessen gebracht werden können. Es werden im Bereich Binsenasen Sulz / Dornhan maximal 3 Windenergieanlagen auf kommunalen Flächen projektiert werden.

Beschlussvorschlag aus Beratungsvorlage 069/2024 Ziffer 2:

Der Gemeinderat beschließt grundsätzlich die Bereitschaft städtische Flächen im Bereich Dicke für Windkraft bereit zu stellen. Hierfür sollen auf der Dicke maximal 6 Windenergieanlagen projektiert werden. Er beschließt weiterhin, die weiteren dafür notwendigen Vertragsverhandlungen mit einem vom Gemeinderat favorisierten Projektierer durchzuführen. Vor einer Unterzeichnung eines Vertrags mit einem Projektierer wird der dazu nötige Beschluss in einer Gemeinderatssitzung öffentlich gefasst. Ein Ausstieg aus diesem Projekt kann bis dahin jederzeit erfolgen, sollten die vorgelegten Planungen oder die Vertragsinhalte nicht in Einklang mit den städtischen Belangen/Interessen gebracht werden können.“

Bürgerbegehren gemäß § 21 GemO

Mit Schreiben vom 17.05.2024 hat Herr Hubert Stocker informiert, dass ein Bürgerbegehren nach § 21 Absatz 3 GemO vorbereitet wird, um einen Bürgerentscheid zu folgender Fragestellung zu erreichen:

„Sind Sie dagegen, dass Kommunale Flächen der Stadt Sulz a.N. an Windenergieanlageninvestoren/-betreiber verpachtet werden sollen“

Im Nachgang zur Gemeinderatssitzung am 24.06.2024 haben die Initiatoren das Bürgerbegehren am 25.06.2024 angekündigt, die Vertrauenspersonen benannt und ein Unterschriftenformular als Muster zugesandt.

Am 08.07.2024 reichten die Vertrauenspersonen Dr. Georg Schrön, Rainer Beck und Patrik Helbig ein Bürgerbegehren mit der Fragestellung „Soll die Verpachtung kommunaler Waldflächen der Stadt Sulz a.N. an Windanlagenbetreiber/-investoren unterbleiben?“ mit 1.321 Unterschriften ein; weitere 78 Unterschriften wurden am 31.07.2024 nachgereicht. Die Prüfung ergab insgesamt 1.365 gültige Unterschriften.

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 29 (3) GemO von mindestens 7 von Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20.000 Bürgern. Es soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

Mit 1.365 gültigen Unterschriften wurde das gesetzlich notwendige Unterschriftenquorum (7% der Bürger bedeuten in Sulz aktuell 691) überschritten und somit eingehalten.

Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 20 vom Hundert der Stimmberechtigten (in Sulz ca. 2.000) beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.

Das Bürgerbegehren muss gemäß § 29 (3) GemO die zur Entscheidung bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten.

- Frage:

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

- Begründung:

„Am 03.06.2024 hat der Gemeinderat der Stadt Sulz a.N. die grundsätzliche Bereitschaft beschlossen, kommunale Flächen im Bereich Dicke und Binsenasen für Windkraft bereitzustellen und die dafür notwendigen Verhandlungen mit Projektieren / Betreibern zur Verpachtung durchzuführen.

Der damit verbundene potenzielle Bau von Windkraftanlagen im Wald würde zu einer erheblichen Veränderung unserer kommunalen Waldgebiete, der ökologischen Lebensräume sowie unserer Naherholungsgebiete führen. Dies ist eine wichtige Angelegenheit, die direkt von den Bürgern entschieden werden sollte.“

- Kostendeckungsvorschlag:

„Der Gemeinderatsbeschluss ist zwar auf die Generierung von Mehreinnahmen gerichtet. Diese sind aber bislang nicht realisiert und bisher noch nicht in den kommunalen Haushalt eingestellt. Unterbleiben diese Mehreinnahmen, ist die Gemeinde finanziell nicht schlechter gestellt, als sie heute steht. In diesem Sinne würde der beantragte Bürgerentscheid keine Kosten verursachen, die zu decken wären.“

Die Verwaltung hat Anfang Juli die Vertreter der BI informiert, dass nach einer Vorprüfung zusammen mit dem Gemeindetag BW, kein Kostendeckungsvorschlag notwendig ist.

Der Gemeinderat entscheidet gemäß § 21 Abs. 4 GemO nach Anhörung der Vertrauenspersonen unverzüglich über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Die Anhörung der Vertrauenspersonen durch BM Jens Keucher fand am 18.07.2024 statt. Es bestand Einigkeit, über die Zulässigkeit des Bürgerentscheids in der Sitzung des Gemeinderats am 30.09.2024 zu beraten und zu entscheiden. Außerdem bestand Einigkeit über den Vorschlag der Verwaltung, im Falle eines Bürgerentscheids den Termin auf Sonntag, den 08.12.2024 festzulegen.

Mitte August 2024 erhielt die Stadtverwaltung auf ein aktuelles Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden bezüglich Kostendeckungsvorschlag Kenntnis.

Ein in der Gemeinde Selters beabsichtigter Bürgerentscheid zum Bau von Windenergieanlagen im geplanten Windpark „Laubus“ im Ortsteil Haintchen darf vorerst nicht stattfinden. Das entschied die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Wiesbaden.

Der Kläger wollte mit seiner Klage vor dem VG Wiesbaden erreichen, dass das Gericht die Gemeinde Selters verpflichtet, das Bürgerbegehren zu dem Vertragsschluss für zulässig zu erklären.

Bei dem Kostendeckungsvorschlag seien auch diejenigen finanziellen Folgen zu berücksichtigen, die dadurch entstehen, dass eine zukünftige Einnahme nicht erfolgt. Dies ergebe sich aus dem Zweck des gesetzlich vorgesehenen Kostendeckungsvorschlags, der darin bestehe, den Bürgern in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich zu machen, damit sie in ihrer Entscheidung auch die Verantwortung für die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Gemeindevermögen übernehmen können. Diesen Anforderungen habe der in dem streitgegenständlichen Bürgerbegehren enthaltene Kostendeckungsvorschlag nicht entsprochen. Dieser habe nicht ausreichend dargelegt, wie im Falle des Erfolgs des Bürgerentscheides der Wegfall der mit dem von der Gemeindevertretung beabsichtigten Vertrag verbundenen Gewinne ausgeglichen werden könnte.

Die Verwaltung hat daraufhin den gesamten Vorgang zusammen mit dem Anwaltsbüro HME und dem Büro Dombert Rechtsanwälte prüfen lassen. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass das Bürgerbegehren materiell nicht hinreichend bestimmt ist und damit unzulässig ist.

Die formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen, wie die Nennung von Vertrauenspersonen, die Zahl der notwendigen, gültigen Unterschriften, die zeitliche Frist nach dem entsprechenden Gemeinderatsbeschluss und die Schriftlichkeit wurden erfüllt.

Die materiellen Voraussetzungen sind lt. RA Dombert und HME aus mehreren Gründen nicht gegeben:

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

Gegenstand des Beschlusses war die grundsätzliche Frage, ob kommunale Flächen in den Gebieten Binsenasen in Sulz und Dicke in Bergfelden/Renfrizhausen für Windenergieanlagen verpachtet werden sollen. 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 jedenfalls gewahrt wurde.

(...)

Das Bürgerbegehren erfüllt nicht die 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.

Zwar kann die vorliegend gestellte Frage, ob die Verpachtung kommunaler Waldflächen unterbleiben soll, mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden.

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 genug formuliert sein. Der Bürger muss aus der Fragestellung erkennen können, welchen Inhalt das Begehren hat.

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.

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.

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

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 die Verpachtung durch Privatpersonen unterbleiben soll. Privatpersonen können allerdings auch solche sein an denen die Gemeinde (un-)mittelbar beteiligt ist. Somit könnte das Bürgerbegehren 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. Ohne die Bezugnahme in der Begründung kann aus der Fragestellung nicht entnommen werden, von wem die Verpachtung kommunaler Flächen unterbleiben soll.

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

Auch die Formulierung „kommunale Waldflächen“ führt zu Unklarheit der Fragestellung.

Bereits die Beschränkung auf „kommunale“ Flächen ist unbestimmt. Hierunter können 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. 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. (...)

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

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 finanziellen 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.

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.“

Zusammenfassend hält das Büro Dombert 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.“

Sulz a. N. den 17.09.2024

Hartmut Walter
Hauptamtsleiter

Jens Keucher
Bürgermeister

Auszug aus der Niederschrift an:

- Bürgermeister
- Hauptamt
- Stadtkämmerei
- Stadtbauamt

Anlagen:

Brief Vertrauensleute 08072024

Antrag Bürgerbegehren 250624-

Kopie