



VERWALTUNGSGERICHT FREIBURG

Verwaltungsgericht Freiburg, Habsburgerstr. 103 79104 Freiburg

Freiburg, 28.11.2024

Durchwahl: 0761/7080 915

Aktenzeichen: 10 K 4949/24

(Bitte bei Antwort angeben)

FWR Rechtsanwälte
Kirchheimer Str. 40
70619 Stuttgart

**Verwaltungsrechtssache
Rainer Beck u.a.
gegen Stadt Sulz
wegen Bürgerentscheid,
hier: Antrag gemäß § 123 VwGO**

Den oben genannten Schriftsatz erhalten Sie zur Kenntnis.

Auf richterliche Anordnung

Ostermeier
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Informationen zum Schutz personenbezogener Daten bei deren Verarbeitung durch die Justiz nach Artikel 13 und Artikel 14 der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung finden sich auf der Internetseite des Gerichts unter dem Menüpunkt „Service“ / „Informationen zum Datenschutz in der Justiz“. Auf Wunsch übersenden wir diese Informationen auch an Verfahrensbeteiligte in Papierform.

Dienstgebäude:
Habsburgerstraße 103
79104 Freiburg

☎ Vermittlung (0761) 7080-0
☎ Telefax (0761) 7080-888

Straßenbahnlinie 4
Haltestelle „Tennenbacher Straße“

Internet: <http://www.vgfreiburg.de>
Parkmöglichkeit: Rotlaubgarage Einfahrt Habsburgerstraße 90



VERWALTUNGSGERICHT FREIBURG

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. Rainer Beck,
Hintere Gärten 4, 72712 Sulz am Neckar
2. Dr. Georg Schrön,
Weilerstr. 33, 72712 Sulz am Neckar

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
FWR Rechtsanwälte,
Kirchheimer Str. 40, 70619 Stuttgart
- zu 1, 2 -

gegen

Stadt Sulz,
vertreten durch den Bürgermeister,
Obere Hauptstr. 2, 72172 Sulz a. N.

- Antragsgegnerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dombert Part mbB,
Konrad-Zuse-Ring 12A, 14469 Potsdam, Az: 951/24

wegen Bürgerentscheid,
hier: Antrag gemäß § 123 VwGO

hat das Verwaltungsgericht Freiburg - 10. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Döll, den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Diesterhöft und den Richter am Verwaltungsgericht Becker

am 28. November 2024

beschlossen:

Es wird vorläufig festgestellt, dass das Bürgerbegehren mit der Frage „Soll die Verpachtung kommunaler Waldflächen der Stadt Sulz a.N. an Windanlagenbetreiber/-investoren unterbleiben?“ zulässig ist.

Der Antragsgegnerin wird vorläufig untersagt, den in der Sitzung des Gemeinderats der Antragsgegnerin am 30.09.2024 beschlossenen Bürgerentscheid durchzuführen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 15.000,-- EUR festgesetzt.

I.

Die Antragsteller begehren den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Sicherung eines Bürgerbegehrens, dessen Vertrauenspersonen und Mitunterzeichner sie sind.

In der Sitzung vom 03.06.2024 fasste der Gemeinderat der Antragsgegnerin folgende Beschlüsse:

„Ziffer 1: Der Gemeinderat beschließt grundsätzlich die Bereitschaft städtische Flächen im Bereich Binsenwasen Sulz / Dornhan für Windkraft bereit zu stellen. Er beschließt weiterhin, die weiteren dafür notwendigen Verhandlungen mit der Firma RES durchzuführen. Vor einer Unterzeichnung eines Vertrages 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 Vertragsinhalte nicht in Einklang mit städtischen Belangen/Interessen gebracht werden können. Es werden im Bereich Binsenwaden Sulz /Dornhan maximal 3 Windenergieanlagen auf kommunalen Flächen projektiert werden.“

„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 Verhandlungen mit einem vom Gemeinderat favorisierten Projektierer durchzuführen. Vor einer Unterzeichnung eines Vertrages 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 Vertragsinhalte nicht in Einklang mit städtischen Belangen/Interessen gebracht werden können.“

Daraufhin initiierten die Antragsteller ein hiergegen gerichtetes Bürgerbegehren, das der Antragsgegnerin am 08.07.2024 mit dem folgenden Wortlaut übergeben wurde:

„Die Unterzeichner beantragen im Wege eines Bürgerbegehrens nach § 21 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg einen Bürgerentscheid zu der folgenden Fragestellung:

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 Binsenwasen 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: Die Gemeindeverwaltung ist gesetzlich verpflichtet, Auskünfte zu eventuellen Kosten sowie Deckungsmöglichkeiten zu geben. Dem ist die Gemeinde trotz Anfrage und Ankündigung, dass dies mitgeteilt würde, nicht binnen angemessener Frist nachgekommen. 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.“

In der Folge holte die Antragsgegnerin bei zwei Anwaltskanzleien Rechtsgutachten zu der Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ein und gab diese ihrem Gemeinderat zur Kenntnis. Am 30.09.2024 traf der Gemeinderat folgende Beschlüsse:

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

Mit Bescheiden vom 01.10.2024 stellte die Antragsgegnerin gegenüber den Antragstellern fest, das Bürgerbegehren sei unzulässig. Zur Begründung führte sie aus: Das Bürgerbegehren sei in zweierlei Hinsicht unbestimmt. Zum einen gehe aus der Fragestellung nicht eindeutig hervor, von wem eine Verpachtung kommunaler Waldflächen unterbleiben solle. Die Fragestellung enthalte keine nähere Eingrenzung auf bestimmte Personen als Verpächter. Zum anderen gehe aus der Fragestellung nicht eindeutig hervor, ob damit nur Waldflächen im unmittelbaren Eigentum der Gemeinde oder darüber hinaus auch solche Flächen angesprochen seien, über welche die Gemeinde mittelbar verfügen könne.

Gegen diese Bescheide legten die Antragsteller mit Schreiben vom 11.10.2024 Widerspruch ein, über den noch nicht entschieden ist.

Zugleich haben die Antragsteller beim Verwaltungsgericht um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht. Zur Begründung führen sie aus, das von ihnen vertretene Bürgerbegehren erfülle sämtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen und sei daher zu Unrecht zurückgewiesen worden. Dies gelte insbesondere mit Blick auf die von der Antragsgegnerin beanstandete Fragestellung des Bürgerbegehrens, die hinreichend bestimmt sei. Jedenfalls im Wege der Auslegung sei sowohl aus der Sicht der potentiellen Unterzeichner als auch der Stadtverwaltung klar, dass sich das Bürgerbegehren nur gegen die Verpachtung von im Eigentum der Antragsgegnerin stehenden Waldflächen richte. Durch die rechtswidrige Zurückweisung des Bürgerbegehrens seien die Antragsteller in ihren Rechten als Vertrauenspersonen verletzt. Dies äußere sich insbesondere darin, dass sie infolge der Beschlussfassung des Gemeinderats nunmehr „außen vor“ seien, wenn die Stadt über den von ihr in die Wege geleiteten Bürgerentscheid informiere. Durch das Vorgehen der Antragsgegnerin werde ihnen somit insbesondere das ihnen nach § 21 Abs. 5 Satz 2 GemO zustehende Recht genommen, ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darzustellen wie die Gemeindeorgane. Der an Stelle des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat am 30.09.2024 beschlossene Bürgerentscheid lasse die Verletzung der Antragsteller in ihren Rechten nicht entfallen. Zwar sei dieser dem Grunde nach inhaltlich identisch mit dem beantragten Bürgerbegehren. Aufgrund der von der Antragsgegnerin umgedrehten Fragestellung müssten Abstimmungsberechtigte jedoch nunmehr mit „Nein“ stimmen, wenn sie sich gegen die Zurverfügungstellung von Wandfächern für die Nutzung

durch Windkraftanlagen richten wollten. Dies sei für die Unterzeichner des Bürgerbegehrens nachteilig, da es Stimmberechtigten erfahrungsgemäß schwerer falle, mit „Nein“ abzustimmen. Mit Blick auf die zu dem Bürgerbegehren und dessen Fragestellung erfolgte Presseberichterstattung sei dies sowohl für die mehr als 1.300 Unterzeichner des Bürgerbegehrens als auch die Bürgerschaft insgesamt verwirrend und damit irreführend.

Die Antragsteller beantragen,

die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO zu verpflichten, es bis zum rechtskräftigen Abschluss einer Klage im Hauptsacheverfahren der Antragsteller auf Zulassung eines Bürgerbegehrens wie von den Vertrauensleuten des Bürgerbegehrens am 08.07.2024 beantragt, zu unterlassen,

1. einen anderweitigen Bürgerentscheid (wie beschlossen) durchzuführen sowie
2. Waldflächen, die im Eigentum der Stadt Sulz am Neckar stehen, an Windenergieanlagenbetreiber/-Investoren zu verpachten bzw. etwaige Gestattungsverträge mit diesen abzuschließen, oder sonstige Handlungen in Bezug auf diese Grundstücke vorzunehmen, die die Vollziehung des beantragten Bürgerbegehrens der Antragsteller im Erfolgsfall erschweren oder verunmöglichen würden, bis über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens rechtskräftig entschieden wurde, und im Fall der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bis zur rechtskräftigen Entscheidung mittels Bürgerentscheid.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie trägt vor, die Anträge seien weder zulässig noch begründet. Einen Anspruch darauf, einen anderen Bürgerentscheid auszusetzen, bis über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens rechtskräftig entschieden sei, kenne die Gemeindeordnung Baden-Württemberg nicht. Dem Antrag Nr. 1 fehle daher bereits die erforderliche Antragsbefugnis. Der Antrag Nr. 2 sei nach § 123 VwGO nicht statthaft, jedenfalls aber unbegründet, da die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens in den Bescheiden vom 01.10.2024 zu Recht festgestellt worden sei. Im Übrigen könnten die Antragsteller mit ihren Anträgen auch deswegen keinen Erfolg haben, weil in dem Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache läge.

II.

1. Die Kammer legt die auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gerichteten Anträge sachdienlich (§ 122 Abs. 1 i. V. m. § 88 VwGO) wie folgt aus: Mit ihrem im Antrag Nr. 2 zum Ausdruck gebrachten Begehren erstreben die Antragsteller zunächst die vorläufige Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Eine solche Feststellung löst die von den Antragstellern der Sache nach begehrte Sperrwirkung nach § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO aus mit der Folge, dass die Gemeindeorgane der Antragsgegnerin vorläufig keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen dürfen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden. Das betrifft hier insbesondere den Abschluss von Pachtverträgen, so dass ein gesonderter gerichtlicher Ausspruch hierzu nicht veranlasst ist. Soweit die Antragsteller zur Sicherung ihres Bürgerbegehrens darüber hinaus die Untersagung der Durchführung des Bürgerentscheids am 08.12.2024 verfolgen (siehe Antrag Nr. 1), ist ihr Antrag sachdienlich formuliert darauf gerichtet, der Antragsgegnerin vorläufig zu untersagen, den in der Sitzung des Gemeinderats der Antragsgegnerin am 30.09.2024 beschlossenen Bürgerentscheid durchzuführen.

2. Die so ausgelegten Anträge sind nach § 123 Abs. 1 VwGO sind statthaft und zulässig (dazu a). Der Antrag auf vorläufige Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (dazu b) ist ebenso begründet wie der Antrag auf vorläufige Untersagung der Durchführung des von dem Gemeinderat der Antragsgegnerin am 30.09.2024 beschlossenen Bürgerentscheids (dazu c).

a) aa) Ein Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO ist der statthafte Rechtsbehelf, um die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens vorläufig feststellen zu lassen und einer Gemeinde vorläufig zu untersagen, Maßnahmen zu treffen, die den Erfolg eines Bürgerbegehrens gefährden oder vereiteln könnten (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.02.2024 - 1 S 1925/23 -, juris Rn. 85; zur Statthaftigkeit eines gegen die Durchführung eines Bürgerentscheids gerichteten Antrags siehe zudem etwa VG Regensburg, Beschluss vom 15.06.2021 - RO 3 E 21.1124 -, juris Rn. 22).

bb) Zudem sind die Antragsteller, die ihrem - von der Antragsgegnerin nicht widersprochenen - Vorbringen zufolge Unterzeichner des Bürgerbescheids sind, antragsbefugt

(§ 42 Abs. 2 VwGO in entsprechender Anwendung). Dies folgt bereits aus § 21 Abs. 9 GemO i. V. m. § 41 Abs. 2 Satz 1 KomWG und darüber hinaus aus der von ihnen geltend gemachten Verletzung ihrer Rechte als Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens (vgl. VG Ansbach, Beschluss vom 14. Mai 2020 - AN 4 E 20.00882 -, juris Rn. 41).

cc) Das Rechtsschutzinteresse an dem Erlass der beantragten gerichtlichen Anordnungen ist ebenfalls gegeben. Es ist insbesondere nicht dadurch entfallen, dass der Gemeinderat der Antragsgegnerin sich den Gegenstand des Bürgerbegehrens mit Beschluss vom 30.09.2024 zu eigen gemacht und unter Veränderung der ursprünglichen Fragestellung in ein sogenanntes Ratsbegehren nach § 21 Abs. 1 GemO „überführt“ hat. Zum einen ist die von den Antragstellern im einstweiligen Rechtsschutzverfahren verfolgte Sperrwirkung nach § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO in diesem Fall nicht gegeben. Zum anderen machen die Antragsteller zu Recht geltend, dass im Falle der Durchführung des Ratsbegehrens eine Beeinträchtigung ihres Bürgerbegehrens und der damit verbundenen Teilhaberechte bei der Durchführung des Bürgerentscheids droht (siehe dazu im Einzelnen unter c)).

b) Der Antrag der Antragsteller auf vorläufige Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist begründet.

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (§ 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO, sog. Sicherungsanordnung). Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Verhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern, oder aus anderen Gründen nötig erscheint (§ 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO, sog. Regelungsanordnung). Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO ist, dass sowohl ein Anordnungsgrund als auch ein Anordnungsanspruch vorliegt. Deren tatsächliche Voraus-

setzungen müssen zwar nicht zur Überzeugung des Gerichts feststehen, aber hinreichend wahrscheinlich („glaubhaft zu machen“) sein (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO).

Ausgehend davon kommt zur Sicherung eines Bürgerbegehrens nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg der Erlass einer einstweiligen Anordnung in Betracht, mit der das Gericht vorläufig feststellt, dass das Bürgerbegehren zulässig ist. Für eine solche Anordnung gelten jedoch grundsätzlich erhöhte Anforderungen. Sie kommt nur dann in Betracht, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bereits im einstweiligen Rechtsschutzverfahren mit solcher Wahrscheinlichkeit bejaht werden kann, dass eine gegenteilige Entscheidung im Hauptsacheverfahren praktisch ausgeschlossen werden kann und der mit dem Hauptsacheverfahren verbundene Zeitablauf voraussichtlich eine Erledigung des Bürgerbegehrens zur Folge hätte. Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch müssen in einem das übliche Maß der Glaubhaftmachung übersteigenden deutlichen Grad von Offenkundigkeit auf der Hand liegen (st. Rspr., vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.02.2024 - 1 S 1925/23 -, juris Rn. 96 m. w. N.).

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Anordnungsanspruch (dazu aa) und Anordnungsgrund (dazu bb) liegen vor.

aa) Es ist ganz überwiegend wahrscheinlich, dass das Bürgerbegehren zulässig ist.

Nach § 21 Abs. 3 GemO kann die Bürgerschaft über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist (§ 21 Abs. 3 Satz 2 GemO). Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden. Richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein (§ 21 Abs. 3 Satz 3 GemO). Das Bürgerbegehren muss 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 (§ 21 Abs. 3 Satz 4

GemO). Das Bürgerbegehren muss von mindestens 7 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20 000 Bürgern (§ 21 Abs. 3 Satz 6 GemO).

Diese Voraussetzungen sind im Hinblick auf das vorliegende Bürgerbegehren aller Voraussicht nach erfüllt. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist hinreichend bestimmt (dazu 1). Die Begründung des Bürgerbegehrens entspricht den gesetzlichen Voraussetzungen (dazu 2). Eines Kostendeckungsvorschlags bedurfte es nicht (dazu 3). Im Übrigen ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein Bürgerbegehren nicht erfüllt sind (dazu 4).

(1) Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist hinreichend bestimmt.

(a) Die in einem Bürgerbegehren enthaltene Frage muss sich aus dem Antrag unzweideutig und mit Bestimmtheit entnehmen lassen. Denn mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird den Gemeindebürgern ein unmittelbarer Einfluss auf die Gemeindeangelegenheiten eingeräumt. Ein Bürgerentscheid hat die Wirkungen eines Gemeinderatsbeschlusses und ist nur eingeschränkt abänderbar (vgl. § 21 Abs. 8 GemO). Daher muss die Frage aus dem Antrag selbst einschließlich seiner Begründung mit hinreichender Klarheit und Eindeutigkeit zu entnehmen sein. Die Bürger müssen wissen, welchen Inhalt das von ihnen unterstützte Begehren hat. Da bei den Gemeindebürgern im Allgemeinen keine besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse vorausgesetzt werden können, dürfen an die Formulierung und die äußere Form eines Bürgerbegehrens jedoch keine übertriebenen formalen Anforderungen gestellt werden (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.02.2024 - 1 S 1925/23 -, juris Rn. 101 m. w. N.).

Für die Bestimmung des Gegenstands eines Bürgerbegehrens ist nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg nicht der Wortlaut der Fragestellung maßgeblich. Der Gegenstand eines Bürgerbegehrens ergibt sich vielmehr aus seiner Zielrichtung. Bei der Ermittlung dieser Zielrichtung kommt es in erster Linie darauf an, wie die Unterzeichner den Text verstehen müssen, da sichergestellt sein muss, dass die Bürger bei der Leistung der Unterschrift wissen, was Gegenstand des Bürgerbegehrens ist. Daneben ist auch das Verständnis der Gemeindevertretung als Adressatin des Begehrens auf Durchführung eines Bürgerentscheids für

die Auslegung relevant. Es bedarf insoweit einer Kongruenz der Auslegung aus dem Empfängerhorizont sowohl der unterzeichnenden Bürger als auch der Gemeindevertretung (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.12.2016 - 1 S 1883/16 -, juris Rn. 27, VG Freiburg, Beschluss vom 14.04.2022 - 10 K 217/22 -, juris Rn. 43; Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 21 Rn. 16b [Stand: Juni 2019]).

(b) Die hier in Rede stehende Fragestellung des Bürgerbegehrens („Soll die Verpachtung kommunaler Waldflächen der Stadt Sulz a. N. an Windanlagenbetreiber/-investoren unterbleiben?“) genügt diesen Anforderungen.

Das Bürgerbegehren ist darauf gerichtet, dass die Antragsgegnerin es unterlässt, in ihrem Eigentum stehende Waldflächen an Windkraftanlagenbetreiber zu verpachten. Dies geht aus der Fragestellung mit hinreichender Klarheit hervor.

Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin gilt dies insbesondere insoweit, als sich das Bürgerbegehren allein auf im Eigentum der Antragsgegner befindliche Waldflächen bezieht. Unter Berücksichtigung des allgemeinen Sprachgebrauchs drängt sich dieses Verständnis bereits aufgrund des verwendeten Satzbaus („kommunaler Waldflächen der Stadt Sulz a. N.“ - Unterstreichung durch die Kammer -) auf. Insbesondere macht die verwendete Wortkombination deutlich, dass es sich nicht um eine rein örtliche Beschreibung der in Bezug genommenen Waldflächen handelt, sondern auch die Eigentumsverhältnisse dieser Flächen beschrieben werden sollen.

Soweit die Antragsgegnerin dem entgegentritt und die fehlende Bestimmtheit damit begründet, die Fragestellung lasse nicht erkennen, ob diese nur im Eigentum der Antragsgegnerin stehende Waldflächen erfasse oder darüber hinaus auch solche, über die sie - etwa über von ihr beherrschte Gesellschaften - „mittelbar verfügen“ könne, teilt die Kammer diese Auffassung nicht. Nach Überzeugung der Kammer entspricht es keiner lebensnahen Betrachtung, dass ein verständiger Durchschnittsbürger die Fragestellung ebenso naheliegend im Sinne der von der Antragsgegnerin aufgeworfenen zweiten Auslegungsalternative versteht mit der Folge, dass er nicht mehr erkennen kann, welchen Inhalt das Bürgerbegehren hat. Zwar mag es Fälle geben, in denen ein solches Verständnis aufgrund der einem Bürgerbegehren konkret zugrunde liegenden Sachlage in Betracht kommt. Auch für einen solchen Fall ist indes festzuhalten,

dass ein Verständnis im Sinne der zweiten Auslegungsalternative zumindest ein juristisches bzw. gesellschafts- und verwaltungsrechtliches Grundwissen voraussetzt und selbst unter diesen Gegebenheiten von den Adressaten ein vertieftes Nachdenken über mögliche Auslegungsalternativen der Fragestellung erforderte. Ein Fall, in dem sich die Frage nach einer Auslegungsalternative stellt, liegt hier jedoch nicht vor. Vielmehr existieren nach dem unwidersprochenen Vortrag der Antragsteller auf dem Gemeindegebiet der Antragsgegnerin gar keine Waldflächen, die zwar nicht in ihrem Eigentum stehen, über die sie aber gleichwohl „mittelbar verfügen“ kann. Auch der von der Antragsgegnerin am 15.11.2024 herausgegebenen Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid am 08.12.2024 lässt sich nicht entnehmen, dass es solche Flächen geben könnte, zumal auch in dieser bei der Darstellung der Waldflächen innerhalb der Gemarkung der Antragsgegnerin lediglich nach „Stadtwald“, „Privatwald“ und „Staatswald“ differenziert wird (Seite 5 der Verwaltungsakte). In diesem Punkt unterscheidet sich der vorliegende Fall von der von der Antragsgegnerin für die Untermauerung ihrer Rechtsauffassung angeführten Entscheidung des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 02.03.2017 (- 1 K 3918/16 -), die zudem zu einer nach dem Wortlaut wesentlich anderen Fragestellung ergangen ist (dort: „kommunale Grundstücke“ im Vergleich zu hier „kommunaler Waldflächen der Stadt“).

Unter diesen Gegebenheiten bleibt die von Antragsgegnerin aufgeworfene Auslegungsalternative lediglich theoretischer Natur. Eine rechtlich erhebliche Gefahr, dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens falsch verstanden werden könnte, besteht damit nicht. Dies gilt sowohl aus Sicht der unterzeichnenden Bürger als auch der Gemeindevertretung. Letzteres zeigt sich nicht zuletzt darin, dass der Gemeinderat der Antragsgegnerin insbesondere in seinem Beschluss vom 03.06.2024, gegen den sich das Bürgerbegehren richtet, selbst von „städtische[n] Flächen“ und „kommunalen Flächen“ spricht. Eine weitere Klarstellung hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse war damit auch nach Auffassung des Gemeinderats nicht erforderlich. Soweit die Antragsgegnerin demgegenüber von der Fragestellung des Bürgerbegehrens für deren hinreichende Bestimmtheit eine höhere, fast schon juristisch präzise Genauigkeit fordert, kann dies nach den genannten Maßstäben nicht verlangt werden.

Geht aus der Fragestellung danach mit hinreichender Klarheit hervor, dass es dem Bürgerbegehren allein um im Eigentum der Antragsgegnerin stehende Waldflächen

geht, ergibt sich ein Bestimmtheitsmangel auch nicht im Hinblick auf den in der Fragestellung verwendeten Begriff der „Verpachtung“. Auch insoweit gilt, dass die von der Antragsgegnerin aufgeworfene Auslegungsmöglichkeit, wonach die Fragestellung sowohl eine Verpachtung der Flächen durch die Gemeinde als auch durch Dritte erfasse, allein theoretischer Natur ist und bei einer lebensnahen Auslegung am maßgeblichen Empfängerhorizont nicht ernsthaft in Betracht kommt. Der von der Antragsgegnerin für eine hinreichende Bestimmtheit geforderten „nähere[n] Eingrenzung auf bestimmte Personen als Verpächter“ bedurfte es vor diesem Hintergrund nicht.

Ist die Fragestellung danach hinreichend bestimmt, kommt es nicht auf die Frage an, inwiefern die Antragsgegnerin vorliegend berechtigt oder sogar verpflichtet gewesen sein könnte, den Antragstellern ihre rechtlichen Bedenken mitzuteilen und auf eine konsensuale Klarstellung der Frage hinzuwirken (vgl. dazu Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 21 Rn. 16d [Stand: Juni 2019]). Lediglich ergänzend merkt die Kammer daher an, dass sich zumindest nach Aktenlage die Frage stellt, warum die Antragsgegnerin keine Bemühungen in diese Richtung angestellt zu haben scheint, sondern das Bürgerbegehren - nachdem den Antragstellern nach deren unwidersprochenem Vortrag zunächst signalisiert worden war, dieses zulassen zu wollen - stattdessen zurückgewiesen und dieses durch ein eigenes Bürgerbegehren ersetzt hat (zu den damit verbundenen Konsequenzen siehe im Einzelnen nachfolgend unter c) bb)).

(2) Die Begründung des Bürgerbegehrens entspricht den gesetzlichen Voraussetzungen.

(a) Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. An die Begründung sind jedoch 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. Die Begründung darf auch 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. Ist dies gewährleistet, ist es vorrangig Sache der abstimmungsberechtigten Bürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den mit dem vorgelegten Bürgerbegehren vorgetragenen Argumenten folgen wollen oder nicht. Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind daher hinzunehmen. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist erst dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde liegt (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.02.2024 - 1 S 1925/23 -, juris Rn. 111 m. w. N.).

(b) Die Begründung des Bürgerbegehrens entspricht diesen Anforderungen. Sie bezieht sich auf die von dem Gemeinderat am 03.06.2024 gefassten Beschlüsse und gibt deren wesentlichen Inhalt sowie das Anliegen des Bürgerbegehrens in gedrängter Form wieder. Objektiv falsche oder irreführende Angaben enthält die Begründung nicht.

Eine abweichende Beurteilung rechtfertigt sich auch nicht unter Berücksichtigung des Rechtsgutachtens des Prozessbevollmächtigten der Antragsgegnerin vom 04.09.2024, auf das die Antragsgegnerin in ihrer Antragserwiderung verweist. Beanstandet wird darin die folgende Aussage der Begründung des Bürgerbegehrens:

„Der damit verbundene potenzielle Bau von Windkraftanlagen im Wald würde zu einer erheblichen Veränderung unserer kommunalen Waldgebiete, der ökologischen Lebensräume sowie unserer Naherholungsgebiete führen.“

Diese Darstellung sei möglicherweise falsch, jedenfalls aber irreführend. Die Überprüfung der Umweltbelastungen bei der Errichtung von Windenergieanlagen obliege allein den zuständigen Prüfungsbehörden. Diese würden im Rahmen ihrer rechtlichen Prüfung auch eine Bewertung der zu erwartenden Veränderungen von Waldgebieten, Lebensräumen und Naherholungsgebieten vornehmen. Lügen - wie hier - der von in der Begründung des Bürgerbegehrens geäußerten Einschätzung einer „erheblichen“ Veränderung keine naturschutzrechtlichen Gutachten zugrunde, so sei dies irreführend.

Ob die Aussage darüber hinaus auch falsch sei, könne erst nach Abschluss einer umweltrechtlichen Prüfung festgestellt werden.

Dieser Auffassung vermag sich die Kammer nicht anzuschließen. Bei der angegriffenen Aussage handelt es unzweifelhaft um eine zulässige Wertung im Sinne des oben genannten Maßstabs. Insbesondere liegt es auch aus Sicht eines abstimmungsberechtigten Bürgers auf der Hand, dass die Aussage nicht für sich in Anspruch nimmt, eine fundierte rechtliche Bewertung im Hinblick auf die mit dem Bau von Windkraftanlagen einhergehenden Umweltbelastungen abzugeben. Eine Irreführung des Bürgers oder Verfälschung des Bürgerwillens steht damit offensichtlich nicht zu befürchten.

(3) Eines Kostendeckungsvorschlags (vgl. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO) bedurfte es vorliegend nicht.

Dies gilt insbesondere auch mit Blick darauf, dass der Antragsgegnerin durch das mit dem Bürgerbegehren verlangte Unterbleiben einer Verpachtung kommunaler Waldflächen möglicherweise Pacht- sowie Gewerbesteuereinnahmen entgehen. Denn nach der überzeugenden Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, der sich die Kammer anschließt, handelt es sich bei Einnahmeverlusten nur dann um Kosten der verlangten Maßnahme i. S. d. § 21 Abs. 3 Satz 4 GemO, wenn die Gemeinde diese Beträge bisher schon - z. B. aufgrund eines vertraglichen Anspruchs - tatsächlich eingenommen hat und diese aufgrund der verlangten Maßnahme nun wegfallen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.06.2018 - 1 S 1132/18 -, juris Rn. 12; a. A. zum hessischen Landesrecht VG Wiesbaden, Urteil vom 18.06.2024 - 7 K 1328/22.WI -, juris Rn. 39 juris). Ein solcher Fall ist hier jedoch nicht gegeben.

Das hier streitige Bürgerbegehren musste daher keine Angaben zu künftig entgehenden Gewinnen oder potentiellen Folgekosten machen. Es kommt daher nicht darauf an, dass der Umstand, dass hierzu Angaben fehlen, dem Bürgerbegehren zumindest im Rahmen des vorliegenden einstweiligen Rechtsschutzverfahrens auch deswegen nicht entgegengehalten werden könnte, weil der Mangel maßgeblich darauf beruhte, dass die Antragsgegnerin ihrer nach § 21 Abs. 3 Satz 5 GemO obliegenden Pflicht zur Erteilung von Auskünften zur Sach- und Rechtslage zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags nicht nachgekommen sein dürfte. Denn sie hat den Initiatoren des

Bürgerbegehrens mit Schreiben vom 02.07.2024 selbst mitgeteilt, ein Kostendeckungsvorschlag sei für das beabsichtigte Bürgerbegehren nicht erforderlich.

Soweit in dem Rechtsgutachten des Prozessbevollmächtigten der Antragsgegnerin vom 04.09.2024 ferner ausgeführt wird, dass der Antragsgegnerin aufgrund von potentiellen Gesetzesänderungen in Zukunft möglicherweise Bußgeldverfahren drohten, wenn diese bei dem Ausbau von Windkraft noch zu bestimmende Mindestvorgaben nicht erfülle, vermag dies die Erforderlichkeit eines Kostendeckungsvorschlags ebenfalls nicht zu begründen. Denn es handelt sich hierbei lediglich um eine sehr vage Prognose, dem das Bürgerbegehren schon deshalb keine Rechnung tragen kann.

(4) Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 21 Abs. 3 GemO für ein Bürgerbegehren nicht erfüllt sind. Die Frage ist auf ein rechtmäßiges Ziel gerichtet und betrifft eine in die Verbandskompetenz der Antragsgegnerin und die Organkompetenz des Gemeinderats fallende Angelegenheit. Ferner hat sie keine Angelegenheit zum Gegenstand, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Weiter ist das Bürgerbegehren schriftlich eingereicht worden. Die Frist von drei Monaten für ein kassatorisches Bürgerbegehren und das Unterschriftenquorum sind eingehalten.

bb) Der erforderliche Anordnungsgrund im Hinblick auf die vorläufige Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens liegt ebenfalls vor.

Da die Antragsgegnerin das Bürgerbegehren zurückgewiesen und diesen mit Beschluss vom 30.09.2024 durch einen Bürgerentscheid in gleicher Sache ersetzt hat, greift die Sperrwirkung des § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO derzeit nicht. Bei zugunsten der Antragsgegnerin unterstelltem Ausgang des Bürgerentscheids am 08.12.2024 wäre damit zu rechnen, dass diese - wie im Gemeinderat vom 03.06.2024 beschlossen - die Verhandlungen mit Windkraftanlagenbetreibern fortführen und zeitnah zu einem Abschluss brächte, wodurch sich das Bürgerbegehren erledigte. Eine darüber hinausgehende Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes kann von den Antragstellern in der vorliegenden besonderen Fallkonstellation (siehe dazu sogleich unter c) nicht verlangt werden.

c) Der Antrag der Antragsteller auf vorläufige Untersagung der Durchführung des von dem Gemeinderat am 30.09.2024 beschlossenen Bürgerentscheids ist ebenfalls begründet.

aa) In der baden-württembergischen Verwaltungsrechtsprechung zu § 21 GemO ist anerkannt, dass zur Sicherung eines Bürgerbegehrens neben der vorläufigen Feststellung der Zulässigkeit auch weitergehende einstweilige Anordnungen nach § 123 Abs. 1 VwGO in Betracht kommen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22.08.2013 - 1 S 1047/13 -, Rn. 16; VG Sigmaringen, Beschluss vom 08.05.2018 - 9 K 2491/18 -, juris Rn. 35; siehe zudem Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 21 Rn. 25g [Stand: Juni 2019]). Welchen Inhalt eine danach grundsätzlich mögliche einstweilige Anordnung zur Sicherung des Bürgerbegehrens haben kann, ist eine Frage des Einzelfalls (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.04.2010 - 1 S 2810/09 -, juris Rn. 14).

bb) Ausgehend davon kommt nach Auffassung der Kammer in einer Situation wie der vorliegenden, in der ein Gemeinderat ein mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zulässiges Bürgerbegehren zurückweist und in gleicher Sache einen das Bürgerbegehren „ersetzenden Bürgerentscheid“ mit veränderter Fragestellung beschließt, vorläufiger Rechtsschutz auch in Gestalt eines Abwehrrechts gegen diesen „ersetzenden Bürgerentscheid“ in Betracht (siehe zum Bestehen eines entsprechenden Abwehrrechts im Falle der sog. Konkurrenzvorlage auch Bayerischer VGH, Beschluss vom 17.03.2023 - 4 CE 23.503 -, juris Rn. 17). Dies beruht auf folgenden Erwägungen:

Versagte man den Antragstellern in der vorliegenden Situation einstweiligen Rechtsschutz, drohte eine Vereitelung, jedenfalls aber eine wesentliche Entwertung des Partizipationsrechts nach § 21 Abs. 3 GemO sowie der damit verbundenen Verfahrensrechte.

Dies gilt unabhängig von der Frage, ob dem Bürgerbegehren durch den in gleicher Sache anberaumten Bürgerentscheid am 08.12.2024 gänzlich die Grundlage entzogen wird, weil es dadurch unzulässig wird, oder aber - was die Antragsgegnerin zumindest andeutet - dieses unbeeinträchtigt lässt, weil ein auf der Grundlage eines Ratsbegehrens gefassten Bürgerentscheid innerhalb von drei Jahren durch einen

neuen, auf der Grundlage eines Bürgerbegehrens gefassten Bürgerentscheid wieder abgeändert werden könnte (§ 21 Abs. 8 Satz 2 GemO). Hierzu wird allerdings vertreten, Voraussetzung für die Abänderung eines Bürgerentscheids nach § 21 Abs. 1 GemO durch eine erneute Entscheidung der Bürgerschaft in gleicher Sache sei, auch wenn im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt, dass das Vorhaben, das Gegenstand eines Bürgerentscheids war, eine wesentliche Änderung erfahren habe (vgl. Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 21 Rn. 31 [Stand: Juni 2023]; in diese Richtung - wenngleich zu einer anderen Fallkonstellation - auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.04.2010 - 1 S 2810/09 -, juris Rn. 21). Ausgehend von dieser Auffassung führte der „ersetzende Bürgerentscheid“ zu einer endgültigen Vereitelung des Bürgerbegehrens. Doch selbst wenn dieser Auffassung nicht zu folgen wäre und - ausgehend vom Wortlaut des § 21 Abs. 8 Satz 2 GemO - ein gegen den Bürgerentscheid gerichtetes nachfolgendes Bürgerbegehren in gleicher Sache auch ohne wesentliche Änderung der Sachlage dem Grunde nach möglich wäre, wären dessen Erfolgsaussichten durch den vorangegangenen Bürgerentscheid jedenfalls wesentlich und nachhaltig beeinträchtigt. Die abstimmungsberechtigten Bürger wären in einem solchen Fall durch ihr Abstimmungsverhalten im Rahmen des ersten Bürgerentscheids bereits vorgeprägt. Mithin wäre nicht zu erwarten, dass die durch das Bürgerbegehren erneut zur Abstimmung gestellte Frage in gleicher Weise „unbefangen“ beantwortet würde. Gleichzeitig stünde zu befürchten, dass sich der Umstand von zwei aufeinanderfolgenden Bürgerentscheide abträglich auf die Beteiligung an dem zweiten, nunmehr auf der Grundlage eines Bürgerentscheids durchgeführten Bürgerentscheid auswirkte, was sich mit Blick auf das nach § 21 Abs. 7 Satz 1 GemO erforderliche Mindestquorum wiederum maßgeblich auf die Erfolgsaussichten des Bürgerbegehrens auswirken könnte. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen einen „ersetzenden Bürgerentscheid“ ist vor diesem Hintergrund schon deshalb erforderlich, weil dieser das Bürgerbegehren in dem aufgezeigten Sinn entwertete.

Zudem macht es sehr wohl einen Unterschied, ob der Bürgerentscheid auf der Grundlage eines Ratsbegehrens (§ 21 Abs. 1 GemO) oder auf der Grundlage eines Bürgerbegehrens (§ 21 Abs. 3 VwGO) durchgeführt wird. Denn diese unterscheiden sich, wie die Antragsteller zu Recht geltend machen, in wesentlichen Punkten. So gibt es nur bei einem auf der Grundlage eines Bürgerbegehrens durchgeführten Bürgerentscheid Vertrauenspersonen. Diese nehmen an der Willensbildung und Entscheidungsfindung

in der Gemeinde teil. Die Gemeindeordnung stattet sie hierfür mit eigenen Kompetenzen aus, insbesondere dem Recht, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und entgegenzunehmen (§ 21 Abs. 3 Satz 9 GemO), ohne dass die Unterzeichner des Bürgerbegehrens ihnen gegenüber Einwirkungsrechte oder Weisungsbefugnisse hätten. Zudem müssen sie über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens angehört werden (§ 21 Abs. 4 Satz 1 GemO). Ein wesentliches Verfahrensrecht ist weiter darin zu sehen, dass die Vertrauenspersonen nach § 21 Abs. 5 Satz 2 GemO in der Veröffentlichung oder schriftlichen Information der Gemeinde zum Bürgerentscheid ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen dürfen wie die Gemeindeorgane. Die Verfahrensrechte hinsichtlich des Bürgerbegehrens sind dabei - mit Ausnahme des gemäß § 41 Abs. 2 KomWG jedem Unterzeichner zustehenden Anfechtungsrechts gegen eine Zurückweisung eines Bürgerbegehrens als unzulässig - bei ihnen konzentriert. Ihre Stellung wird daher als die eines „Treuhanders“ beschrieben (vgl. zu alledem VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25.07.2019 - 1 S 699/19 -, Rn. 15; Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 21 Rn. 17e [Stand: Mai 2020]).

Die aufgezeigten Besonderheiten machen deutlich, dass im vorliegenden Fall der auf der Grundlage eines Ratsbegehrens beabsichtigte Bürgerentscheid keinen „gleichwertigen Ersatz“ für einen auf der Grundlage eines Bürgerbegehrens durchzuführenden Bürgerentscheid darstellt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das Gleichstellungsgebot in § 21 Abs. 5 Satz 2 GemO, welches das Mitwirkungsrecht des Bürgerbegehrens an der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Gemeinde verfahrensrechtlich absichert. Diese Rechtsstellung des Bürgerbegehrens und seiner Vertrauenspersonen drohte leerzulaufen, wenn sich der Gemeinderat einer Gemeinde - wie hier geschehen - den Gegenstand eines zulässigen Bürgerbegehrens im Wege des Beschlusses eines „ersetzenden Bürgerentscheids“ aneignen könnte. Dass es sich hierbei nicht um eine rein theoretische Befürchtung handelt, zeigt sich gerade im vorliegenden Fall, in dem den Antragstellern nur eine Seite in der von der Antragsgegnerin herausgegebenen Informationsbroschüre und damit keine Darstellung ihrer Auffassung in gleichem Umfang wie den Gemeindeorganen zugestanden wurde. Hinzu kommt, dass im vorliegenden Fall der „ersetzende Bürgerentscheid“ mit einer Veränderung der Fragestellung einhergeht, zu der die Gemeinde, ließe sie das Bürgerbegehren zu, nicht berechtigt

wäre (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 06.11.2014 - 1 S 1596/14 -, juris Rn. 19).

Dass vor diesem Hintergrund in der vorliegenden Fallkonstellation einstweiliger Rechtsschutz gegen einen „ersetzenden Bürgerentscheid“ gewährt werden muss, ergibt sich auch aus dem im Staatsrecht entwickelten und auf das Verhältnis der Gemeindeorgane zur Bürgerschaft im Rahmen eines Bürgerbegehrens übertragbaren Grundsatz der Organtreue. Dieser verpflichtet die Gemeindeorgane, sich so gegenüber dem Bürgerbegehren zu verhalten, dass dieses seine gesetzlich eröffnete Entscheidungskompetenz ordnungsgemäß wahrnehmen kann, mit anderen Worten, dass bei der Ausübung der gemeindlichen Kompetenzen von Rechts wegen auf die Willensbildung der Bürgerschaft im Rahmen eines Bürgerbegehrens Rücksicht zu nehmen ist (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.06.2011 - 1 S 1509/11 -, juris Rn. 34 m. w. N.). Auch mit diesem Grundsatz wäre es nicht vereinbar, wenn ein zulässiges Bürgerbegehren im Wege des Beschlusses eines auf ein Ratsbegehren zurückgehenden Bürgerentscheid ohne weiteres mit den aufgezeigten Folgen ersetzt werden könnte.

Das Bestehen eines Abwehrrechts gegen einen „ersetzenden Bürgerentscheid“ entspricht schließlich auch dem Rechtsgedanken des § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO. Auch wenn es sich bei dem „ersetzenden Bürgerentscheid“ nicht um eine Entscheidung im Sinne des § 21 Abs. 4 Satz 2 GemO handeln dürfte (vgl. VG München, Beschluss vom 13.07.2022 - M 7 E 22.3076 -, juris Rn. 27), so lässt sich der Regelung doch entnehmen, dass das zulässige Bürgerbegehren gegen entgegenstehende Maßnahmen der Gemeindeorgane umfassend geschützt sein soll (vgl. dazu auch LT-Drs. 15 / 7265, Seite 36).

bb) Dies zugrunde gelegt, sind Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund für den geltend gemachten Anspruch auf Untersagung der Durchführung des von dem Gemeinderat am 30.09.2024 beschlossenen Bürgerentscheids gegeben. Der Anordnungsanspruch folgt hier ebenfalls daraus, dass das Bürgerbegehren mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zulässig ist (dazu bereits b) aa)). Dabei kann offen bleiben, ob die hier gegenständlich einstweilige Anordnung nur von den Vertrauenspersonen des

Bürgerbegehrens beansprucht werden kann, da es sich bei den Antragstellern um solche Vertrauenspersonen handelt.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Nr. 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Da es sich bei diesem Eilverfahren um eine Vorwegnahme der Hauptsache handelt, ist eine Halbierung des Streitwertes gemäß Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht vorzunehmen.

Rechtsmittelbelehrung

Bezüglich der Sachentscheidung gilt:

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zu. Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgericht Freiburg innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung einzulegen.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Der Verwaltungsgerichtshof prüft nur die dargelegten Gründe.

Vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte, Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Bezüglich der Streitwertfestsetzung gilt:

Hiergegen kann Beschwerde eingelegt werden, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 EUR übersteigt. Die Beschwerde ist schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim Verwaltungsgericht Freiburg einzulegen. Sie ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von 6 Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird; ist der Streitwert jedoch später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Beschlusses eingelegt werden.

Die Anschrift des Verwaltungsgerichts Freiburg lautet: Habsburgerstraße 103, 79104 Freiburg.