



\*\*\*\*\*

stv. Urkundsbeamtin

**Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg  
Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsstreitsache

1. \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\*
2. \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\*
3. \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

- Kläger -

zu 1 bis 3 bevollmächtigt:

\*\*\*\*\*

gegen

**Gemeinde Ammerthal**

vertreten durch die 1. Bürgermeisterin  
Mühlweg 16 a, 92260 Ammerthal

- Beklagte -

bevollmächtigt:

\*\*\*\*\*

beteiligt:

**Regierung der Oberpfalz  
als Vertreter des öffentlichen Interesses**  
Postfach, 93039 Regensburg

wegen

Bürgerbegehrens "Pro Amberger Wasser"

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, unter Mitwirkung von

Präsident Dr. Korber  
Richterin am Verwaltungsgericht Beck  
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Pfister  
ehrenamtlichem Richter Störringer  
ehrenamtlichem Richter Zitzelsberger

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **7. August 2013**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 21. März 2013 verpflichtet, das Bürgerbegehren 2013 "Pro Amberger Wasser" mit der mit Schreiben vom 19. März 2013 in Ziffer 4 geänderten Fragestellung zuzulassen.
- II. Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Das Urteil ist in Ziffer II. vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, wenn die Kläger nicht vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

### **Tatbestand:**

Die Kläger sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens 2013 "Pro Amberger Wasser". Sie begehren die Zulassung des Bürgerbegehrens zum Bürgerentscheid.

Die Aufgabe der Wasserversorgung im Gebiet der Beklagten ohne die Ortschaft Viehberg sowie in Ortsteilen der Stadt Amberg ist auf den Zweckverband zur Wasserversorgung der Ammerthaler Gruppe übertragen. Verbandsmitglieder sind die Beklagte und die Stadt Amberg. Letztere entsendet derzeit einen Vertreter in die Verbandsversammlung, die Mehrheit der Verbandsräte besteht aus Gemeinderatsmitgliedern der Beklagten.

Am 22. April 2012 fand ein von den Klägern initiiertes Bürgerentscheid statt, nach dessen Ergebnis auf die Errichtung einer neuen Kohlefiltrierungsanlage gerichtete Beschlüsse des Zweckverbands aufgehoben werden sollen und dieser Verhandlungen mit der Stadt Amberg mit dem Ziel der Wasserversorgung durch die Stadtwerke Amberg aufnehmen soll. Da das Ergebnis des Bürgerentscheides nach Auffassung der Vertretungsberechtigten noch nicht umgesetzt ist, initiierten sie ein weiteres Bürgerbegehren 2013 „Pro Wasser Amberg“. Die Fragestellung lautet nach einer Änderung der Nr. 4, eingegangen bei der Beklagten am 19. März 2013, wie folgt:

*„Sind Sie dafür, dass Folgendes in einem Bürgerentscheid beschlossen wird:*

1. *Die von der Gemeinde Ammerthal in den Zweckverband zur Wasserversorgung der Ammerthaler Gruppe (ZWAG) entsandten Verbandsräte oder im Verhinderungsfall deren Stellvertreter werden angewiesen, unverzüglich eine Verbandsversammlung des ZWAG zu fordern und folgenden Antrag zu stellen: Der Zweckverband wird gemäß § 24 (1) der Satzung des ZWAG vom 3.12.2004 aufgelöst.*
2. *Die von der Gemeinde Ammerthal in den ZWAG entsandten Verbandsräte und im Verhinderungsfall deren Stellvertreter werden angewiesen, an der unter 1. geforderten Verbandsversammlung teilzunehmen und für die Auflösung des ZWAG gemäß vorstehenden Antrags zu stimmen.*
3. *Die von der Gemeinde Ammerthal in den ZWAG entsandten Verbandsräte und im Verhinderungsfall deren Stellvertreter werden angewiesen, für die Übernahme des Wasserwerks gemäß § 24 (2) der Satzung des ZWAG vom 3.12.2004 durch die Gemeinde Ammerthal zu stimmen.*
4. *Nach beschlossener Auflösung des ZWAG soll der zukünftige Trinkwasserbezug ausschließlich durch die Stadt Amberg/Stadtwerke Amberg erfolgen. Hierbei sind seitens der Gemeinde Ammerthal mit der Stadt Amberg/Stadtwerke Amberg umgehend Verhandlungen aufzunehmen, um eine wirtschaftlich vertretbare Alternative zu erarbeiten (Fremdbezug des Trinkwassers mit gemeindlicher Betreuung des Ammerthaler Leitungsnetzes bzw. komplette Leitungsnetzübernahme durch die Stadt Amberg/Stadtwerke Amberg.“*

Zur Begründung wird ausgeführt:

1. *„Die Qualität des Amberger Trinkwassers ist deutlich hochwertiger (atrazin- und desethylatrazinfrei, geringer Kalkgehalt).*
2. *Das Amberger Trinkwasser kann zeitnah durch Anbindung an das Ammerthaler Leitungsnetz geliefert werden. Die Leitung zwischen Schäflohe und Fuchsstein ist bereits erstellt.*
3. *Das Umlageverfahren der Stadtwerke Amberg (niedriger Grundpreis, Wasserpreis pro Kubikmeter derzeit 1,43 €) ist sozialverträglicher und gerechter. Selbst der Einkauf/Zukauf des Amberger Trinkwassers entsprechend des Angebots von ca. 90 Cent pro m<sup>3</sup> ist langfristig wirtschaftlicher als das Betreiben einer eigenen Anlage.*
4. *Folgekosten für Verbraucher (Entkalkung bzw. kürzere Lebensdauer von Warmwasser-Elektrogeräten, Betriebskosten und Wartung von Wasserenthärtungsanlagen) fallen wesentlich geringer aus.*
5. *Bis zu 50 % weniger Waschmittel und Seifen bei weichem Wasser schont die Umwelt.*
6. *Der Ammerthaler Brunnen muss aufgrund eines weiteren Notverbunds mit der Hohenkernnather Gruppe nicht mehr erhalten werden. Somit entfallen auch die Ausgleichszahlungen für ein Wasserschutzgebiet und Instandhaltungskosten.*
7. *Die Stadt Amberg beliefert nur die Gemeinde Ammerthal, nicht deren Zweckverband.“*

Der Gemeinderat der Beklagten entschied am 20. März 2013, das Bürgerbegehren nicht zuzulassen. Mit an die Kläger adressiertem Schreiben vom 21. März 2013 teilte die Beklagte unter Hinweis auf beigefügte stichwortartige Ausführungen die Ablehnung der Zulassung des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat mit, eine Rechtsbehelfsbelehrung war nicht beigefügt. Das Begehren verstoße gegen Art. 18a Abs. 3 GO, ein Bürgerentscheid finde nicht statt über Angelegenheiten der Gemeindebediensteten. Die Stadt Amberg könne kein Wasser liefern, da sie die Trinkwasserversorgung auf eine GmbH übertragen habe. Das Begehren verstoße gegen den Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung, Teile der Begründung beruhten auf unwahren Behauptungen, der Wasserpreis von 1,43 € in Amberg gelte nicht für Ammerthal. Bei einer langfristigen Betrachtung entstünden bei einem Einkauf des Wassers aus Amberg Mehrkosten von 420.000 € in zehn Jahren.

Am 31. März 2013 stellten die Kläger beim Verwaltungsgericht Regensburg einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO mit dem Ziel, der Beklagten aufzugeben, die von ihr in die Verbandsversammlung des Zweckverbandes entsandten Verbands-

räte anzuweisen, in der Verbandsversammlung zur Sicherung des Bürgerbegehrens im einzelnen aufgeführte Beschlüsse herbeizuführen (RO 3 E 13.535). Der Antrag wurde mit Beschluss der Kammer vom 19. April 2013 abgelehnt.

Mit Bescheid vom 18. April 2013 beanstandete das Landratsamt Amberg-Sulzbach den Beschluss der Beklagten vom 20. März 2013, mit dem das Bürgerbegehren 2013 „Pro Amberger Wasser“ als nicht zulässig erachtet wurde, sowie den darauf beruhenden Bescheid der Beklagten vom 21. März 2013 (Nr. 1). Die Beklagte habe den beanstandeten Beschluss vom 20. März 2013 sowie den beanstandeten Bescheid vom 21. März 2013 aufzuheben und das Bürgerbegehren 2013 „Pro Amberger Wasser“ für zulässig zu erklären (Nr. 2). Für den Fall, dass die Verpflichtungen nach Nr. 2 nicht innerhalb von einem Monat nach Bestandskraft des Bescheids erfüllt würden, wurde die Ersatzvornahme durch die Rechtsaufsichtsbehörde angedroht (Nr. 3). In den Gründen wird ausgeführt, dass das Bürgerbegehren formell und materiell zulässig sei. Ein Bürgerbegehren, bei dem wie hier vier Teilmaßnahmen gefordert würden, sei dann zulässig, wenn für die thematische Verbindung ein „innerer sachlicher Zusammenhang“ bestehe. Mit dem Bürgerbegehren solle erreicht werden, dass die Klägerin ihr Trinkwasser künftig von der Stadt Amberg beziehe. Die Stadt Amberg lehne es ab, den Zweckverband mit Wasser zu beliefern. Ziel des Bürgerbegehrens sei zu erreichen, dass zunächst der Zweckverband zur Wasserversorgung aufgelöst werde. Hieraus ergebe sich auch die Frage der künftigen Verwendung des Verbandspersonals. Die Kopplung der vier zur Abstimmung gestellten Fragen sei wegen ihres inneren Zusammenhangs nicht zu beanstanden. Die Fragestellung in Nr. 3, dass die Zweckverbandsräte angewiesen werden sollten, für die Übernahme des Wasserwerts durch die Gemeinde Ammerthal zu stimmen, sei keine Frage der inneren Organisation. Die Fragestellung bzw. ein sich daraus ergebender Beschluss der Zweckverbandsversammlung würde ins Leere gehen, da die Zweckverbandsversammlung nicht über die Übernahme seines Personals nach Auflösung des Zweckverbands durch die Gemeinde Ammerthal entscheiden könne. Zuständig hierfür wäre die beklagte Gemeinde. Würde die Zweckverbandsversammlung einen derartigen Beschluss fassen, würde dies im Ergebnis nichts bewirken. Der Beschluss wäre auch nicht rechtswidrig. Hinsichtlich des behaupteten Verstoßes gegen die Zielsetzung des Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO komme den Initiatoren eines Bürgerbegehrens ein weiter Beurteilungsspielraum zu, der nur sehr eingeschränkt einer Prüfung durch den Gemeinderat und der Rechtsaufsichtsbehörde zugänglich sei. Ein Bürgerbegehren verstoße nicht schon dann gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung, wenn weniger kostenintensive Alternativen denkbar seien. Beim Zweckverband seien wegen der Beauftragung der Kohlefilteranlage bereits Ausgaben von rund 100.000 € entstanden, die bei einem Trinkwasserbezug von der Stadt Amberg umsonst angefallen wären. Gleiches gelte für die Ausgaben im Zusammenhang mit dem neu vorgesehenen Trinkwasserschutzgebiet. Auch wenn die Maßnahmen zum

Anschluss an das Wasserleitungsnetz der Stadt Amberg möglicher Weise kostenintensiver seien als der Einbau der schon beauftragten und bezahlten Kohlefilteranlage und der Neubau des hierfür erforderlichen Gebäudes, würde es wohl dem Gemeinderat im Rahmen seines Selbstverwaltungsrechts und nach Abwägung aller Gründe rechtlich frei stehen, sich für den Trinkwasserbezug aus Amberg zu entscheiden, selbst wenn dies kostenmäßig ungünstiger wäre. Hinzu komme, dass bei dem für die Trinkwasserversorgung geltenden Kostendeckungsgebot der Anschluss an das Leitungsnetz der Stadt Amberg über Gebühren refinanziert werden würde. Die Formulierung, dass der Trinkwasserbezug künftig von der Stadt Amberg/Stadtwerke Amberg GmbH erfolgen solle, führe nicht zwangsläufig zur Unzulässigkeit des Antrags. Der Inhalt eines Bürgerbegehrens sei durch Auslegung zu ermitteln. An die sprachliche Abfassung der Fragestellung dürften keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Die Gemeinde Ammerthal verstoße mit dem Verweis, dass die Stadt Amberg kein Trinkwasser liefern könne, gegen den Grundsatz der wohlwollenden Auslegung. Für die Unterzeichner des Bürgerbegehrens sei entscheidend, dass der Trinkwasserbezug aus dem Verteilungsnetz der Stadt Amberg erfolgen solle. Dass die Stadt Amberg ihre Trinkwasserversorgung auf ihre 100%ige Tochter, die Stadtwerke Amberg GmbH, übertragen habe, dürfte den meisten Unterzeichnern bekannt gewesen sein. Auch die Argumentation des Gemeinderats der Beklagten, dass Teile der Begründung auf unwahren Behauptungen beruhten, könne nicht zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen. Die Begründung des Bürgerbegehrens vermittele zwar insbesondere bezogen auf die Kostensituation ein unvollständiges Bild. Die Grenzen einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens seien aber noch nicht überschritten, weil das Bürgerbegehren alle entscheidenden Gesichtspunkte anspreche und nicht offensichtlich unzutreffende Tatsachen behaupte. Es möge durchaus sein, dass im Ergebnis der Anschluss an die Wasserversorgung der Stadt Amberg nach derzeitigen Erkenntnissen Mehrkosten hervorrufe, andererseits könne auch die Versorgung mit eigenem Trinkwasser mittelfristig weitere, derzeit nicht erkennbare Kosten verursachen. Eine Überprüfung der vorliegenden Aktenunterlagen habe ergeben, dass keine Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass der Zweckverband zur Wasserversorgung der Ammerthaler Gruppe als Pflichtverband gemäß Art. 28 KommZG zwangsweise gegründet worden sei. Die Erfüllung der Pflichtaufgabe – Wasserversorgung – sei nach den derzeitigen Verhältnissen sowohl durch die Gemeinde Ammerthal als auch durch die Stadt Amberg in dem betreffenden Verbandsgebiet grundsätzlich möglich, wenngleich dies zumindest seitens der Gemeinde Ammerthal größere finanzielle Belastungen mit sich bringen würde. Diese Belastungen wären aber insgesamt gesehen verkräftbar. In Ausübung des Ermessens halte es das Landratsamt Amberg-Sulzbach für geboten, den Beschluss der Gemeinde Ammerthal und den darauf beruhenden Bescheid zu beanstanden und die Aufhebung des Beschlusses sowie die Zulassung des Bürgerbegehrens zu fordern.

Die Beklagte erhob hiergegen am 14. Mai 2013 eine Anfechtungsklage (RO 3 K 13.823). Am 26. Juni 2013 beantragten die Kläger beim Verwaltungsgericht Regensburg, die sofortige Vollziehung des rechtsaufsichtlichen Bescheides gemäß § 80a VwGO anzuordnen (RO 3 S 13.1113). Der Antrag wurde mit Beschluss der Kammer vom 9. Juli 2013 abgelehnt.

Ein Antrag der Kläger auf vorläufige Zulassung des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens und gleichzeitigen Entscheid mit dem „gegenläufigen“ Begehren „Erhalt des Ammerthaler Brunnens“ wurde mit Beschluss der Kammer vom 9. Juli 2013 abgelehnt (RO 3 E 13.1110).

Mit Beschluss vom 8. Mai 2013 ließ der Gemeinderat der Beklagten ein weiteres Bürgerbegehren „Erhalt des Ammerthaler Brunnens“ zu und setzte den Termin für den zugehörigen Bürgerentscheid auf den 21. Juli 2013 fest. Der Bürgerentscheid „Erhalt des Ammerthaler Brunnens“ erreichte keine Mehrheit.

Am 2. Mai 2013 haben die Kläger Klage gegen den „Bescheid“ vom 21. März 2013 erhoben. Das Bürgerbegehren sei im Januar 2013 formuliert und vor der Veröffentlichung mehrfach auf seine Zulässigkeit überprüft worden. Die Verpflichtungsklage sei begründet. Die Zulassung sei zu Unrecht verweigert worden, dies werde auch in dem rechtsaufsichtlichen Bescheid des Landratsamts Amberg-Sulzbach vom 18. April 2013 zutreffend und umfassend ausgeführt. Insbesondere dürfe der Gemeinderat ein Bürgerbegehren mit haushaltswirtschaftlichen Gründen nur dann als unzulässig zurückweisen, wenn die geforderten Maßnahmen mit einer geordneten Haushaltswirtschaft schlechthin unvereinbar wären. Dies sei vom Landratsamt Amberg-Sulzbach überzeugend widerlegt worden. Die Gegenseite operiere mit falschen Zahlen. Es werde nunmehr versucht, die Auflösung des Zweckverbands über das gegenständliche Bürgerbegehren zu erreichen, damit die Aufgabe der Wasserversorgung an die Beklagte zurückfalle. Das gleiche Ziel verfolge auch das andere Zweckverbandsmitglied, die Stadt Amberg, welche die Mitgliedschaft im Zweckverband gekündigt habe. Die zum Wirksamwerden dieser außerordentlichen Kündigung nötige Zustimmung des Landratsamts Amberg-Sulzbach sei jedoch mit Bescheid vom 18. April 2013 versagt worden.

Die Kläger beantragen,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 21. März 2013 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Pro Amberger Wasser“ mit der mit Schreiben vom 19. März 2013 in Ziffer 4 geänderten Fragestellung zuzulassen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Das Bürgerbegehren verstoße mit seiner Forderung in Nr. 3, die Verbandsräte anzuweisen, für die Übernahme des Wasserwerts gemäß § 24 Abs. 2 der Satzung des ZWAG vom 3. Dezember 2004 durch die Beklagte zu stimmen, gegen Art. 18a Abs. 3 GO. Diese Vorschrift schließe Angelegenheiten der Gemeindebediensteten als Gegenstand eines Bürgerentscheids aus. Vorliegend stehe ein künftiges Arbeitsverhältnis zwischen der Beklagten und dem gegenwärtigen Wasserwart des Zweckverbands in Frage. Die Anstellung des Wasserwerts sei kein Punkt, der abstrakt-generell durch Satzung zu regeln sei. Es handle sich vielmehr um eine konkrete-individuelle Personalentscheidung. Dem Bürger obliege es nicht, sich durch den Bürgerentscheid in gemeindliche Personalangelegenheiten einzumischen. Es handle sich um einen klaren Handlungsauftrag und ein klar formuliertes Ziel, bei dem der Beklagten kein Mitspracherecht zugestanden werde.

Das Bürgerbegehren verstoße in Nr. 4 gegen Art. 57 Abs. 2 GO. Demnach obliege der Beklagten die Verpflichtung, die notwendigen Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser zu schaffen und zu unterhalten. Ausweislich des Wortlauts des Bürgerbegehrens seien Maßnahmen in der Reihenfolge gefordert, dass zunächst die Auflösung des Zweckverbands und danach die Aufnahme von Verhandlungen mit der Stadt Amberg erfolgen solle. Die Einhaltung dieser Reihenfolge würde bedeuten, dass sich die Pflichtaufgabe der Wasserversorgung für einen gewissen Zeitraum in einem Schwebezustand befinde. Die zeitlich lückenlose Trinkwasserversorgung wäre bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens zeitlich nicht durchgehend gewährleistet.

Das Bürgerbegehren verstoße zudem gegen den in Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO normierten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens befürworteten eine Anbindung der Beklagten an das Wasserversorgungsnetz der Stadt Amberg, während der Zweckverband eine Aktivkohlefilteranlage errichte, um die Gemeindeteile

weiterhin mit eigenem Wasser des Zweckverbands zu versorgen. Die dazu bereits getätigten Ausgaben beliefen sich derzeit auf rund 120.000 €. Die vom Bürgerbegehren beabsichtigte Variante würde nach einem von der Mehrheit des Gemeinderats in Auftrag gegebenen Gutachten mit Mehrkosten in Höhe von rund 1 Mio. € zu Buche schlagen. Die wesentlich günstigere Variante der Beklagten sei nach der Auffassung der Mehrheit des Gemeinderats gleichermaßen geeignet, die Ziele der Bürger zu verfolgen. Durch den Aktivkohlefilter sei die Verbesserung der Wasserqualität durch die Reinigung der belastenden Chemikalien zu erreichen. Angesichts der geringen Größe der Gemeinde mit nur rund 2.100 Einwohnern erscheine der gemeindliche Haushalt mit einer zusätzlichen Ausgabensumme von 1,12 Millionen € schwer belastet. Das Argument der Rechtsaufsicht, der Gemeindehaushalt werde durch Gebühren refinanziert, könne vor diesem Hintergrund nicht durchgreifen. Die Frage, wie der gemeindliche Haushalt nach erfolgreichem Bürgerentscheid refinanziert werden könne, stelle sich erst zu einem späteren Zeitpunkt und sei nicht mit in die Zulässigkeitsfrage einzubeziehen.

Die Bürgerinitiative „Pro Amberger Wasser“ habe nach Ansicht der Gemeinderatsmehrheit durch falsche Angaben über den Wasserpreis die Bevölkerung irreführt. Auch die Kommunalaufsicht räume ein, dass der in der Begründung genannte Wasserpreis von 1,43 €/m<sup>3</sup> falsch sei. Zugleich halte sie den Antrag aber für wirksam, weil die Begründung bezüglich der Kostensituation zwar ein unvollständiges und unzutreffendes Bild vermittele, jedoch nicht offensichtlich unzutreffende Tatsachen behauptet würden. Diese Argumentation gehe fehl. Die Unrichtigkeit der Begründung habe abstimmungsverfälschenden Charakter. Sie sei als Motor der Unterschriftsleistung des Bürgers anzusehen. Im vorliegenden Fall sei das Hauptargument der Initiatoren für den Anschluss an das Amberger Versorgungsnetz der günstigere und sozialverträglichere Wasserpreis. Hierzu hätten die Initiatoren in jedem Fall richtige Zahlen anführen müssen, da die Kostenfrage ein wichtiges Kriterium dafür sei, ob sich ein Bürger für oder gegen eine Maßnahme entscheide. Die betreffende Behauptung in der Begründung sei entgegen der Meinung der Kläger offensichtlich unzutreffend.

In der Gemeinderatssitzung vom 31. Juli 2013 beschloss der Gemeinderat im Hinblick auf den Bürgerentscheid vom 21. Juli 2013 einstimmig u.a., die 1. Bürgermeisterin zu beauftragen unverzüglich mit der Stadt Amberg bzw. den Stadtwerken Amberg Verhandlungen aufzunehmen, die zum Ergebnis einer Wasserversorgung mit Amberger Wasser auf dem derzeit bestehenden Ammerthaler Zweckverbandsgebiet führen. Der Gemeinderat beschloss des Weiteren, die Beiladung der Bürgermeisterin zu allen weiteren Gesprächen im Zusammenhang mit dem Austritt der Amberger Stadtteile aus dem Zweckverband zu bewirken. Ferner wurde die Beauftragung einer Anwaltskanzlei mit der notwendigen rechtlichen Bera-



tung der Gemeinde in allen notwendigen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Verträgen zur Wasserlieferung und möglichen Rechtsnachfolgern bei der Auflösung des Zweckverbandes beschlossen. Eine Rücknahme der Klage der Gemeinde gegen den Freistaat Bayern wegen der rechtsaufsichtlichen Beanstandung wurde dagegen mit 6 : 8 Stimmen abgelehnt.

Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze, die vorgelegten Behördenakten, die beigezogenen Akten der Verfahren RO 3 K 13.823, RO 3 E 13.535, RO 3 E 13.1110 und RO 3 S 13.1113 sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung am 7. August 2013 Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

Die Klage ist zulässig.

Der Klage fehlt nicht wegen der aktuellen Beschlusslage des Gemeinderats der Beklagten das Rechtsschutzbedürfnis. In der Gemeinderatssitzung vom 31. Juli 2013 beschloss der Gemeinderat einstimmig u.a., die 1. Bürgermeisterin zu beauftragen, unverzüglich mit der Stadt Amberg bzw. den Stadtwerken Amberg Verhandlungen aufzunehmen, die zum Ergebnis einer Wasserversorgung mit Amberger Wasser auf dem derzeit bestehenden Ammerthaler Zweckverbandsgebiet führen sowie die Beiladung der Bürgermeisterin zu allen weiteren Gesprächen im Zusammenhang mit dem Austritt der Amberger Stadtteile aus dem Zweckverband zu bewirken. Ferner wurde die Beauftragung einer Anwaltskanzlei mit der notwendigen rechtlichen Beratung der Gemeinde in allen notwendigen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Verträgen zur Wasserlieferung und möglichen Rechtsnachfolgern bei der Auflösung des Zweckverbandes beschlossen. Gleichzeitig wurde jedoch die Klage der Gemeinde gegen die mit Bescheid vom 18. April 2013 ausgesprochene rechtsaufsichtliche Beanstandung aufrechterhalten. Eine rechtsverbindliche eindeutige beschlussmäßige Erklärung des Gemeinderats, dass damit dem Anliegen des Bürgerbegehrens vollumfänglich nach Art. 18a Abs. 14 GO entsprochen werde, mit der Folge des Eintritts der einjährigen Bindungswirkung dieses Beschlusses, liegt nicht vor (siehe auch unten zur Frage der Erledigung). Dass der Gemeinderat nicht gemäß Art. 18a Abs. 14 GO die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren begehrten Maßnahme beschließen wollte, ergibt sich auch daraus, dass er gleichzeitig an der Klage gegen den rechtsaufsichtlichen Bescheid festhielt. Hätte der Gemeinderat dem Bürgerbegehren entsprochen, hätte sich damit der rechtsaufsichtliche Bescheid erledigt und hätte der Gemeinderat die dagegen gerichtete Klage in der Hauptsache für erledigt erklären können, was er freilich nicht getan hat.

Die Verpflichtungsklage ist begründet, da der Bescheid der Beklagten vom 21. März 2013 rechtswidrig ist und die Kläger in ihren Rechten verletzt, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Sie haben einen Anspruch auf die Zulassung des Bürgerbegehrens in der Fassung der Änderung vom 19. März 2013 zum Bürgerentscheid, da die formellen und materiellen Voraussetzungen hierfür vorliegen.

Das Bürgerbegehren erfüllt die formellen Voraussetzungen.

Die Fragestellung, deren Gegenstand sich auf die Trinkwasserversorgung auf dem Gemeindegebiet bezieht, unterfällt dem eigenen Wirkungskreis der Beklagten. Die Wasserversorgung, auf deren Ausgestaltung das Bürgerbegehren in seinem Sinn hinwirken will, ist gemäß Art. 57 Abs. 2 GO eine Pflichtaufgabe der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis.

Die Nr. 3 der Fragestellung, die sich auf eine Abstimmung in der Verbandsversammlung des Zweckverbandes zur Übernahme des Wasserwerts durch die Gemeinde bezieht, unterfällt nicht dem Negativkatalog des Art. 18a Abs. 3 GO. Hiernach findet ein Bürgerbegehren nicht statt über Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten. Nach einer Entscheidung des BayVGh in einem vorläufigen Rechtsschutzverfahren sind damit bereits eingestellte Gemeindebedienstete gemeint (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand Mai 2013, Art. 18a Abs. 3 Rn.4a, 4 b bb). Der Wasserwert ist aber Bediensteter des Zweckverbandes. Die Abstimmung in der Verbandsversammlung kann keine rechtliche Bindung der Beklagten herbeiführen. Es handelt sich lediglich um einen rechtlich nicht bindenden Appell des Zweckverbandes an ein Verbandsmitglied.

Die Voraussetzungen für eine Änderung der Fragestellung in Nr. 4 lagen vor. So wurde gemäß dem am 19. März 2013 bei der Beklagten eingegangenen Schreiben in Satz 1 der Nr. 4 der Fragestellung das ursprünglich verwendete Wort „wird“ durch das Wort „soll“ ersetzt und jeweils das Wort „Stadt“ bzw. „Stadt Amberg“ durch die Beifügung „Stadtwerke“ ergänzt. Die zulässige Änderung der Fragestellung eines Bürgerbegehrens erfordert zum einen die ausdrückliche Ermächtigung der Vertreter des Begehrens im Text der Unterschriftslisten, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, was vorliegend der Fall ist. Zum anderen muss die konkrete Umformulierung die durch diese Ermächtigung gesteckten Grenzen beachten (vgl. BayVGh, U.v. 22.6.2007 – 4 B 06.1224 - BayVBl 2008, 82). Um den Willen der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens nicht zu verfälschen und sie vor einer aus ihrer Sicht missbräuchlichen Verwendung ihrer Unterschriften zu schützen, kann die Fragestellung z.B. in redaktioneller Hinsicht und zur Behebung falscher Bezeichnungen unproblematisch verändert werden, eine inhaltliche Änderung kommt hingegen nur in Ausnahmefällen in Betracht (vgl. BayVGh, a.a.O. m.w.N.). Dies ist hinsichtlich der

hier vorliegenden redaktionellen Klarstellungen der Fall. Aus der Begründung ergibt sich, dass das von den Stadtwerken Amberg gelieferte Wasser gemeint ist. Das Wort „soll“ bringt zum Ausdruck, dass das Ergebnis von Verhandlungen offen ist.

Das Bürgerbegehren verstößt nicht gegen das Koppelungsverbot, da nach der gebotenen wohlwollenden Auslegung des Inhalts rechtlich nur eine einzige Frage zur Entscheidung gestellt wird. Dem Bürgerbegehren geht es nicht um die Verwirklichung mehrerer unterschiedlicher Maßnahmen bzw. Materien, sondern einzig und allein um die Versorgung des Gebietes der Gemeinde Ammerthal mit Wasser aus Amberg.

Das sog. Koppelungsverbot leitet die Rechtsprechung aus Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO her. Nach dieser Vorschrift muss das Bürgerbegehren unter anderem „eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung“ enthalten. Das schließt die Stellung zweier Fragen zwar auch dann nicht aus, wenn die beiden Fragen nur einheitlich mit Ja oder Nein beantwortet werden können (vgl. BayVGH, U.v. 8.5.2006 Az. 4 BV 05.756 – KommPBY 2006,264). Da sich das Koppelungsverbot auf den materiellen Regelungsinhalt bezieht, ist in formeller Hinsicht nicht ausgeschlossen, dass eine Frage in mehrere Teilfragen untergliedert wird oder zwei Fragen in einem Bürgerbegehren zusammengefasst werden (vgl. BayVGH, U.v. 28.5.2008 – 4 BV 07.1981 m.w.N.). Verboten ist jedoch die Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einer Fragestellung (vgl. BayVGH, U.v. 25.7.2007 – 4 BV 06.1438 – BayVBl 2008.241). Eine „lockere Verknüpfung“ mehrerer Materien genügt daher nicht. Welche Materien sachlich in einer Weise zusammenhängen, dass sie in einem Bürgerbegehren verbunden werden dürfen, beurteilt sich nach materiellen Kriterien. Die bloße formale Verbindung unter dem Dach einer Fragestellung genügt ebenso wenig wie die Verknüpfung durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein politisches Programm. Maßgeblich ist, ob die Teilfragen oder Maßnahmen nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen und eine einheitliche abgrenzbare Materie bilden (vgl. BayVGH, B.v. 3.4.2009 – 4 ZB 08.2205 – KommPBY 2009,315, v. 28.5.2008 a.a.O.).

An die sprachliche Abfassung der Fragestellung dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren ist so angelegt, dass auch Gemeindebürger ohne besondere rechtliche Kenntnisse die Fragestellung formulieren können sollen. Daher ist bei der Auslegung eines Bürgerbegehrens eine „wohlwollende Tendenz“ gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist (vgl. BayVGH, B.v. 25.6.2012 a.a.O.). Nach der gebotenen wohlwollenden Auslegung ist „Kern des Antrags“ des Bürgerbegehrens die Wasserversorgung mit Wasser aus der Stadt Amberg. Die Auflösung des Zweckverbandes und die Abstimmung zu Gunsten der Übernahme des Wasserwartes sind demgegenüber keine selbständigen Frage-

stellungen mit andersartiger Zielrichtung, so dass bei objektiver Auslegung nicht mehrere Teilfragen zu verschiedenen Gegenständen in einer Fragestellung zusammen gefasst wurden. Da der Zweckverband entsprechende Verhandlungen nach dem ersten Bürgerentscheid 2012 nicht erfolgreich abschließen konnte und die Stadt Amberg die Mitgliedschaft im Zweckverband gekündigt hat, stehen die Auflösung des Zweckverbandes sowie damit zusammenhängende Fragen in einem untrennbaren Zusammenhang mit dem Ziel des Bürgerbegehrens.

Die einzelnen Nummern der Fragestellung sind inhaltlich hinreichend bestimmt. Mit der Frage muss ein Entscheidungscharakter verbunden sein, das heißt, es müssen rechtliche Auswirkungen herbeigeführt werden. Eine Meinungskundgabe genügt nicht. Zweifel hinsichtlich des Entscheidungscharakters könnten sich nur hinsichtlich der Übernahme des Wasserwartes durch die Gemeinde ergeben. Bezüglich des Wasserwartes kann ein Beschluss der Verbandsversammlung keine rechtliche Bindung der Beklagten herbeiführen. Ausführungen in der Begründung zur Frage der Übernahme des Wasserwartes finden sich nicht. Da der Zweckverband als Arbeitgeber des Wasserwarts diesem gegenüber eine Fürsorgepflicht hat, hält die Kammer einen Beschluss der Verbandsversammlung für rechtmäßig, der an eine Mitgliedsgemeinde appelliert, ihn nach Auflösung des Zweckverbandes zu übernehmen.

Das Bürgerbegehren ist nicht wegen einer unrichtigen oder unvollständigen Begründung unzulässig.

Nach der früheren Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs war über den Richtigkeitsgehalt der in einer Begründung genannten Beweggründe bei der Zulassung eines Bürgerbegehrens grundsätzlich nicht zu befinden (vgl. BayVGh, B.v. 16.12.1998 – 4 ZB 98.2415). Sofern eine Begründung vergrößernde Darstellungen des Sachverhalts enthalte, könne dies im Rahmen des Sammels von Unterschriften oder des Werbens um Stimmen Gegenstand der kommunalpolitischen Auseinandersetzung sein (vgl. BayVGh, B.v. 14.3.2001 – 4 ZE 00.3658 – BayVBI 2002,184).

Mittlerweile geht der Bayerische Verwaltungsgerichtshof unter Berücksichtigung der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, die dieser in der Entscheidung zum Volksbegehren „Bürgerentscheid“ zum Ausdruck brachte (vgl. BayVerfGH, E.v. 13.4.2000 – Vf.4-IX-00 – BayVBI 2000, 306) davon aus, dass sich aus dem Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit Anforderungen an die Richtigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens ergäben (vgl. BayVGh, B.v. 9.12.2010 – 4 CE 10.2943 – KommPBV 2009,351). Die Entscheidung der Stimmberechtigten könne sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und dieses die erforderliche

Mindestunterschriftenzahl erreicht als auch bei der Abstimmung über den Bürgerentscheid selbst nur dann sachgerecht ausfallen, wenn die Abstimmenden den Inhalt des Bürgerbegehrens verstünden, seine Auswirkungen überblickten und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen könnten. Mit diesen Grundsätzen sei es nicht vereinbar, wenn in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet würden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert werde (vgl. BayVGh, B.v. 9.12.2010 a.a.O.). Die Anforderungen an die Vollständigkeit einer Begründung dürfen aber nicht überspannt werden. Nicht jede Unvollständigkeit ist abstimmungsrelevant (vgl. BayVGh, B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – KommPBY 2012,307). Hinzu kommt, dass das Gesetz an Inhalt und Form der Begründung keine besonderen Anforderungen stellt. Sie kann sich auch auf schlagwortartige Aussagen beschränken (vgl. BayVGh, B.v. 25.6.2012 a.a.O.).

Ein Bürgerbegehren ist dann unzulässig, wenn die Begründung – bzw. bereits die Fragestellung oder beides zusammen – dem Bürger ein unzutreffendes oder unvollständiges Bild von dem maßgeblichen Sachverhalt bzw. seiner rechtlichen Beurteilung vermittelt. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist dann überschritten, wenn das Bürgerbegehren einen entscheidenden tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkt überhaupt nicht anspricht und so den abstimmungsberechtigten Bürger in die Irre führt (VG Ansbach, U.v. 6.7.2006 – AN 4 K 06.437 Thum a.a.O. 44.32). Die für die Abstimmung wesentlichen Tatsachen müssen in der Begründung enthalten und wahr sein. Weniger wichtige tatsächliche Gegebenheiten können fehlen oder nach dem Standpunkt des Bürgerbegehrens gefärbt sein. Vollständigkeit und Wahrheit des Informationsgehalts sind anhand der Fragestellung und der Begründung des Bürgerbegehrens zu ermitteln.

Fragen der persönlichen Einschätzung der Vertretungsberechtigten unterliegen als Meinungsäußerung nicht den strengeren Anforderungen an die Richtigkeit und Vollständigkeit von Tatsachenbehauptungen (vgl. BayVGh, B.v. 9.12.2010 – 4 CE 10.2943 – Thum 41, 27). Demnach ist jeweils zu unterscheiden zwischen Meinungsäußerungen und Tatsachenbehauptungen. Tatsachenbehauptungen liegen vor, wenn einer Aussage beweisbare Vorgänge zugrunde liegen, die Richtigkeit der Äußerung also durch eine Beweiserhebung objektiv festgestellt werden kann. Meinungsäußerungen sind dagegen nach ihrem wesentlichen Inhalt durch Elemente des Meinens, Dafürhaltens oder Wertens gekennzeichnet und deshalb einem objektiven Richtigkeitsbeweis nicht zugänglich. Vermischen sich beide Elemente und lassen sie sich nicht ohne Veränderung des Aussagegehalts voneinander trennen, ist nach dem Schwerpunkt der Äußerung – Überwiegen der Wertung oder aber der Information über Tatsächliches – abzugrenzen. Die Rechtsprechung legt im Sinne eines eher weit gefassten

Schutzbereichs des Art. 5 Abs. 1 GG den Begriff der Meinung weit aus. Bei Äußerungen im Rahmen politischer Auseinandersetzungen liegt im Zweifel eine Meinungsäußerung vor (BeckOK § 12 BGB Rn 174 – beck-online).

Gemessen hieran, führt die vorliegende Begründung nicht zu einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Bei den beanstandeten Aussagen zur Höhe des Wasserpreises in Amberg liegt keine falsche Tatsachenbehauptung vor. Möglicher Weise wird sie gelegentlich missverstanden. Die Begründung bezieht sich aber ausdrücklich auf den derzeitigen Wasserpreis in Amberg, es wird keine Aussage dahingehend getroffen, dass dieser Preis auch für Ammerthaler Haushalte gelten würde.

Die Aussage, der Zukauf von Wasser sei langfristig wirtschaftlicher als das Betreiben einer eigenen Anlage ist als Meinungsäußerung zu qualifizieren. Der Wasserpreis basiert auf der Ausgestaltung der Wasserversorgung. Welche Variante langfristig wirtschaftlicher ist, ist eine in die Zukunft gerichtete, mit Unwägbarkeiten belastete Prognose. Allein die Angabe des Wasserpreises in den vorgelegten Gutachten führt nicht zu einer anderen Einschätzung. Es handelt sich um eine Wertung der Vertretungsberechtigten. Es lässt sich nicht gesichert prognostizieren, welche weiteren Maßnahmen neben der Kohlefilteranlage mittel- und langfristig erforderlich werden könnten, um die erforderliche Qualität des Trinkwassers aus Ammerthal zu gewährleisten. Nachdem die Beklagte nicht hinreichend konkretisiert, umfänglich und in der Aussagekraft gesichert dargelegt und belegt hat, dass die Versorgung mit Wasser aus dem Ammerthaler Brunnen langfristig kostengünstiger wäre, kann nicht von einer unrichtigen Tatsachenbehauptung, sondern muss von einer zukunftsgerichteten Meinungsäußerung ausgegangen werden. Die streitgegenständlichen Aussagen geben schwerpunktmäßig und für den Unterschreibenden erkennbar die Sichtweise und Bewertung der Vertretungsberechtigten wieder. Kann wie vorliegend der Nachweis der falschen Tatsachenbehauptung nicht geführt werden, ist im Zweifel von einer Meinungsäußerung auszugehen, die der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht entgegengehalten werden kann.

Die Begründung ist auch nicht in der Weise unvollständig, dass wesentliche Gesichtspunkte nicht wiedergegeben werden. Zwar mangelt es an einer Begründung zur Übernahme des Wasserwartes. Dies ist jedoch rechtlich unschädlich, da es insoweit in der Gewichtigkeit um einen eher nebensächlichen Punkt geht. Die Begründung zur Auflösung des Zweckverbandes kommt im Ansatz in Nr. 7 zum Ausdruck.

Das Bürgerbegehren ist nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs dürfen Bürgerbegehren nicht zu einem rechtswidrigen Bürgerentscheid führen. Die Gemeinde und die Gerichte haben dies im

Rahmen der Zulassung des Bürgerbegehrens zu prüfen (so genanntes materielles Prüfungsrecht). Es widerspräche der Verwaltungsökonomie, einen kosten- und verwaltungsaufwändigen Bürgerentscheid durchzuführen, um anschließend festzustellen, dass der Bürgerentscheid rechtswidrig und nichtig ist (vgl. dazu BayVGh, U.v. 14.10.1998 – 4 B 98.505 – juris).

Entgegen der Auffassung der Beklagten im ablehnenden Bescheid werden die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO) durch das Bürgerbegehren nicht verletzt. Unwirtschaftlich ist eine Maßnahme, wenn zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln eine ungünstige Relation besteht. Sparsamkeit bedeutet, dass unnötige Ausgaben vermieden werden sollen. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gelten nicht nur für die Haushaltsplanung in ihrer Gesamtheit, sondern sind auch Maßstab für Einzelmaßnahmen der Gemeinde. Sie hat aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts bei der Entscheidung über die Durchführung einer Maßnahme hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einen weiten Entscheidungsspielraum. Gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze des Art. 61 GO verstößt die Gemeinde nicht bereits dann, wenn die Maßnahme auch kostengünstiger durchgeführt werden könnte. Die Schwelle zur Rechtswidrigkeit ist erst überschritten, wenn das gemeindliche Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist. Erst unter diesen Voraussetzungen ist deshalb auch das Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde zulässig (so BayVGh, U.v. 18.3.1998 – 4 B 97.3249 – juris mit weiteren Rechtsprechungs- und Literaturnachweisen und B.v 19.3.2007 – 4 CE 07.416 Thum 43.19). Dies gilt entsprechend für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Bürgerbegehren, die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinde haben. Der Gesetzgeber hat unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 29.8.1997, Vf. 8-VII-96, Vf. 9-VII-96, Vf.10-VII-96, Vf. 11-VII-96, BayVBl. 1997, 622 ff) die Regelungen zur Sperrwirkung bei Bürgerbegehren dahingehend ausgestaltet, dass die verfassungsmäßigen Organe der Gemeinden – zu ihnen zählt das Bürgerbegehren nicht – funktionsfähig und in der Lage bleiben müssen, eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Gemeinden zu entscheiden. Die durch die Einführung des kommunalen Bürgerentscheids zulässigen Maßnahmen der unmittelbaren Demokratie dürfen die Befugnisse der gewählten Vertretungsorgane der Gemeinden im Rahmen der repräsentativen Demokratie nicht so beschneiden, dass dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird und die gemeindliche Tätigkeit blockiert wird. Insoweit war die Beklagte rechtlich nicht gehindert, vertragliche Verpflichtungen einzugehen und Ausgaben zu tätigen. Die Rechtmäßigkeit eines Bürgerbegehrens und eines Bürgerentscheids, der die Wirkungen eines Gemeinderatsbeschlusses hat, darf nicht unter strengeren Voraussetzungen beurteilt werden als die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Gemeinderats (so BayVGh, B.v. 19.3.2007 – 4 CE 07.416 – Thum a.a.O. 44.33).

Maßgebend ist, ob der Gemeinderat der Beklagten seine durch Art. 61 Abs. 2 GO begrenzte Gestaltungsfreiheit bei haushaltswirtschaftlichen Entscheidungen überschreiten würde, wenn er von sich aus und nicht aufgrund des Bürgerentscheids sein bisheriges Planungs- und Erschließungskonzept, wie vom Bürgerbegehren gewollt, ändert. Letztlich hängt die Entscheidung über die Zulässigkeit von den Gesamtumständen des Einzelfalles ab, wobei neben der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht nur die bisherigen Aufwendungen und die verbleibenden Gegenwerte, sondern auch künftige Kostenersparnisse rechnerisch zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen sind (so Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Kennziffer 13.08 zu Art. 18a Abs. 8 GO, dort Erl. 1 Buchst. f aa). Die Rechtswidrigkeit eines Bürgerbegehrens setzt voraus, dass durch die angestrebten Maßnahmen Rechtsvorschriften verletzt werden. Daraus folgt, dass die Gemeinde ein Bürgerbegehren nicht zurückweisen darf, wenn der Bürgerentscheid selbst nicht gegen die Rechtsordnung verstößt, sondern wenn sich eine Rechtsverletzung erst als Folge ungewisser künftiger Maßnahmen und Entwicklungen ergeben könnte (so BayVGh, U.v. 18.3.1998 – 4 B 97.3249 – Thum a.a.O. 44.12). Denn die Zulässigkeitsentscheidung ist eine gebundene Entscheidung. Für diese ist die Sach- und Rechtslage zu dem bei Verpflichtungsklagen maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor Gericht entscheidend.

Demnach ergibt sich bei einem etwaigen Erfolg des Bürgerentscheides ein unnützer Aufwand des Zweckverbandes, der wohl bei der Gemeinde in Ansatz gebracht wird, von 120.000 €. Angaben zur Haushaltssituation wurden von der Beklagten nicht gemacht. Es wird nicht vorgetragen, dass etwaige Investitionen schlechterdings dadurch nicht mehr machbar wären, zumal eine spätere Umlegung auf die Wasserabnehmer naheliegend ist. Zudem ist in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einzustellen, welchen wirtschaftlichen Wert die langfristige Versorgungssicherheit mit qualitativ einwandfreiem Trinkwasser hat. Unter Würdigung der Gesamtumstände des Einzelfalles kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Abkehr vom Wasserbezug aus dem „Ammerthaler Brunnen“ mit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit schlechterdings nicht mehr zu vereinbaren wäre. In der Gesamtschau aller von den Beteiligten vorgetragenen Aspekte ist nicht ersichtlich, dass es in einer hypothetischen Vergleichsbetrachtung dem Gemeinderat durch die in Art. 61 GO verankerten Grundsätze rechtlich zwingend verwehrt wäre, die bisherige Wasserversorgung zu ändern und eine andere Alternative zu verwirklichen. Der Beurteilungsspielraum bei der Auslegung und Anwendung der Begriffe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der normalerweise dem Gemeinderat zukommt, ist im Fall des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheides den abstimmenden Bürgerinnen und Bürgern überantwortet (so auch VG Regensburg, U.v. 10.11.2010 – RO 3 K 10.337).



Das Bürgerbegehren verstößt auch nicht gegen Art. 57 Abs. 2 GO. Hiernach sind Gemeinden unbeschadet bestehender Verpflichtungen Dritter in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, die aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlichen Einrichtungen zur Versorgung mit Trinkwasser herzustellen und zu unterhalten. Art. 57 Abs. 3 GO regelt, dass die Aufgabe in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen ist, wenn sie die Leistungsfähigkeit der Gemeinde übersteigt. Derzeit ist die Aufgabe auf den Zweckverband übertragen, der im Wesentlichen das Gemeindegebiet der Beklagten umfasst. Es ist nicht vorgetragen, dass die Beklagte die Aufgabe nach Auflösung des Zweckverbandes aus Gründen der Leistungsfähigkeit nicht übernehmen könnte. Dies wurde auch im Beanstandungsbescheid der Rechtsaufsichtsbehörde nicht so dargelegt. Die einschlägige Frage des Bürgerbegehrens ist bei der gebotenen wohlwollenden Auslegung so zu verstehen, dass die Aufgabe der Wasserversorgung von der Gemeinde erst nach Abschluss der Verhandlungen und nach Auflösung des Zweckverbandes übernommen wird, zudem die Auflösung des Zweckverbandes auch von der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde abhängig ist. Es ist nicht erkennbar, dass unter Verstoß gegen Art. 57 Abs. 2 GO übergangsweise ein Schwebezustand entstände, der die Versorgung des Gemeindegebiets mit Trinkwasser gefährden könnte.

Der streitgegenständliche Antrag hat sich nicht gemäß Art. 18a Abs. 14 GO ganz bzw. teilweise erledigt. Der Gemeinderat der Beklagten hat die Durchführung der verlangten Maßnahmen nicht ausdrücklich vollumfänglich beschlossen. Voraussetzung für das Entfallen eines Bürgerentscheids gemäß Art. 18a Abs. 14 GO ist, dass der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. Dabei kommt es darauf an, dass die vom Bürgerbegehren verlangten und die vom Gemeinderat beschlossenen Maßnahmen identisch sind (vgl. Thum, Art. 13 Abs. 14 GO, Anm. 1a). Ob der Gemeinderat dem Anliegen des Bürgerbegehrens voll inhaltlich entsprochen hat, ist durch einen objektiven Vergleich zwischen dem Wortlaut der dem Bürgerbegehren zugrundeliegenden Fragestellung und Begründung sowie dem Wortlaut des Gemeinderatsbeschlusses zu ermitteln (vgl. Thum a.a.O.). Vorliegend zeigt der Beschluss vom 31. Juli 2013 zwar die Tendenz des Nachgebens in Richtung der Ziele des Bürgerbegehrens, eine Abhilfe mit der Folge der in Art. 18a Abs. 14 Satz 2 vorgesehenen Bindungswirkung lässt sich aber nicht mit hinreichender Eindeutigkeit feststellen. Dass der Gemeinderat nicht gemäß Art. 18a Abs. 14 GO die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren begehrten Maßnahme beschließen wollte, ergibt sich auch daraus, dass er gleichzeitig an der Klage gegen den rechtsaufsichtlichen Bescheid festhielt. Hätte der Gemeinderat dem Bürgerbegehren entsprochen, hätte sich damit der rechtsaufsichtliche Bescheid erledigt und hätte der Gemeinderat die dagegen gerichtete Klage in der Hauptsache für erledigt erklären können, was er freilich nicht getan hat. Demnach kann zu Gunsten der Kläger nicht von einer Erledigung, die zur Unbegründetheit der Klage führen würde, ausgegangen werden.

Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens gemäß § 154 Abs. 1 VwGO zu tragen. Der Anspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit und über die Abwendungsbefugnis beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

### **Rechtsmittelbelehrung**

**Rechtsmittel:** Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugelassen wird. Der **Antrag auf Zulassung der Berufung** ist innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des Urteils **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** schriftlich zu stellen (Haidplatz 1, 93047 Regensburg oder Postfach 110165, 93014 Regensburg).

Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. **Innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist; die **Begründung** ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, **beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof** (Ludwigstraße 23, 80539 München oder Postfach 340148, 80098 München) einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, 2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 4. das Urteil von einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder 5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Der Antragschrift sollen jeweils 4 Abschriften beigelegt werden.

**Hinweis auf Vertretungszwang:** Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich alle Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt bereits für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, die aber noch beim Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die anderen in § 67 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich auch durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; Einzelheiten ergeben sich aus § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO.

Dr. Korber

Beck

Dr. Pfister

### **Beschluss:**

Der Streitwert wird auf 5.000 € festgesetzt, § 52 Abs. 2 GKG.

### **Rechtsmittelbelehrung**

**Rechtsmittel:** Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die **Beschwerde** an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- EUR übersteigt, oder wenn die Beschwerde zugelassen wurde.

Die Beschwerde ist innerhalb von **sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** (Haidplatz 1, 93047 Regensburg oder Postfach 110165, 93014 Regensburg) einzulegen. Anträge und Erklärungen können ohne Mitwirkung eines Bevollmächtigten schriftlich eingereicht oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle abgegeben werden.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Der Beschwerdeschrift sollen 4 Abschriften beigefügt werden.

Dr. Korber

Beck

Dr. Pfister