

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Baden-Württemberg
Rotebühlstraße 86/1
70178 Stuttgart

Dr. Edgar Wunder
Beratungsstelle Bürgerbegehren

Telefon 0711-509 10 10
Mobil: 0157-3785 9073
beratung@mitentscheiden.de

Stuttgart, den 4. Juli 2026

Kurze rechtliche Würdigung des Gutachtens von RA Werner Finger zur Frage der Zulässigkeit des in Gernsbach anhängigen Bürgerbegehrens

Die am 1.7.2026 von RA Finger vorgelegte Stellungnahme, in die kurzfristig auch noch einige Repliken auf meine Ausführungen mit eingearbeitet wurden, hat eine erheblich andere Qualität als die Ausführungen von Bürgermeister Christ, auf die wir uns zunächst bezogen hatten.

Verschiedene vom Bürgermeister zunächst vorgebrachte Begründungsversuche zur angeblichen Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens werden von RA Finger so nicht mehr wiederholt oder zu verteidigen versucht, sondern sie fallen stillschweigend unter den Tisch. Darunter ist z.B. die Behauptung, das Bürgerbegehren sei unzulässig, weil es lediglich auf die Rücknahme von Gemeinderatsbeschlüssen ziele oder eine solche Rücknahme „nicht vollziehbar“ sei. Diese Behauptungen werden nun offenbar nicht länger aufrechterhalten.

Gleichzeitig belegt RA Finger seine Rechtauffassungen auf weiten Strecken nun durch die Angabe von Rechtsquellen, wie man es von einem Fachanwalt auch erwarten darf. Problematisch ist dabei lediglich, dass er in typischer Weise „anwaltlich“ vorgeht, was bedeutet, dass er Rechtsquellen nur dann anführt, wenn sie seiner Argumentationslinie bzw. der Zielrichtung seines Auftraggebers zupasskommen. Rechtsquellen hingegen, die zu anderen Schlüssen führen, werden ausgeblendet und nicht genannt. Ich will dies nachfolgend anhand von Beispielen belegen. Insgesamt führt eine solche Vorgehensweise zu dem Problem, dass die Chancen und Risiken, zu diesen Fragen vor einem Verwaltungsgericht zu obsiegen oder zu unterliegen, nicht mehr realistisch wahrgenommen werden.

1. Nicht hinreichend bestimmter Antrag?

Es wird behauptet, die Zielrichtung des Bürgerbegehrens sei zu unbestimmt, weil diese ohne Auslegung aus der Abstimmungsfrage hervorgehen müsse, insbesondere dürfe zu deren Auslegung nicht die Begründung mit herangezogen werden, und dabei seien auch Verweise auf frei zugängliche Gemeinderatsdrucksachen in der Begründung nicht zu berücksichtigen.

Dazu darf ich Jens Schellenberger (2020) zitieren, der in seinem 600-seitigen juristischen Standardwerk „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Baden-Württemberg“ (Schriften zum Öffentlichen Recht 1432, Duncker & Humblot) mit Verweisen auf zahlreiche Rechtsquellen Folgendes ausführt:

[S. 137] „Auch bei einem Bürgerbegehren muss die damit verbundene, zur Entscheidung zu bringende Frage ausgelegt werden. Dem könnte man entgegen, eine Auslegung entbehre sich bei einer klaren Fragestellung, da nur sie überhaupt die Zulässigkeitshürde der Bestimmtheit der Fragestellung überwinden kann. Diesen Ansatz verfolgte eine ältere Auffassung, wonach eine Auslegung einer Erklärung nur erfolgen kann, wenn der Wortlaut und Zweck nicht eindeutig sind. Diese Ansicht ist jedoch überholt. Es herrscht nun weitgehend Einigkeit in Rechtsprechung und Literatur, dass bereits die Erkenntnis darüber, ob ein Wortlaut bzw. Zweck als „eindeutig“ einzustufen ist, im Wege einer interpretatorischen Auslegung unter Berücksichtigung der Begleitumstände gewonnen wird. Somit bedarf jede Erklärung und damit auch die Fragestellung im Rahmen eines Bürgerbegehrens der Auslegung. ... [S. 141] Der Wortlaut des Bürgerbegehrens ist keine unüberschreitbare Grenze im Rahmen der Auslegung. Vielmehr darf zur Bestimmung der abstimmungsrelevanten Frage auch die Begründung des Bürgerbegehrens herangezogen werden. ... Nimmt ein Bürgerbegehren in der Fragestellung oder Begründung ausdrücklich Bezug auf externe Tatsachen, so sind diese ebenso zu berücksichtigen, sofern sie frei zugänglich sind. Es ist nicht ersichtlich, wieso zur weiteren Erläuterung nicht beispielsweise auf einen Entwurf, der in einer Gemeinderatsdrucksache veröffentlicht worden ist, Bezug genommen werden kann, um das Begehren zu verdeutlichen. Dieser Umstand ist auch bei der Auslegung des Begehrens zu berücksichtigen, soweit für die unterzeichnende Bürgerschaft eine Kenntnisnahmemöglichkeit besteht. Diese Möglichkeit besteht dann, wenn die genannte Quelle frei zugänglich ist. Dies ist für Gemeinderatsdrucksachen der Fall.“

Die Prämissen von RA Finger, warum die Zielrichtung des Bürgerbegehrens angeblich nicht hinreichend bestimmt werden könne, weichen fundamental von diesen durch Schellenberger skizzieren Rechtsprinzipen ab.

2. Eingriff in das Budgetrecht des Gemeinderats?

Es wird behauptet, die vom Bürgerbegehren verlangte Aufhebung der Beschlüsse zum „Allgemeinen Teil“ des „Zukunftspakets“ sei eine „substantielle Beschränkung des Budgetrechts des Gemeinderats“ und damit unzulässig. Dies steht im Kontext einer weiteren Behauptung (S. 6): „Nach § 21 Abs. 8 GemO hat der Bürgerentscheid die Wirkung eines endgültigen Gemeinderatsbeschlusses und kann innerhalb von drei Jahren grundsätzlich nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.“ Konstruiert wird also die Vorstellung, der Gemeinderat könne aufgrund der „Endgültigkeit“ des Beschlusses dann drei Jahre lang überhaupt keine Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen mehr beschließen, was in der Tat ein unzulässiger Eingriff in das Budgetrecht wäre. Jedoch trifft die Voraussetzung nicht zu, schon die Gemeindeordnung wurde hier falsch zitiert: Wie jeder leicht überprüfen kann, steht in § 21 Abs. 8 GemO lediglich, dass ein Bürgerentscheid „die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses“ hat – von einem „endgültigen Gemeinderatsbeschluss“ steht dort nichts. Das Wort „endgültig“ wurde vom Gesetzgeber an dieser Stelle schon vor über zehn Jahren aus der Gemeindeordnung gestrichen, weil es als irreführend empfunden wurde. Hat der Bürgerentscheid aber gar keine „endgültige“ Wirkung, so kann der Gemeinderat selbstverständlich jederzeit ein neues überarbeitetes Zukunftspaket zur Haushaltskonsolidierung beschließen, das Budgetrecht wird dadurch nicht ausgehebelt. Das Bürgerbegehren schreibt in seiner Begründung auch ganz explizit, dass es sich nicht grundsätzlich gegen

Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen wende, sondern dem lediglich ein angemessener und ergebnisoffener Beteiligungsprozess vorausgehen solle. Das ganze Argument zum „Budgetrecht“ lebt somit von falschen Voraussetzungen.

Allerdings hat in Baden-Württemberg noch niemals ein Verwaltungsgericht über einen vergleichbaren Präzedenzfall entschieden, weil noch nie ein Bürgermeister auf die Idee kam, für das Gemeindeleben derart grundstürzende Veränderungen ohne einen vorausgehenden Beteiligungsprozess durchsetzen so wollen. Deshalb halte ich es tatsächlich für offen und für alle Seiten mit Rechtsunsicherheiten verbunden, wie ein Verwaltungsgericht in diesem Fall urteilen würde.

3. Widersprüchlichkeit zwischen Antrag und Begründung

Weiterhin wird behauptet, es bestehe angeblich ein „unauflösbarer Widerspruch“ zwischen Antrag und Begründung: *„Die Begründung vermittelt den Unterzeichnern ... den Eindruck, der Gemeinderat könne nach Durchführung eines Beteiligungsprozesses zeitnah neue Konsolidierungsmaßnahmen beschließen. Gerade dies wäre jedoch aufgrund der Bindungswirkung des § 21 Abs. 8 Satz 2 GemO rechtlich grundsätzlich ausgeschlossen oder jedenfalls nur im Wege eines erneuten Bürgerentscheids möglich.“*

Zu dieser irrigen Annahme kann man jedoch nur gelangen, wenn man erstens glaubt, in § 21 Abs. 8 GemO stehe etwas von einer „endgültigen“ Wirkung eines Bürgerentscheids (was dort schon lange gestrichen wurde), zweitens annimmt, die Bindungswirkung verhindere jeden weiteren Beschluss zum Thema Haushaltskonsolidierung (was erkennbar unzutreffend ist, denn das Bürgerbegehren richtet sich nicht pauschal gegen Haushaltskonsolidierung), und wenn man in den Antrag schon fast böswillig etwas hineinliest, was dort gar nicht steht, bei gleichzeitigem Überlesen von allem in der Begründung, was einer solchen Deutung zuwider laufen würde.

4. Kommunalabgaben, Tarife, Entgelte

Auffallend ist, dass RA Finger in diesem Abschnitt überhaupt keine Rechtsprechung zitiert, im Unterschied zu anderen Abschnitten seiner Stellungnahme. Das ist kein Zufall. Denn es existiert in Baden-Württemberg keine Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu der Frage, ob § 21 Abs. 2 Ziff. 4 eng auszulegen sei (ob also nur die tatsächlich rechtskräftigen Satzungsbeschlüsse zu Abgaben, Entgelten usw. von Bürgerbegehren ausgeschlossen seien) oder ob er weit auszulegen sei (und z.B. auch schon noch nicht verbindliche Absichtserklärungen dazu im Rahmen von breit angelegten „Zukunftskonzepten“ damit umfasst sein). Damit muss auch dies, geht man von der ständigen Rechtsprechung aus, bis auf Weiteres als rechtsoffen gelten und ist kein sicher tragfähiger Grund, um ein Bürgerbegehren für unzulässig erklären zu können. Die Frage ist dann eher, ob Gernsbach Zeit, Geld und Nerven hat, zur Klärung dieser rechtlichen Grundsatzfragen lange andauernde Gerichtsprozesse zu führen, oder ob es nicht auch andere Lösungen gibt

5. Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten?

Bei der hier zur Rede stehenden grundsätzlichen Frage, ob es eine Beratungsstelle im Sozialamt geben soll, handelt es sich nicht um einen Eingriff in „Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten“ (§ 21 Abs. 2 Ziff. 3 GemO). Dies zu behaupten, um einen weiteren Unzulässigkeitsgrund zu konstruieren, ist rechtlich jedenfalls äußerst gewagt und wird durch keinerlei Rechtsprechung gedeckt. Denn es geht hier nicht um das Rechtsverhältnis eines konkreten Gemeindemitarbeiters, sondern um die generelle Frage des Bestehens einer bestimmten gemeindlichen Einrichtung.

6. Kostendeckungsvorschlag?

Beim Thema „Kostendeckungsvorschlag“ setzen in der Stellungnahme interessanterweise bereits sprachliche Relativierungen ein, indem hier nur noch von „durchgreifenden Bedenken“ und „erheblichen Zweifeln“ die Rede ist, aber nicht mehr davon, dass dies einen sicheren Unzulässigkeitsgrund darstelle. Denn die entscheidende Frage bleibt: Wenn die Verwaltung wirklich eine über alle Einzelmaßnahmen hinweg nachvollziehbare Gesamtkostenschätzung vorlegen kann (und zwar nicht als Zielvorstellung für das Ende des Prozesses in einigen Jahren, sondern im Zeithorizont der vom Bürgerbegehren verlangten Maßnahme), warum hat sie es dann nicht schon längst öffentlich getan?

Auch hier ist letztlich zu konstatieren: Es gibt in Baden-Württemberg bis jetzt keinen Präzedenzfall verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung zu einem Bürgerbegehren mit einer Kostendimension derart umfassender Komplexität. Dass angesichts dieser enormen Komplexität viele Kostenfolgen noch gar nicht nachvollziehbar bezifferbar sind, auch weil viele Verhandlungsergebnisse noch offen sind und weil die Kostenfolgen des zeitlichen Versatzes eines eingeschobenen Beteiligungsprozesses, bevor mit dem Konsolidierungsprozess weiter vorangeschritten wird, noch unklar sind, erscheint evident. Es ist für alle Beteiligten mit Rechtsrisiken verbunden, wie ein Verwaltungsgericht in diesem außergewöhnlichen Fall urteilen würde.

Zusammenfassender Eindruck

Die Suche des Bürgermeisters und des von ihm dazu beauftragten Anwalts nach Unzulässigkeitsgründen, um dieses Bürgerbegehren loszuwerden, gleicht einem Stochern im Nebel. Ein rechtssicher tragfähiger Unzulässigkeitsgrund kam dabei nicht heraus. Aber auch die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist nicht sicher gegeben, weil als Folge der Außergewöhnlichkeit des Falls eine Reihe offener Rechtsfragen bestehen, zu denen nicht sicher vorausgesagt werden kann, wie ein Verwaltungsgericht entscheiden würde. Die Frage ist dann eher, ob es sich eine Gemeinde wirklich leisten will, sich auf langwierige und im Ergebnis unsichere Gerichtsprozesse einzulassen, oder ob nicht andere Wege eines einvernehmlichen Voranschreitens gefunden werden können. Einige rechtlich mögliche Optionen hatte ich mit ihren Vor- und Nachteilen skizziert, die politische Abwägung dazu muss der Gemeinderat selbst vornehmen.

gez.

Dr. Edgar Wunder
Landesvorsitzender, Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg