

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

Dr. Edgar Wunder
Landesvorsitzender

Telefon 0711-509 10 10
Fax 0711 -509 10 11
Mobil: 0157-3785 9073
info@mitentscheiden.de

Stuttgart, den 21.1.2022

Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in Vaihingen an der Enz

Am 25.10.2021 wurde in Vaihingen an der Enz ein Bürgerbegehren eingereicht, das die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens für die Fläche „Kleinglattbach-Süd II“ begehrt und im Widerspruch zu einem am 21.7.2021 gefassten Gemeinderatsbeschluss steht, welcher einen entsprechenden Aufstellungsbeschluss ablehnte. Der Gemeinderat erklärte am 16.12.2021 das Bürgerbegehren mehrheitlich für unzulässig, die Vertrauenspersonen erhielten am 18.12.2021 einen entsprechenden widerspruchsfähigen Bescheid, gegen den am 17.1.2022 fristgemäß Widerspruch eingelegt wurde.

Wir nehmen nachfolgend zur rechtlichen Zulässigkeit dieses Bürgerbegehrens als Fachverband Stellung. Mehr Demokratie e.V. betreibt in Stuttgart seit 20 Jahren die einzige in Baden-Württemberg existierende Beratungsstelle, die auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheide spezialisiert ist. Wir verfolgen landesweit alle durchgeführten oder angekündigten Bürgerbegehren sowie u.a. auch die damit verbundene Rechtsprechung und Rechtsliteratur. Bei etwa 80 % aller Bürgerbegehren in Baden-Württemberg werden wir entweder von den Bürgerinitiativen oder den Kommunalverwaltungen beratend mit hinzugezogen. Wir sind nicht im Auftrag tätig.

Im widerspruchsfähigen Bescheid der Stadt Vaihingen an der Enz zu diesem Bürgerbegehren werden verschiedene Argumente zur Begründung der angenommenen Unzulässigkeit angeführt, die wir nachfolgend sorgfältig erörtern.

1. Unzulässig wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot?

Behauptet wird:

Das Bürgerbegehren sei unzulässig, weil die Entscheidung des Gemeinderates vom 21.7.2021, kein Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans einzuleiten, eine Abwägungsentscheidung des Gemeinderates gewesen sei. Deshalb sei sie einem Bürgerentscheid nicht zugänglich. Eine Gemeinde dürfe im Rahmen ihres Planungsermessens von der Überplanung eines Gebiets absehen, um Prioritäten bei der Entwicklung verschiedener städtebaulicher Maßnahmen zu setzen.

Bewertung:

Mit der Novellierung von § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO (Landtagsdrucksache 13/4385 vom 28.7.2015) war es der ausdrückliche Wille des Landesgesetzgebers, einleitende Verfahrensbeschlüsse zu Bauleitplanverfahren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu öffnen. Der Aufstellungsbeschluss ist der einleitende Verfahrensbeschluss. Die im Bescheid der Stadt Vaihingen vertretene neuartige Rechtsmeinung würde den Willen des Landesgesetzgebers faktisch aushebeln und völlig leerlaufen lassen, indem sie Aufstellungsbeschlüsse Bürgerbegehren wieder entzieht.

Die von der Stadt Vaihingen beauftragte Anwaltskanzlei Birk vertritt zu dieser Frage seit vielen Jahren eine rechtliche Außenseitermeinung, die darauf hinläuft, dass die geltende landesgesetzliche Regelung zu Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg verfassungswidrig sei, weil sie mit Bundesrecht im Widerspruch stehe. Diese Rechtsmeinung wurde vom Landtag, vom Innenministerium, von Verwaltungsgerichten sowie durch die gesamte relevante Rechtsliteratur zur baden-württembergischen Gemeindeordnung einhellig zurückgewiesen. Beispielsweise führen Kunze/Bronner/Katz (4. Aufl., 26. Lfg., S. 23 ff. zu § 21, 2019) in ihrem einschlägigen Rechtskommentar zur baden-württembergischen Gemeindeordnung aus:

Die Neuregelung des Abs. 2 Nr. 6 ist auch verfassungsgemäß und mit Bundesrecht vereinbar. In der Literatur wurde die Verfassungsmäßigkeit des reformierten Ausschlussstatbestands bezweifelt (Birk BWGZ 2016, 949). Dieser Auffassung wurde jedoch einhellig widersprochen (vgl. Engel/Heilshorn, Kommunalrecht BW, 11. Aufl. § 16 Rdn. 8, Fn. 595 m.w.N.; Pautsch, in: Ade/Faiß/Waibel/Stehle, Kommentar zur GemO BW, § 21 Rdn. 2; Schellenberger VBIBW 2017, 498; LTDS 16/1695, S. 2 (zu Ziffer 4).

Zur Frage, ob es sich bei einem Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan um eine „Abwägungsentscheidung“ handle, führt Jens Schellenberger (2020, S. 288/289) in seiner einschlägigen juristischen Dissertation „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg“ (Duncker & Humblot, Berlin) aus (S. 288/289):

Das verfassungsrechtlich aus dem Rechtsstaatprinzip abgeleitete und in § 1 Abs. 7 BauGB niedergelegte Abwägungsgebot fordert einen Ausgleich der betroffenen öffentlichen und privaten Belange. Im Verfahren des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 BauGB gilt das Abwägungsgebot jedoch nicht. Er eröffnet vielmehr den Weg hin zur Abwägungsentscheidung innerhalb der Bauleitplanung. Eine Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 7 BauGB ist damit noch nicht verbunden.

Der Bescheid der Stadt Vaihingen scheint den Begriff „Abwägung“ in einem umgangssprachlichen Sinne zu verwenden, als ob es darauf ankäme, dass der Gemeinderat das Für und Wider einer Entscheidung gründlich erwogen habe. Das könnte man jedoch für alle Gemeinderatsbeschlüsse gleich welcher Art unterstellen, so dass mit diesem Argument im Prinzip jedes gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtete Bürgerbegehren ausgehebelt werden könnte. Das war sicher nicht die Intention des Gesetzgebers. Rechtlich relevant ist nur, ob es sich um eine Abwägungsentscheidung **im Sinne des Baugesetzbuches** gehandelt hat. Und das ist – wie Schellenberger in breiter Übereinstimmung mit der Rechtsliteratur ausgeführt hat – bei einem Aufstellungsbeschluss nicht der Fall. Bei einem Aufstellungsbeschluss handelt es sich vielmehr um eine Grundsatzentscheidung, ob überhaupt in ein Bauleitplanverfahren eingetreten werden soll, wobei es bis auf Weiteres offen bleibt, zu welchem Ergebnis dieses Verfahren einmal führen wird. Dazu nochmals Kunze/Bronner/Katz (S. 23/24):

Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens zur Gemeindeentwicklung sollten nach der Gesetzesbegründung davon [vom Ausschluss als Gegenstand eines Bürgerentscheids] nicht berührt sein (LTDS 13/4385, S. 18). Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass die Bevölkerung zwar grundsätzliche Sachentscheidungen und Richtungsentscheidungen zur Bauleitplanung treffen können soll. Inhaltliche Vorgaben der Bauleitplanung im Detail und das förmliche Verfahren sind hingegen Sache des Gemeinderats. ... Bereits nach früherer Rechtslage konnten Grundsatzentscheidungen zur Gemeindeentwicklung im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens zum Gegenstand von Bürgerentscheiden gemacht werden. ... Der Begriff der „Grundsatzentscheidung im Vorfeld“ ist danach zum einen sachlich zu verstehen, er weist aber auch eine zeitliche Komponente auf. ... In sachlicher Hinsicht umfasst der Begriff grundsätzliche Sachentscheidungen und Richtungsentscheidungen zur Bauleitplanung. ... Entscheidungen über das „Ob“ einer Planung sind typischerweise derartige Grundsatzentscheidungen. ... Genau solche politischen Grundsatzentscheidungen, bei denen der Bürger lediglich entscheiden muss, ob er für oder gegen die Planung stimmt, sind für ein Bürgerbegehren eröffnet.

Das vorliegende Bürgerbegehren in Vaihingen an der Enz zielt lediglich auf eine solche „Ob“-Grundsatzentscheidung und ist damit zulässig.

Kunze/Bronner/Katz führen weiter aus:

Es können sich im Einzelfall Grenzen aus dem BauGB ergeben, insbes. aus dem Gebot der Negativplanung, im Fall einer Planungspflicht der Gemeinde, bei einem Entwicklungsgebot für Bebauungspläne oder einem Anpassungsgebot an die Ziele der Raumordnung.“

Keine dieser Einschränkungen liegt in Vaihingen an der Enz aber vor. Der Bescheid der Stadt Vaihingen führt stattdessen aus, das Planungsermessen der Gemeinde im Hinblick auf die Priorität der Entwicklung verschiedener städtebaulicher Maßnahmen dürfe nicht durch einen Bürgerentscheid eingeschränkt werden.

Dazu Schellenberger (2020, S. 288):

Sofern in der Literatur die Auffassung vertreten wird, die Grundsatzfrage, ob überhaupt ein Planungsverfahren eingeleitet werden soll, sei „ein unveräußerliches Recht der Gemeinde“ und deshalb ein Bürgerbegehren in Bezug auf einen Aufstellungs- oder Offenlegungsbeschluss generell unzulässig, verkennt dies die Stellung eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids. Ein Bürgerentscheid stellt gleichwohl eine Sachentscheidung der Gemeinde dar. Diese wurde jedoch lediglich von einem anderen Rechtssubjekt wahrgenommen; die Verbandskompetenz bei der Gemeinde bleibt bestehen.

„Die Zuständigkeit des Gemeinderats ergibt sich nicht aus dem Recht der Bauleitplanung, welches zur Frage der innergemeindlichen Zuständigkeit bewusst schweigt.“ (Schellenberger 2020, 292).

Ähnlich Kunze/Bronner/Katz, S. 23:

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind Bürgerbegehren/Bürgerentscheide zu jedem Zeitpunkt eines laufenden Bauleitplanverfahrens zulässig. Auch gibt das BauGB (Baurecht) nicht vor, welches Gemeindeorgan für die Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung zuständig ist... Dies ist vielmehr im jeweiligen Kommunalverfassungsrecht zu regeln, das in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt.

Im Ergebnis:

Aufstellungsbeschlüsse zur Eröffnung eines Bauleitplanverfahrens sind ein zulässiger Gegenstand von Bürgerentscheiden. Sie stellen keine Abwägungsentscheidungen im bauleitplanungsrechtlichen Sinne dar. Das Bürgerbegehren in Vaihingen an der Enz mit solchen Argumenten als unzulässig zurückzuweisen, widerspricht eindeutig dem Willen des Landesgesetzgebers und ist rechtlich nicht korrekt. Auch das Innenministerium hat sich vielfach dahingehend geäußert, dass Aufstellungsbeschlüsse ein zulässiger Gegenstand von Bürgerbegehren sind, und es gab in den letzten Jahren in Baden-Württemberg etwa 80 zugelassene Bürgerbegehren zu Aufstellungsbeschlüssen.

2. Unzulässig wegen nicht hinreichender Begründung?

Behauptet wird:

Es sei „zumindest zweifelhaft“, ob alle Unterzeichnenden verstanden hätten, was die IBA 2027 sei und welche Anforderungen damit verbunden seien.

Bewertung:

In Bezug auf eine suggerierte Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens (explizit behauptet wird das an dieser Stelle nicht!) kann dieser Einwand nur bedeuten, dass unterstellt wird, die Begründung des Bürgerbegehrens sei nicht ausführlich genug bzw. nicht hinreichend gewesen. Nach ständiger Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg dürften bei Bürgerbegehren an die Begründung jedoch keine hohen Anforderungen gerichtet werden. Ausführlichere Erläuterungen zum „vielschichtigen Qualitätskatalog“ der IBA gingen ganz sicher über das hinaus, was der VGH Baden-Württemberg in seiner ständigen Rechtsprechung als Mindestmaß für Begründungen bei Bürgerbegehren angesehen hat. Die Begründung des Bürgerbegehrens ist in der vorliegenden Form so zureichend und zulässig. Für darüberhinausgehende Erläuterungen ist auf Unterschriftenformularen für Bürgerbegehren regelmäßig kein Platz, wie auch der VGH Baden-Württemberg festgestellt hat.

3. Unzulässig wegen Unvereinbarkeit mit Flächennutzungsplan?

Behauptet wird:

Das Bürgerbegehrens sei unzulässig, weil es im Widerspruch zum geltenden Flächennutzungsplan stehe.

Bewertung:

Die Zielrichtung des Bürgerbegehrens steht nicht im Widerspruch zum Flächennutzungsplan. Der Flächennutzungsplan sieht „Kleinglattbach Süd II“ als Wohngebiet vor, in Übereinstimmung mit dem Bürgerbegehren. In der Begründung des Flächennutzungsplans war davon die Rede, dass bis zum „Zielhorizont der Bedarfsentwicklung“ im Jahr 2020 lediglich 10 ha Wohnbaufläche entwickelt werden sollten und der Rest später. Hat die Stadt Vaihingen in ihrem Bescheid übersehen, dass das Jahr 2020 bereits in der Vergangenheit liegt? Es widerspricht nicht dem Flächennutzungsplan, wenn das Bürgerbegehren für eine Zeit deutlich nach dem Jahr 2020 eine Überplanung von Flächen vorsieht, die über diese 10 ha hinaus gehen, sofern die vorgesehene Nutzung mit den Darstellungen im Flächennutzungsplan vereinbar ist. Und das ist der Fall. Insofern kann damit eine Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht begründet werden.

4. Unzulässig wegen zu unbestimmter Abgrenzung einer Teilfläche innerhalb des Geltungsbereichs?

Behauptet wird:

Das Bürgerbegehren (im Bescheid mehrfach fälschlich als „Bürgerantrag“ bezeichnet) sei unzulässig, weil der Geltungsbereich des Bebauungsplans, oder eine Teilfläche innerhalb des Geltungsbereichs, zu unbestimmt sei.

Bewertung:

Im Bescheid der Stadt Vaihingen wird selbst eingeräumt, dass das Planungsgebiet „Kleinglattbach-Süd II“ hinreichend klar bestimmt ist, über den Flächennutzungsplan sowie – dann auch parzellenscharf – über Gemeinderatsvorlagen zu diesem so bezeichneten Gebiet, auf die das Bürgerbegehren Bezug nimmt. Der Gemeinderat hat sich ja bereits damit befasst und über einen entsprechenden Aufstellungsantrag abgestimmt. Angesichts dieser Lage verfällt die Stadt Vaihingen auf die Argumentation, das Bürgerbegehren habe einen im Geltungsbereich liegenden Teilbereich („ReserVoir“) nicht genau abgegrenzt. Dazu ist das Bürgerbegehren aber nicht verpflichtet. Die genaue Abgrenzung von unterschiedlich gestalteten Bereichen innerhalb des Planungsgebiets wird Gegenstand des Bauleitplanverfahrens selbst sein. Teilbereiche innerhalb des Planungsgebiets genau abzugrenzen, ist für einen Aufstellungsbeschluss weder notwendig noch angemessen. Die Behauptung, ein Bürgerbegehren müsse Teilbereiche innerhalb des Planungsgebiets genau abgrenzen, ist durch keinerlei Rechtsprechung gedeckt und abwegig. Damit kann keine Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens begründet werden.

5. Unzulässig wegen fehlendem Deckungsvorschlag für Baukosten?

Behauptet wird:

Das Bürgerbegehren hat zwar zu den Kosten und Folgekosten der Aufstellung eines Bebauungsplans einen korrekten Kostendeckungsvorschlag unterbreitet, dies reiche aber nicht aus. Auch die Kosten einer späteren tatsächlichen Bebauung (z.B. Investitionen in die Errichtung von Infrastruktur) seien Kosten, die aus dem Aufstellungsbeschluss mit zwingender Notwendigkeit folgen würden und deshalb deckungspflichtig für das Bürgerbegehren seien.

Bewertung:

Die Stadt Vaihingen verkennt, dass aus einem bloßen einleitenden Verfahrensbeschluss (Aufstellungsbeschluss) noch nicht rechtlich zwingend ein konkreter Inhalt eines Satzungsbeschlusses folgen kann (und deshalb erst recht nicht ein Rechtszwang für eine Bebauung durch einen bloßen Aufstellungsbeschluss). Eine andere Auffassung würde dem Abwägungsgebot zuwiderlaufen. Die Gemeinde könnte sich als Ergebnis der Abwägungen sogar dazu entscheiden, das Verfahren nicht zu Ende zu führen und es ohne Satzungsbeschluss einzustellen (vgl. z.B. Kunze/Bronner/Katz (2019, 4. Aufl., 26 Lfg., § 21, S. 24).

Interessanterweise war die von der Stadt Vaihingen beauftragte Anwaltskanzlei im Jahr 2020 in der Gemeinde Fichtenberg in einen Fall mit genau dieser Konstellation involviert: Mittels Bürgerentscheid hatte sich die Bürgerschaft von Fichtenberg dafür entschieden, einen Aufstellungsbeschluss zu Einleitung eines Verfahrens zur Änderung eines bereits existierenden Bebauungsplans zu fassen. Die gleiche Anwaltskanzlei hat in diesem Fall nicht nur akzeptiert, dass der Aufstellungsbeschluss ein zulässiger Gegenstand eines Bürgerentscheids ist, sondern sie hat auch darauf insistiert, dass der Aufstellungsbeschluss nicht zu einem Satzungsbeschluss führen müsse und die Gemeinde das Verfahren ruhen lassen könne. So unterschiedlich urteilt diese Anwaltskanzlei je nach Auftraggeber.

Worauf es hier aber ankommt, ist dies: Nach der ständigen Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg (vgl. VBIBW 1983, 269) hat ein Kostendeckungsvorschlag bei Bürgerbegehren nur die „**notwendigen Folgekosten**“ zu berücksichtigen, also nur diejenigen, die als **zwingende Rechtsfolge** aus dem Begehrten erwachsen. Deshalb sind z.B. eventuelle Schadensersatzansprüche nicht deckungspflichtig, weil sie „keine direkte, zurechenbare Folge“ einer verlangten Maßnahme sind, d.h. sie werden nicht rechtlich zwingend geltend gemacht. In ähnlicher Weise sind auch eventuelle spätere Baukosten keine zwingende Rechtsfolge eines Aufstellungsbeschlusses zu Einleitung eines Bauleitplanverfahrens, denn die spätere Abwägung im Bauleitplanverfahren, der nicht vorgegriffen werden darf, kann zu den unterschiedlichsten Ergebnissen führen, bis hin zur Einstellung des Verfahrens.

Deshalb kann eine angebliche Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht dadurch begründet werden, es fehlten Deckungsvorschläge für eine spätere tatsächliche Bebauung. Die Stadt Vaihingen hat selbst eingeräumt, dass das Bürgerbegehren einen korrekten Deckungsvorschlag für die Kosten des Bauleitplanverfahrens enthält – und zu mehr ist es nicht verpflichtet.

7. Unzulässig wegen Verfristung?

Behauptet wird:

Die von der Stadt Vaihingen beauftragte Anwaltskanzlei hat in ihrer Stellungnahme noch zu einem weiteren Punkt eine vermeintliche Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens in den Raum gestellt, der im Bescheid der Stadt Vaihingen nicht mehr erhoben wird. Das Bürgerbegehren sei möglicherweise wegen Verfristung unzulässig, weil der Gemeinderat bereits am 29.7.2020 einen Beschluss gefasst habe, der am 21.7.2021 nach erneuter grundsätzlicher Diskussion nochmals in erweiterter Form wiederholt worden sei. Es sei „in Rechtsprechung und Literatur noch nicht geklärt“, ob sich dann die Einreichungsfrist für Bürgerbegehren erneut öffne.

Bewertung:

Wir gehen davon aus, dass die Stadt Vaihingen inzwischen selbst die Haltlosigkeit dieses Punktes erkannt und ihn deshalb nicht mehr in ihren Bescheid aufgenommen hat. Denn diese Frage ist mitnichten „in Rechtsprechung und Literatur noch nicht geklärt“, sondern durch den VGH Baden-Württemberg seit 1993 eindeutig beantwortet und in der Rechtsprechung des VGH fest etabliert: Die Frist beginnt bei einem „wiederholenden Grundsatzbeschluss“ erneut zu laufen, wobei unter einem „wiederholenden Grundsatzbeschluss“ solche Gemeinderatsbeschlüsse verstanden werden, „die eine bereits getroffene Entscheidung des Gemeinderats aufgrund einer nochmaligen Sachdiskussion inhaltlich bestätigen“. Genau darum handelt es sich in der vorliegenden Fallkonstellation. Relevant ist deshalb die am 21.7.2021 ausgelöste Frist, woraus sich zweifelsohne ergibt, dass dieses Bürgerbegehren fristgemäß eingereicht wurde.

Gesamtbewertung

Im Ergebnis sind alle im Bescheid der Stadt Vaihingen angeführten Gründe für eine angebliche Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens rechtlich nicht haltbar. Sie widersprechen sowohl dem Willen des Gesetzgebers als auch der ständigen Rechtsprechung. Anhaltspunkte für andere Unzulässigkeitsgründe ergeben sich nicht.

Das vorliegende Bürgerbegehren ist zulässig und deshalb zwingend zuzulassen, der Bürgerentscheid ist durchzuführen. Ein Ermessensspielraum besteht nicht.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Edgar Wunder

Landesvorsitzender
Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg