



Katharina Kaup

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung

Eine Prüfung der Vereinbarkeit mit
den Vorschriften des Baugesetzbuches

Einführung

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu Fragen der Bauleitplanung sind für die Bürger einer Gemeinde von besonderem Interesse. Der Grund für diese statistisch belegte Erkenntnis¹ kann darin erblickt werden, dass die Stimmbürgerschaft von stadtplanerischen Maßnahmen regelmäßig fühlbar betroffen wird. So tritt eine besondere Betroffenheit nicht nur dann ein, wenn bauleitplanungsrechtliche Entscheidungen sich im Einzelfall auf das eigene Grundstück des jeweils begehrenden und abstimmenden Bürgers beziehen sollten, vielmehr hat eine Entscheidung zur Stadtplanung angesichts ihrer Konsequenzen etwa für den allgemeinen Freizeitwert, das Orts- und Landschaftsbild, die Einkaufsmöglichkeiten, das Verkehrsaufkommen oder die Beschäftigungsmöglichkeiten, regelmäßig eine fühlbare Betroffenheit der Allgemeinheit zur Folge. Durch das kommunalverfassungsrechtliche Rechtsinstitut des Bürgerbegehrens und -entscheids wird eine Entscheidung der Stimmbürgerschaft anstelle des sonst zuständigen Gemeinderats ermöglicht. Unabhängig von deren rechtlicher Zulässigkeit sind damit im Rahmen der Bauleitplanung grundsätzlich verschiedene praktische Anwendungsfälle denkbar. Dies sind zum einen der zwingend den Gegenstand eines jeden abgeschlossenen Bauleitplanverfahrens darstellende Satzungs- bzw. Feststellungsbeschluss sowie der regelmäßig diesem vorausgehende Aufstellungs- und der Auslegungsbeschluss. Ein Bürgerentscheid ist zum anderen für Entscheidungen vorstellbar, bei denen es sich zwar nicht um im Verfahren des Baugesetzbuchs ausdrücklich genannte (förmliche) Beschlüsse handelt, die aber dennoch maßgeblich auf die Bauleitplanung einwirken. Gemeint sind die Festlegung einzelner Festsetzungen durch Bürgerentscheid, wobei wiederum zwischen der Entscheidung über einzelne konkret bestimmte Planinhalte und sogenannten Rahmenfestlegungen zu unterscheiden ist, und die Entscheidung über einen Planungsverzicht oder Planungsstopp.

1 Vgl. etwa Mehr Demokratie e.V., Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland, S. 20 f., wonach im bundesweiten Vergleich über 43 Prozent aller Verfahren den Bereich der Bauleitplanung berühren.

Zudem zeigen die zur Verfügung stehenden Statistiken, dass etwa in Bayern, wo eine ausdrückliche Ausnahmeregelung für Bürgerbegehren in Sachen der Bauleitplanung vollständig fehlt, Bauleitpläne bei den Themen der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit an vorderster Stelle rangieren, vgl. Mehr Demokratie e.V., Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 4 u. 17 f.

Thema der vorliegenden Arbeit ist die für eine praktische Umsetzung der denkbaren Anwendungsfälle entscheidende Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu Fragen der Bauleitplanung bzw. deren Grenzen. Dabei geht es jedoch nicht um die rechtlichen Grenzen, die durch die verschiedenen auf Zweckmäßigkeitserwägungen² des Landesgesetzgebers beruhenden landesrechtlichen Bestimmungen gesetzt werden³. Auch unterbleibt eine Prüfung am Maßstab solcher (verfassungsrechtlicher) Bestimmungen, die direktdemokratische Elemente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid insgesamt, d. h. nicht speziell Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, als problematisch erscheinen lassen. Die bereits vielfach zum Gegenstand umfangreicher Untersuchungen gemachte Frage nach der grundsätzlichen Vereinbarkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid insbesondere mit dem Demokratieprinzip, dem Rechtsstaatsprinzip sowie der Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung kann heute weitgehend als geklärt angesehen werden⁴.

-
- 2 Zu den für und wider kommunale Abstimmungen erwogenen rechtspolitischen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten vgl. ausführlich Gebhardt, *Direkte Demokratie*, S. 135 ff.; Streinz, *Die Verwaltung* 16 (1983), 293 (305 ff); siehe auch Pröckl, *Die unmittelbare Beteiligung der Bürger an der Gemeindeverwaltung*, S. 107 ff.
 - 3 Die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu Fragen der Bauleitplanung erfährt in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Regelungen, vgl. Art. 18a Abs. 3 BayGO; § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO BW; § 20 Abs. 3 Nr. 10 GO Bbg; § 8 b Abs. 2 HGO; § 20 Abs. 2 Nr. 4 KV M-V; § 22 b Abs. 2 S. 2 Nr. 6 NGO; § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW; § 17 a Abs. 2 Nr. 6 GemO RP; § 21 a Abs. 4 Nr. 6 SaarlKSVG; § 24 Abs. 2 SächsGemO; § 26 Abs. 3 GO LSA; § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO SH; § 17 Abs. 2 ThürKO (die Darstellung der Regelungen ist in dieser Arbeit angesichts der unterschiedlichen Struktur von Flächen- und Stadtstaaten aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die Flächenstaaten der Bundesrepublik beschränkt). Unterscheiden lassen sich dabei drei Regelungstypen: Nach dem überwiegend, namentlich in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein, vorzufindenden Regelungstyp werden Bürgerbegehren und -entscheide über „die Aufstellung, Änderung, (Ergänzung) und Aufhebung von Bauleitplänen“ für unzulässig erklärt. Die seit der Neuregelung im Jahre 2005 in Baden-Württemberg vorzufindende Ausnahmenvorschrift verbietet Bürgerentscheide „über Bauleitpläne ...“. In den übrigen Bundesländern, namentlich in Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, fehlt es dagegen vollständig an einem die Bauleitplanung betreffenden Ausnahmetatbestand.
 - 4 Vgl. insb. Gebhardt, *Direkte Demokratie*, S. 85 ff.; Huber, AöR 126 (2001), 165 (169 ff.), Streinz, *Die Verwaltung* 16 (1983), 293 (299 ff.); Ritgen, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, S. 55 ff.; dens. NVwZ 2000, 129 (130 f.); Dressel, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, S. 47 ff; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 24.03.1982 – 2 BvH 1, 2/82, 2 BvR 233/82 –, BVerfGE 60, 175 (208).

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist vielmehr die Prüfung der Vereinbarkeit mit den Vorschriften, die sich speziell für den hier interessierenden Fall der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu Fragen der Bauleitplanung als problematisch erweisen, und damit insbesondere die Prüfung der Vereinbarkeit mit den bundesrechtlichen Vorschriften des Baugesetzbuches.

Durch die Prüfung möglicher rechtlicher Grenzen zeigt die Arbeit auch den Spielraum auf, der den Landesgesetzgebern im Hinblick auf die Zulassung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung bei der Ausgestaltung der jeweiligen landesrechtlichen Bestimmung zusteht. Gleichzeitig leistet sie so einen Beitrag zu der vielfach umstrittenen Auslegung der bestehenden landesrechtlichen Regelungen⁵, denn die bundesrechtskonforme Auslegung lässt nur ein solches Verständnis landesrechtlicher Regelungen zu, das die Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Bundesrecht gewährleistet.

Die bisherige Auseinandersetzung in der Rechtsprechung⁶ und rechtswissenschaftlichen Literatur⁷ mit der Frage der Zulässigkeit von Bürgerbegehren und

5 Vgl. aus der Rechtsprechung bspw. VGH Mannheim, Beschluss vom 27.06.2011 – 1 S 1509/11 –, DVBl. 2011, 1035 (1037 f.); dens., Beschluss vom 20.03.2009 – 1 S 419/09 –, NVwZ-RR 2009, 574 (574 f.); dens., Urteil vom 22.06.2009 – 1 S 2865/08 –, VBIBW 2009, 425 (425 ff.); BayVGH, Beschluss vom 28.07.2005 – 4 CE 05.1961 –, BayVBl. 2006, 405 (406); VG Karlsruhe, Urteil vom 30.05.2008 – 1 K 78/08 –, juris Rn. 14 ff.; VG Braunschweig, Urteil vom 27.05.2004 – 1 A 103/04 –, NdsVBl. 2005, 78 (79); VG Köln, Urteil vom 25.05.2007 – 4 K 4967/06 –, juris Rn. 18 ff.; dass., Urteil vom 03.09.1999 – 4 K 2849/97 –, NWVBl. 2000, 267 (270); OVG Greifswald, Beschluss vom 24.07.1996 – 1 M 43/46 –, NVwZ 1997, 306 (308); OVG Sachsen, Beschluss vom 08.06.2000 – 3 B 500/99 –, SächsVBl. 2000, 265 (266 f.); OVG Münster, Beschluss vom 17.07.2007 – 15 B 874/07 –, NVwZ-RR 2007, 803 (803 f.). Aus der Literatur vgl. etwa Burmeister/Wortha, VBIBW 2009, 412 (413 ff.); Löbbecke, VBIBW 2009, 253 (254 ff.); Geitmann, VBIBW 2007, 321 (328).

6 Vgl. etwa BayVGH, Beschluss vom 28.07.2005 – 4 CE 05.1961 –, NVwZ-RR 2006, 208 (209); dens., Beschluss vom 11.08.2005 – 4 CE 05.1580 –, BayVBl 2006, 733 (734); dens., Urteil vom 28.05.2008 – 4 BV 07.1981 –, KommP BY 2008, 308 (310); dens., Beschluss vom 07.10.1997 – 4 ZE 97.2965 –, VwRR BY 1997, 357 (357 ff.); dens., Urteil vom 14.10.1998 – 4 B 98.505 –, VwRR BY 1999, 4 (7); VG Würzburg, Urteil vom 02.07.2003 – W 2 K 03.304 –, BayVBl 2003, 758; dass., Urteil vom 08.05.2002 – W 2 K 01.1244 –, BayVBl 2003, 87 (88); VG Augsburg, Urteil vom 18.06.1997 – Au 5 K 96.1065 –, VwRR BY 1997, 321 (322); VG Regensburg, Beschluss vom 12.10.2004 – RO 3 E 04.1875 –, abgedr. In Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Kz. 43.18.

7 Vgl. insbesondere Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Art. 18 a GO, Kz. 13.01, S. 10 f.; dens., KommP BY 1998, 411 (412 f.); Kautz, BayVBl. 2005, 193 (195 ff.); Finkelnburg, in: Battis/Söfker/Stüer, FS für Krautzbberger, S. 11 (16 f.);

Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung betrifft fast ausschließlich die rechtliche Problematik der Vereinbarkeit mit dem bauplanungsrechtlichen Abwägungsgebot und markiert damit deutlich den Schwerpunkt der gesamten Diskussion um die Zulässigkeit direktdemokratischer Entscheidungen zu bauplanungsrechtlichen Fragen. Eine nähere Untersuchung findet sich jedoch nur sehr vereinzelt⁸. Die oft anzutreffende Aussage, Planungsentscheidungen seien Bürgerbegehren und Bürgerentscheid von vorneherein nicht zugänglich, da sich komplexe Abwägungsentscheidungen nicht in ein Ja/Nein-Schema pressen ließen, ist jedenfalls zu kurz gegriffen und wird der Problematik nicht gerecht.

Als Kernstück der Untersuchung analysiert die vorliegende Arbeit deshalb in ihrem ersten Teil die Vereinbarkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung mit dem bundesrechtlich geregelten bauplanerischen Abwägungsgebot der §§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 BauGB, das die Bauleitplanung sowohl verfahrensrechtlich als auch inhaltlich steuert. Nach einer kurzen Darstellung der allgemeinen Anforderungen des Abwägungsgebots im ersten Kapitel und einer darauffolgenden Zusammenfassung der in Rechtsprechung und Literatur vertretenen Auffassungen zur Vereinbarkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung mit dem Abwägungsgebot in Kapitel 2 folgt im dritten Kapitel eine eingehende Untersuchung zur Vereinbarkeit des Abwägungsgebots mit sämtlichen im Rahmen der Bauleitplanung in Betracht kommenden direktdemokratischen Entscheidungen.

Der zweite Teil der Untersuchung richtet den Blick auf weitere Vorschriften des Baugesetzbuches, die der Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung entgegenstehen könnten. In fünf Kapiteln wird die Vereinbarkeit namentlich mit § 1 Abs. 3 S. 1, § 1 Abs. 3 S. 2, § 3, § 33 BauGB

v. Golitschek, in: Wollenschläger/Kreßel/Egger, FS für Hablitzel, S. 137 (146 ff.); Gebhardt, Direkte Demokratie, S. 181 f.; Neusinger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 114 ff.; Pröckel, Die unmittelbare Beteiligung der Bürger an der Gemeindeverwaltung, S. 88; Wegmann, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Kommunalpolitik in Bayern, S. 75 (94); Ossenbühl, in: Seiler, FS für Rommel, S. 247 (262); Metzner, KommP BY 1998, 163 (163 f.); Dressel, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 120 ff.; Burkhardt, Die rechtliche Ordnung des Bürgerentscheids, Bürger- und Ratsbegehrens, S. 220; Huber, in: Hölzl/Hien/Huber, GO, Art. 18 a Anm. 4.3.1 und Groh/Haubelt/Raithel, Bürgerentscheid in Bayern, S. 71 f.

8 Eine nähere Auseinandersetzung mit der Problematik des Abwägungsgebots im Zusammenhang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung findet sich bei Kautz, BayVBl. 2005, 193 (193 ff).

sowie §§ 39 ff. BauGB i.V.m. dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung einer eingehenden Prüfung unterzogen.

Die Arbeit schließt in einem dritten Teil mit der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und einem kurzen Blick auf die Konsequenzen für das Kommunalrecht der Flächenstaaten ab.