

Stellungnahme zu rechtlichen Fragen der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in Mannheim

Nach dem Ende des Bürgerbegehrens, das an der Zahl der erforderlichen Unterschriften gescheitert ist, wurden von verschiedener Seite Zweifel an der grundsätzlichen Zulässigkeit geäußert. Hierzu meine Stellungnahme.

1. Zunächst ist festzustellen, dass die **Äußerungen der Stadt Mannheim** zu der Frage, ob das eingereichte Bürgerbegehren zulässig ist, parteiisch sind. Allein die Tatsache, dass die Stadt mit ihren Juristen derartige negative Stellungnahmen abgibt, heißt nicht, dass die städtische Position richtig ist. In den meisten Fällen, in denen Anträge auf Durchführung eines Bürgerbegehrens eingereicht werden, wehren sich die betroffenen Kommunen mit allen Mitteln dagegen; das einfachste Argument ist dabei, dass der Antrag unzulässig sei.
2. Beachtlicher sind in diesem Zusammenhang natürlich **Urteile von Verwaltungsgerichten**. Dabei sind Entscheidungen der „Untergegerichte“ wiederum von geringerer Bedeutung als die der „Obergerichte“. In Betracht kommen also Entscheidungen der baden-württembergischen Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsgerichtshofs in Mannheim als der Berufungsinstanz. Nach einer Entscheidung des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs ist dann nur noch die Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht möglich, es sei denn es wird Bundesverfahrensrecht durch die Verwaltungsgerichte verletzt; nur dann könnte die Angelegenheit zum Bundesverwaltungsgericht gebracht werden.
3. Bei der Bewertung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens war § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO BW von zentraler Bedeutung. Die Vorschrift verbietet Bürgerentscheide über Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften. Zitiert wird von den Kritikern unserer Stellungnahme, das **Verwaltungsgericht Karlsruhe** habe in einem **Urteil vom 30.05.2008 (Az.: 1 K 78/08)** entschieden, dass ein Antrag zur Durchführung eines Bürgerbegehrens mit dem **Ziel der Änderung eines geltenden Bebauungsplans zum Zwecke der Verhinderung eines Bauvorhabens** sei unzulässig, weil eine solche Änderungspla-

nung wie auch die verbindliche Entscheidung, sie zu unterlassen, unmittelbar die in der Zuständigkeit der Gemeinde liegende verbindliche Baulandplanung betreffe.

Dazu ist Folgendes festzustellen: Abgesehen davon, dass dieses Urteil zum Zeitpunkt der Herstellung unseres Gutachtens noch nicht in Fachzeitschriften veröffentlicht war, trifft es den Sachverhalt nicht. Bei dem im Mannheimer Bürgerbegehren gestellten Antrag ging es um die **erstmalige Aufstellung eines Bebauungsplans ohne inhaltliche Vorgaben**. Das hat ja viele Unterstützer des Bürgerbegehrens so irritiert, die eine Verhinderung des Kohlekraftwerks direkt durch das Bürgerbegehrens anstrebten, aber diesen Verhinderungsgedanken in den von uns vorgeschlagenen Antrag nicht vorgefunden haben.

Gerade weil § 21 der Gemeindeordnung ein Bürgerbegehren mit inhaltlichen Vorgaben zum Bebauungsplan nicht zulässt, haben wir mit unserem Antrag allein erreichen wollen, dass ein **Aufstellungsbeschluss** für einen Bebauungsplan zum Thema Kraftwerk/Energieversorgung durch Bürgerentscheid geregelt wird.

Hier geht es nicht um die Zulässigkeit einer solchen Bebauung selbst, sondern nur darum, die Zulässigkeit einer solchen Bebauung **in einem Bebauungsplanverfahren zu prüfen**. Ein solcher Bürgerentscheid würde damit nicht in die planerische Gestaltungsfreiheit der Gemeinde eingreifen, sondern würde die Gemeinde nur veranlassen, Ihre Gestaltungsfreiheit zu nutzen.

4. Der Gegenstand einer Klage vor dem **Verwaltungsgericht Stuttgart**, nämlich ein Bürgerentscheid zu der Fragestellung, ob die Bürger dafür sind, „dass das Bebauungsplanverfahren für das Baugelände 107 m hohes Gebäude ermöglichen soll, gestoppt wird“, kommt dem Gegenstand des hiesigen Bürgerbegehrens näher. Aber auch dieses Verfahren ist **nicht vergleichbar**, da ein konkretes Planverfahren mit genauen planerischen Vorgaben für das zu planende Gebäude „zu einem Projekt bezogenen Bebauungsplan“ gestoppt werden sollte.

Bei dem Mannheimer Bürgerbegehren ging es dagegen allein um die Frage, dass ein Bebauungsplanverfahren mit einem bestimmten Gegenstand

(evtl. Sondergebiet Energieversorgung) aber ohne konkrete inhaltliche Vorgaben durchgeführt werden sollte. Somit wäre die Zuständigkeit des Gemeinderats zur Gestaltung des Gebiets nicht angetastet worden.

Folgt man dem Gutachten von Herrn Rechtsanwalt Dr. Schütz von der Kanzlei Kasper, Knacke, Winterlin und Partner in Stuttgart, wonach ein Planungsstopp nicht vom Ausschlussstatbestand des § 21 Abs. 2 Nr. 6 Gemeindeordnung erfasst sei, dann gilt dies **umso mehr für das vorliegende Bürgerbegehren**. Dabei sei darauf hingewiesen, dass weder in dem einem noch im anderen Fall in den Abwägungsprozess eingegriffen würde. Daher sind die Attacken auf Gemeinderatsmitglied Rauhfelder, der das Bürgerbegehren verteidigt hat, völlig unberechtigt.

5. Natürlich hat der von uns gemachte Vorschlag für einen Bürgerentscheid zunächst einmal nichts damit zu tun, dass der „Block Neun“ der geplanten Anlage verhindert werden soll. Dies ist **nicht der Gegenstand des Bürgerbegehrens**, sondern wäre nur eine (mittelbare) Folge des Bürgerbegehrens und der Veränderungssperrensatzung.
6. Nicht ausreichend ist es, sich auf Bayerisches Gemeinderecht zu berufen. In Bayern ist der Bürgerentscheid über Bebauungspläne gerade zugelassen. Der Gesetzgeber wollte in Baden-Württemberg aber trotz aller Restriktionen an dem **Bürgerentscheid über das „Ob überhaupt“ einer Bauleitplanung** bei einem Bürgerentscheid festhalten. Aus der Gesetzesbegründung zu § 21 Abs. 2 Gemo BW ergibt sich ausdrücklich, dass Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens zur Gemeindeentwicklung vom Ausschlussstatbestand unberührt bleiben. Dass das Innenministerium Baden-Württemberg sich nun gerade von dieser Auffassung verabschieden möchte, obwohl sie eindeutig so geäußert worden ist, spricht nicht für das Land.

Daraus ergibt sich, dass unser Vorschlag, einen Aufstellungsbeschluss für einen neuen Bebauungsplan „Veränderungssperre“ zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens zu machen, Sinn macht und demnach als zulässig angesehen werden muss.

Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass diese Auffassung auch von der Vereinigung „Mehr Demokratie“ e. V. in Baden-Württemberg geteilt wird. Dabei ist es

gleichgültig, ob das Innenministerium seine Auffassung 2005 nicht an alle Kommunen der Kommunalreferentenbesprechung übermittelt hat, sondern nur an eine einzelne.

Letztendlich entscheiden allerdings über alle diese Fragen nicht Meinungen von Rechtsanwälten und Behörden, sondern die „von den Rechtsanwälten allerdings voranzutreibende“ Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, welche die Definitivonsmacht haben.

Würzburg, den 21.12.2008

gez. RA W. Baumann/Fachanwalt für Verwaltungsrecht