

19.5.2017

Stellungnahme zur Frage der Zulässigkeit des am 11.3.2017 in Uhingen eingereichten Bürgerbegehrens

Die Vertrauenspersonen des benannten Bürgerbegehrens haben uns um eine unabhängige Einschätzung zur Frage der Zulässigkeit gebeten, die mit Schreiben der Gemeinde Uhingen vom 5.5.2017 negativ beschieden wurde. Dem kommen wir gerne nach.

Diese Stellungnahme wird parallel den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens sowie dem Bürgermeister der Gemeinde übermittelt, verbunden mit der Bitte, sie zur Information auch an alle Gemeinderäte weiter zu leiten.

Mehr Demokratie e.V. ist ein bundesweiter gemeinnütziger Fachverband mit über 10.000 Mitgliedern, der in Zusammenarbeit mit mehreren Universitäten sämtliche in Deutschland stattfindenden Bürgerbegehren erfasst und systematisch hinsichtlich der Rechtsentwicklung und einer guten Praxis auswertet. Auf Anfrage beraten wir regelmäßig Bürgerinitiativen, Gemeindeverwaltungen oder Rechtsaufsichtsbehörden zu spezifischen in diesem Zusammenhang auftretenden Fragen oder werden moderierend hinzu gezogen, um bei konflikthaft verlaufenden Fällen auf eine Befriedung hinzuwirken. Bei etwa zwei Drittel aller Bürgerbegehren, die in den letzten Jahren in Baden-Württemberg stattgefunden haben, wurden wir auf diese Weise beratend hinzu gezogen. Wir haben sämtliche Rechtsentscheide seit 1956 archiviert, die die Zulässigkeit von baden-württembergischen Bürgerbegehren betreffen, und einen ins Detail gehenden Überblick zur tatsächlichen Verfahrenspraxis in Baden-Württemberg.

Im Bescheid vom 5.5.2017 führt die Gemeinde Uhingen folgende Gründe für die Einstufung des Bürgerbegehrens als unzulässig an:

1. In der vom Bürgerbegehren für den Bürgerentscheid beantragten Fragestellung „*Sind Sie für den Erhalt des Naherholungsgebiets Charlottensee und gegen die Bebauung von Weilenberger Hof III?*“ sei der Begriff „Naherholungsgebiet“ zu unbestimmt. Es fehle „an der Definition, welche Flächen oder Einrichtungen einem ‚Naherholungsgebiet Charlottensee‘ zuzuordnen sind“.

Bewertung:

Die Begründung des Bürgerbegehrens lautet: „*Am 19.12.2016 hat der Gemeinderat die Einleitung des Bauungsplanverfahrens ‚Weilenberger Hof III‘ beschlossen. Die Fläche soll in Wohnbaufläche umgewandelt werden. Das Bürgerbegehren richtet sich gegen diese Pläne und möchte dieses Gebiet als Naherholungsgebiet und aus Umweltschutzgründen im jetzigen*

Zustand erhalten. – Aus der Formulierung „*dieses Gebiet*“ folgt logisch zwingend, dass das Bürgergehren das Gebiet „Weilenberger Hof III“ als Naherholungsgebiet oder als Teil eines Naherholungsgebiets ansieht. Da in der Fragestellung die Bezeichnung „Naherholungsgebiet Charlottensee“ verwendet wird, der benachbarte Charlottensee aber selbst nicht innerhalb des Gebiets „Weilenberger Hof III“ liegt, kann daraus logisch zwingend gefolgert werden: Die Zielrichtung des Bürgerbegehrens ist es offensichtlich, das gesamte „Naherholungsgebiet Charlottensee“ zu erhalten, einschließlich jenes Teilgebiets, das als „Weilenberger Hof III“ bezeichnet wird und vom Bürgerbegehren als dem Naherholungsgebiet zugehörig betrachtet wird. In der Begründung wird nur auf das Teilgebiet „Weilenberger Hof III“ eingegangen, da nur hier ein Widerspruch zu Beschlusslage des Gemeinderats entsteht.

Die genaue Abgrenzung des Gebiets „Weilenberger Hof III“ ist dabei durch den Aufstellungsbeschluss klar definiert. Zu den Grenzen des darüber hinaus gehenden Gesamtgebiets „Naherholungsgebiet Charlottensee“ lässt sich zumindest sagen, dass die Gebietsbezeichnung klar genug ist, um die Gemeindeverwaltung im Bescheid zum Bürgerbegehren folgende Aussagen treffen zu lassen:

Es sei ausdrücklicher Wille des Gemeinderats, „den naturnahen Erholungsbereich um den Charlottensee zu erhalten und zu fördern“, „die Grenzen der umgebenden Schutzgebiete werden in keinem Bereich berührt oder angetastet“, „die Raumschaft um den Charlottensee“ werde nicht an Freizeit- und Erholungswert verlieren usw. Dabei ist davon auszugehen, dass die Begriffe „naturnaher Erholungsbereich um den Charlottensee“, „Raumschaft um den Charlottensee“ und „Naherholungsgebiet Charlottensee“ als Synonyme betrachtet werden können.

Wenn dem Gemeinderat die Abgrenzung des Gebiets „naturnaher Erholungsbereich um den Charlottensee“ klar genug ist, um solche Aussagen treffen zu können, die Abgrenzung eines Gebiets „Naherholungsgebiet Charlottensee“ jedoch nicht, dann wäre dem Gemeinderat zu empfehlen, in der Abstimmungsfrage beim Bürgerentscheid den einen Begriff durch den anderen zu ersetzen. Daran scheitert die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens jedenfalls nicht. Der Gemeinderat ist befugt, bei Präzisierungsbedarf die im Bürgerbegehren formulierte Frage für den Bürgerentscheid zu modifizieren, so lange dabei die Zielrichtung des Bürgerbegehrens nicht verändert wird.

Im Übrigen ist im vorliegenden Fall die exakte Abgrenzung des über „Weilenberger Hof III“ hinaus gehenden, zur Naherholung dienenden Areals irrelevant, da über dessen Nicht-Bebauung ohnehin Konsens besteht.

Fazit: Dieser Punkt rechtfertigt es nicht, das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären. Der Gemeinderat hat hier keinen Ermessensspielraum. Wenn er die Bezeichnung „Naherholungsgebiet Charlottensee“ hinsichtlich der exakten Abgrenzung für zu unpräzise hält, dann kann er die Fragestellung beim Bürgerentscheid entsprechend präzisieren. Er darf deshalb das Bürgerbegehren aber nicht als unzulässig einstufen.

2. Eine Zulässigkeitsvoraussetzung sei: Nach der Gemeindeordnung „muss sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats richten...“. Dies sei jedoch hinsichtlich des Erhalts des „naturnahen Erholungsbereichs um den Charlottensee“ nicht gegeben, weil es auch der Intention des Gemeinderats entspreche, dieses Gebiet zu erhalten. Der Gemeinderat habe am 19.12.2016 lediglich die Überbauung des Plangebiets „Weilenberger Hof III“ durch einen Aufstellungsbeschluss eingeleitet. „Aus diesen Gründen verbietet es sich [für das Bürgerbegehren] die Zerstörung eines nicht näher definierten ‚Naherholungsgebiets Charlottensee‘ zu unterstellen.“

Bewertung:

Die Prämisse, ein Bürgerbegehren müsse sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richten, ist eindeutig rechtsirrtümlich und falsch. Dergleichen steht auch nicht in der Gemeinde-

ordnung. Ein Bürgerbegehren ist vielmehr völlig frei, ob oder in welchem Umfang es sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss richtet oder nicht. Es kann seine Zielrichtung eigenständig formulieren. Die formulierte Zielrichtung kann auch nur in einem Teilaspekt im Widerspruch zu einem Gemeinderatsbeschluss stehen, in einem anderen Teilaspekt hingegen nicht. Dies ist bei Bürgerbegehren eine völlig unstrittig akzeptierte Rechtspraxis. Deshalb ist dieser Einwand rechtlich nicht haltbar.

Im konkret vorliegenden Fall „unterstellt“ das Bürgerbegehren auch nicht irgendetwas, sondern seine Zielrichtung ist es offensichtlich, das gesamte „Naherholungsgebiet Charlottensee“ (einschließlich des Gebiets „Weilenberger Hof III“) im jetzigen Zustand zu erhalten, wobei diese Zielrichtung hinsichtlich des Teilgebiets „Weilenberger Hof III“ im Widerspruch zu einem Gemeinderatsbeschluss steht, hinsichtlich der anderen Teilgebiete nicht. Das ist juristisch legitim und hinsichtlich der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht zu beanstanden.

Fazit: Dieser Punkt rechtfertigt es nicht, das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären. Der Gemeinderat hat hier keinen Ermessensspielraum.

3. Bei einem Bürgerentscheid zur eingereichten Fragestellung könne es bei vielen Bürgern „zu einem Konflikt bei der Abstimmung kommen“. Denn es sei die Absicht denkbar, das Naherholungsgebiet erhalten zu wollen und gleichzeitig das Gebiet „Weilenberger Hof III“ zu überbauen. Beides schließe sich nicht gegenseitig aus. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens sei deshalb unzulässig.

Bewertung:

Die baden-württembergische Rechtsprechung ist so, dass in einem Bürgerbegehren nicht zwei verschiedene Themen miteinander kombiniert werden dürfen, die überhaupt nichts miteinander zu tun haben (z.B.: „Sind für die Aufhebung der unechten Teilortswahl und gegen den Neubau des Rathauses?“). Es ist jedoch durchaus zulässig, in einem Bürgerentscheid zu einem übergreifenden Gesamthema verschiedene Aspekte miteinander zu kombinieren, wobei der eine Aspekt nicht logisch zwingend aus dem anderen folgen muss, sondern im Prinzip auch unabhängig voneinander beantwortet werden könnte.

Beispiel: Am 22.9.2013 fand in Mannheim ein Bürgerentscheid zu folgender Fragestellung statt: „Soll Mannheim zur nachhaltigen Entwicklung eines Grünzugs Nordost im Jahr 2023 eine Bundesgartenschau durchführen, die überwiegend auf dem Gelände der ehemaligen Spinelli-Kaserne und unter Einbezug einer maximal 16 Hektar großen Teilfläche der Feudenheimer Au unter Beibehaltung ihres Status als Landschaftsschutzgebiet stattfindet?“ – In diesem Fall ist es durchaus denkbar, dass es Bürger gab, die zwar für eine Bundesgartenschau waren, aber nicht unter Einbezug der Feudenheimer Au (das und andere Details dieser Fragestellung wurden kontrovers diskutiert).

Es kommt also – entgegen der Annahme der Gemeindeverwaltung in Ugingen – hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nicht darauf an, ob es zu einem „Konflikt bei der Abstimmung“ kommen könnte, weil ein Bürger einem Aspekt zuneigen und den anderen eher ablehnen könnte. Das ist eine irrtümliche Rechtsauffassung. Wer zustimmt, stimmt vollumfänglich zu, wer auch nur teilweise anderer Meinung ist, muss ablehnen.

Worauf es hinsichtlich der Zulässigkeit vielmehr ankommt, ist die Frage, ob ein gewisser mittelbarer Zusammenhang zwischen den verschiedenen Aspekten besteht (nicht in dem Sinne, dass das eine logisch zwingend aus dem anderen folgen müsse), um alles unter einem Thema zusammenfassen zu können. Das ist natürlich sehr fallspezifisch zu beantworten. Es gibt hier keine ganz scharf definierte rechtliche Grenze, wohl aber eine gewisse etablierte Tendenz der Rechtsprechung.

Im vorliegenden Fall sprechen folgende Indizien für die Annahme eines zur Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens hinreichenden Zusammenhangs:

- „Weilenberger Hof III“ und die „Raumschaft um den Charlottensee“ sind räumlich benachbart.
- Die Zielrichtung des Bürgerbegehrens ist der Erhalt des Gesamtgebiets im jetzigen Zustand (auch wenn es sich in kleinere Teilgebiete differenzieren lässt).
- Der Gemeinderat hat ausweislich des Bescheids der Gemeinde vom 5.5.2017 im Zusammenhang mit den Planungen für das Gebiet „Weilenberger Hof III“ auch darüber diskutiert, was mit der benachbarten „Raumschaft um den Charlottensee“ geschehen solle und dazu eine „Intention“ formuliert – was sicher nicht geschehen wäre, wenn nicht der Gemeinderat selbst hier einen gewissen mittelbaren Zusammenhang gesehen hätte.

Angesichts dieser drei Indizien und der bislang in Baden-Württemberg üblichen Rechtsprechung besteht eine erhebliche Wahrscheinlichkeit, dass ein Verwaltungsgericht unter diesen Umständen das Bürgerbegehren noch als zulässig ansehen würde. Ganz sicher ist dies jedoch nicht. Hier existiert eine gewisse rechtliche Unschärfe, die von den Gerichten in unterschiedlicher Weise genutzt wird.

Fazit: Auch dieser Punkt stellt keine rechtlich sicher tragfähige Rechtfertigung dar, um das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären.

Angesichts dieser Sachlage können folgende Empfehlungen an den Gemeinderat und für die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens formuliert werden:

1. Den Vertrauenspersonen ist unbedingt zu empfehlen, gegen den Bescheid, in dem das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wird, Widerspruch einzulegen, um ihre Rechte zu wahren. Nur so wird auch der Gemeinderat – bei der Behandlung dieses Widerspruchs – die Gelegenheit erhalten, über die Frage der Zulässigkeit nochmals neu zu diskutieren und ggf. angesichts der vorgetragenen Argumente anders zu entscheiden.
2. Dem Gemeinderat ist zu empfehlen, noch vor der Behandlung des Widerspruchs in einem anderen Tagesordnungspunkt darüber zu befinden, ob er einen nach § 21 Absatz 1 GemO von ihm selbst initiierten Bürgerentscheid („Ratsreferendum“) zu folgender Fragestellung durchführen möchte: „Sind Sie für die *Bebauung des Gebiets ‚Weilenberger Hof III‘?*“. Auch wenn dies formal ein vom Bürgerbegehren unabhängiges Verfahren darstellt, sollte den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens im Sinne eines guten Einvernehmens und Miteinanders dennoch eingeräumt werden, sich im Fall eines Ratsreferendums in der schriftlichen Informationen zum Bürgerentscheid nach § 21 Absatz 5 GemO gleichberechtigt äußern können. Die Vertrauenspersonen sollten vor der Abstimmung im Gemeinderat über das Ratsreferendum erklären, dass sie für den Fall, dass die für das Ratsreferendum notwendige Mehrheit von zwei Drittel aller existierenden Gemeinderäte zustande kommt, ihren Widerspruch zum Bürgerbegehren zurückziehen. Da über jene Flächen, die über „Weilenberger Hof III“ hinausgehen, kein Dissens zu bestehen scheint, ist dies zumutbar.
3. Kommt die für das Ratsreferendum notwendige Mehrheit von zwei Drittel aller existierenden Gemeinderäte nicht zustande, ist dem Gemeinderat bei der Behandlung des eingelegten Widerspruchs folgende Abfolge von Beschlüssen zu empfehlen:
 - a) Dem Widerspruch wird abgeholfen, indem das Bürgerbegehren als zulässig anerkannt wird. (*Anmerkung: Eine Klagemöglichkeit gegen einen solchen Beschluss besteht nicht, da niemand klageberechtigt ist. Denn es hat niemand einen Rechtsanspruch auf Nicht-Durchführung eines Bürgerentscheids.*)

- b) Es wird beschlossen, dass im Sinne des Bürgerbegehrens die über „Weilenberger Hof III“ hinausgehenden Flächen im „naturnahen Erholungsbereich um den Charlottensee“ nicht bebaut werden. (*Erläuterung: Dies entspricht zwar ohnehin schon der „Intention“ des Gemeinderats, es wird dazu aber ein formaler Beschluss benötigt, um den ersten Teil des Bürgerbegehrens als durch Übernahme erledigt betrachten zu können. Andernfalls wäre könnte ggf. ein einzelner Unterzeichner des Bürgerbegehrens, auch unabhängig von den Vertrauenspersonen, wegen Nicht-Übernahme dieses Teils dagegen klagen.*)
- c) Die Fragestellung des durch die Zulässigkeitserklärung und die nur teilweise Übernahme des Bürgerbegehrens nun zwingend notwendig gewordenen Bürgerentscheids wird durch den Gemeinderat festgelegt auf: „Sind Sie gegen die Bebauung des Gebiets ‚Weilenberger Hof III‘?“ (*Erläuterung: Da durch die Teilübernahme der erste Teil des Bürgerbegehrens als erledigt gelten kann, kann sich die Abstimmungsfrage auf den zweiten Teil beschränken. Für eine solche Vorgehensweise gibt es viele Präzedenzfälle, sie ist zulässig. Aus rechtlichen Gründen – die hier nicht weiter erläutert werden – muss es in der Fragestellung „gegen“ heißen, nicht „für“ wie beim Ratsreferendum.*)
- d) Schließlich ist noch das Datum des Bürgerentscheids festzusetzen (Empfehlung: am Tag der Bundestagswahl, dies spart Kosten und stellt eine hohe Beteiligung sicher) und ein Wahlausschuss einzusetzen.

Bei allen vier Punkten ist lediglich eine einfache Mehrheit notwendig.

Kommt weder ein Ratsreferendum zustande noch ein Aufgreifen des Bürgerbegehrens durch Teilübernahme und einen Bürgerentscheid mit modifizierter Fragestellung, dann bliebe wohl nur noch der Rechtsweg. Das ist aber keinem der Beteiligten wirklich zu empfehlen, weil es im Sinne einer angestrebten Befriedung kontraproduktiv wäre, weil keine der beiden Seiten absolut sicher sein könnte, vor dem Verwaltungsgericht zu gewinnen (rechtliche Unschärfen bei Punkt 3), und weil dadurch eine längere Zeit der Rechtsunsicherheit eintreten würde, ob „Weilenberger Hof III“ nun bebaut werden kann oder nicht, woran eigentlich niemand Interesse haben kann. Es ist besser, eine solche Frage vergleichsweise schnell am Tag der Bundestagswahl durch einen Bürgerentscheid definitiv zu entscheiden.

Sollten noch weitere Fragen oder Vermittlungsbedarf bestehen, stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Edgar Wunder

Landesvorsitzender Baden-Württemberg
von Mehr Demokratie e.V.