

## **Rechtsthema –**

# **Bauleitplanung und Bürgerentscheid / Bürgerbegehren**

## **in Schleswig-Holstein**

**Rechtsgrundlage:** § 16 g Abs. 1 u. Abs. 2 Nr. 6 GO S-H

### **§ 16 g**

#### **Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

(1) Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

#### **(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über**

1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihr nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,
2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 28 Satz 1 Nr. 1),
3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
4. die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,
5. die Hauptsatzung,
- 6. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung,**

- **Ende Gesetzes-Text –**

### **1. ALLGEMEIN**

Die im Rahmen der Bauleitplanung zu treffenden Entscheidungen (Nr. 6 ) regelt das BauGB.

Bauleitpläne sind nach § 1 BauGB der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan.

Die planerischen Entscheidungen (vgl. hierzu Erlass des Innenministerium S-H) sind mit Ausnahmen des Aufstellungsbeschlusses und dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bürgerentscheiden ausgenommen.

Hintergrund dieser Ausnahme ist, dass bei bauplanerischen Entscheidungen die vorrangig am Gemeinwohl orientierte Entscheidung der Gemeindevertretung den Belangen der Gemeinde am ehesten gerecht werden.

Die Beteiligung der Bürger(innen) bei der Aufstellung dieser Pläne ist in § 3 BauGB besonders geregelt.

## 2. Speziell

Allein der **Aufstellungsbeschluss** und seine Änderung oder Aufhebung ist seit der Kommunalrechtsnovelle 2013 (Gesetz vom 22.02.2013, GVOBl. S. 72) einem Bürgerentscheid zugänglich.

Mit dem Aufstellungsbeschluss wird das Bauleitplanverfahren formell eingeleitet. Hiermit dokumentiert die Gemeinde nach außen ihre Absicht, einen Bauleitplan aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben.

Im Aufstellungsbeschluss ist der Geltungsbereich des F- oder B-Planes zu beschreiben.

Ein Aufstellungsbeschluss ist zwar nur beim Erlass

- einer Veränderungssperre (§ 14 BauGB),
- der Zurückstellung von Baugesuchen (§15 BauGB)
- und der Entscheidung über die Zulässigkeit von Bauvorhaben während der Planaufstellung

rechtlich zwingend erforderlich.

Aufstellungsbeschlüsse sind aber in der kommunalen Praxis üblich.

### **Sämtliche sich an den Aufstellungsbeschluss anschließenden Planungsentscheidungen werden/sind Negativkatalog erfasst.**

Bei der Beurteilung der Frage, ob sich ein Bürgerbegehren auf die dem Aufstellungsbeschluss folgende Bauleitplanung bezieht, kommt es nicht auf die gewählten Formulierungen, sondern auf dessen **objektiven Erklärungsgehalt** an.

Das ist zu bejahen, wenn der durch das Begehren angestrebte Zustand der Bauleitplanung widerspricht (VG Schleswig-Holstein, NStVbSH 2009, S. 58)

Die vorstehende Rechtsauffassung wird vom Innenministerium geteilt, das hierzu unter dem 21. 03. 2013 einen Runderlass (nicht veröffentlicht) herausgegeben hat.

In dem Erlass wird ausgeführt:

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung vom 22. Feb. 2013 (GVOBl. Schl.-H. S. 72) wurde der bisherige Ausschlussgrund „Bauleitplanung“ geändert und § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO S-H neu gefasst. Danach findet ein Bürgerentscheid nicht statt über Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung.

Nach der Begründung des Gesetzesentwurfes (vgl. Landtags-Drs. 18/310), „wird mit der neuen Fassung von Ziffer 6 klargestellt, dass die Durchführung der Bauleitplanung nach einem Aufstellungsbeschluss auch weiterhin in die ausschließliche Entscheidungskompetenz der Gemeindevertretung fällt“.

Das bedeutet, dass nur eine ausdrücklich als Aufstellungsbeschluss bezeichnete Grundsatzentscheidung über die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens einem Bürgerbegehren zugänglich ist und dies auch nur in diesem **frühen Verfahrensstadium**.

**Nicht jedoch bürgerentscheidsfähig** sind die über den Aufstellungsbeschluss hinausgehenden bundesgesetzlich geregelten Verfahrensschritte im Rahmen der Bauleitplanung und die dem Aufstellungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen.

Ist beispielsweise nach der Beschlussfassung der Gemeindevertretung über die Aufstellung eines Bauleitplanes gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB die ortsübliche Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 3 Abs. 2 BauGB erfolgt, wird damit das im Baugesetzbuch geregelte formalisierte Verfahren durchgeführt.

Dieses enthält neben der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung die Abwägung der öffentlichen und privaten Belange sowie die Bekanntmachung des Bauleitplanes.

Diese umfassende rechtliche Prüfung und komplexe Abwägung aller durch die Planung betroffenen Belange ist einem Bürgerbegehren nicht mehr zugänglich.

Das gleiche gilt, wenn beispielsweise mit dem Aufstellungsbeschluss zugleich der – regelmäßig der Öffentlichkeitsbeteiligung vorausgehende – Entwurfs- und Auslegungsbeschluss gefasst wurde.

Denn in diesem Fall befindet sich das Bauleitplanverfahren bereits in einem über den Aufstellungsbeschluss hinausgehenden Verfahrensstand, der einem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid nicht mehr zugänglich ist.

**Der Entwurfs- und Auslegungsbeschluss kann auch dann nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheides sein, wenn der (bundesrechtlich nicht zwingend vorgeschriebene) Aufstellungsbeschluss unterblieben ist.**

Es ist zwar zutreffend, dass der Aufstellungsbeschluss von einem Entwurfs- und Auslegungsbeschluss konkludent mit umfasst sein kann.

Angesichts des eindeutigen und im Vergleich zur Rechtslage in Nordrhein-Westfalen (dortiger „ 26 Abs. 5 Nr. 5 GO „ Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“) einengenden Wortlauts des § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO S-H in der seit dem 1. März 2013 geltenden Fassung ist eine Auslegung, die in einer solchen Konstellation ein Bürgerbegehren gegen den Beschluss nach § 3 Abs. 2 BauGB eröffnen könnte, nicht möglich.

Ein anderes Ergebnis ließe sich auch nicht mit der Begründung rechtfertigen, dass die Initiatoren der gesetzlichen Regelung etwas anderes gewollt hätten. Selbst wenn dies so sein sollte, müsste dieser Umstand unberücksichtigt bleiben, da er im beschlossenen Gesetz keinerlei Niederschlag gefunden hat.

Darauf aber kommt es nach der Rechtsprechung an (vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 2. Juni 2008, 2 LA 12/08, dort Rdnr. 8).

**Im Einzelfall ist daher sehr sorgfältig die jeweilige Beschlusslage und der Verfahrensstand zu prüfen, um festzustellen, ob ein Bürgerbegehren dem Ausschlussgrund des § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO S-H unterliegt/unterfällt.**

### **3. Ausnahmen**

**Die Ausschlussvorschrift erfasst nicht** die anderen städtebaulichen Satzungen des BauGB.

Deshalb sind

- Innenbereichssatzungen (§ 34 BauGB)
- Außenbereichssatzungen (§ 35 BauGB)
- Sanierungssatzungen (§ 142 BauGB)
- Erhaltungssatzungen (§ 172 BauGB)

Bürgerentscheiden zugänglich.

Die Vorschrift erfasst ebenfalls nicht **Planfeststellungsverfahren** (Erhebung von Einwendungen, Antrag auf Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses).

Im Gegensatz zur Bauleitplanung, die eine gebietsbezogene, umfassende Gesamtplanung darstellt, ist die Planfeststellung ein auf die Einordnung einer einzelnen konkreten Anlage in die Fläche ausgerichtetes fachliches Genehmigungsverfahren (vgl. §§ 139 ff LVwG).

Die Gemeinde kann in diesem Verfahren geltend machen, dass durch das Verfahren eine eigene Bauleitplanung beeinträchtigt ist (siehe auch Dürr in Knack, Rd.Nr. 68 ff., 109 ff).

Ein Bürgerbegehren gegen einen entsprechenden Beschluss der Gemeindevertretung ist deshalb zulässig.

Bürgerbegehren, die darauf gerichtet sind, den Erwerb einer Fläche zu verhindern, auf der die Gemeinde eine Neubausiedlung errichten will, sind nach Auffassung des Schl.-Holst. OVG zulässig ( StVb-N 2006, S. 45).

Zutreffend führt das OVG in seiner Begründung aus, dass der gemeindliche Zwischenerwerb von Grundstücken im Vorfeld der Bauleitplanung mit der Absicht, das künftige Bauland anschließend weiter zu veräußern, ein städtebaulicher Vertrag ist.

Der Gesetzgeber billigt das Junktum von Bauleitplanung und Projekten zur Schaffung von Wohnraum für Einheimische ausdrücklich ( § 11 Abs. 1 Satz 2, Nr. 2 BauGB.)

Ein städtebaulicher Vertrag in diesem Sinne liegt nicht nur dann vor, wenn der Grundstückserwerb schon im Vorfeld der Bauleitplanung erfolgt, sondern ist auch dann noch zu bejahen, wenn die Baureifmachung der Grundstücke bereits vorher erfolgt war (VGH München, NVwZ 1999 S. 1008)

Städtebauliche Verträge dieser Art werden durch die Ausschlussregelung in § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO S-H nicht erfasst, weil die Vorschrift nur die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen zum Gegenstand hat und **nicht Bürgerentscheiden über städtebauliche Angelegenheiten jeglicher Art ausschließen will.**