Gutachten

zur Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens

vorgelegt am 04.10.2017

Vorbemerkung:
Die Anfragesteller beabsichtigen, gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung Mühltal, Aufstellungsbeschluss Bebauungsplan „Wohngebiet Dornberg“ vom 12.09.2017, ein Bürgerbegehren anzustrengen. Den Anfragestellern ist der Leitfaden „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Hessen“ des Vereins Mehr Demokratie e. V., Stand April 2015, bekannt. Auf die dort thematisierten generellen Problemstellungen geht das vorliegende Rechtsgutachten daher nicht ein bzw. diese Fragen werden nur kurz behandelt. Zentraler Gegenstand der Untersuchung ist vielmehr das konkret beabsichtigte Bürgerbegehren mit der dabei vorgesehenen Fragestellung, der Begründung und dem Kostendeckungsvorschlag.

1. Sachverhalt

Die Gemeindevertretung der Gemeinde Mühltal hat am 12.09.2017 einen Aufstellungsbeschluss Bebauungsplan „Wohngebiet Dornberg“ i. S. d. § 2 Abs. 1 BauGB gefasst. Dagegen möchte die Bürgerinitiative GIVV ein Bürgerbegehren anstrengen.

2. Rechtliche Würdigung

2.1. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen den gefassten Aufstellungsbeschluss

Gegen Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung sind Bürgerbegehren grundsätzlich nicht statthaft. Ausnahmen betreffen gem. § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO Aufstellungsbeschlüsse i. S. v. § 2 Abs. 1 BauGB. Ein solcher Aufstellungsbeschluss ist vorliegend gegeben. Daher ist ein Bürgerbegehren in diesem Planungsstadium ausnahmsweise zulässig.

2.2. Form des Bürgerbegehrens

Das Bürgerbegehren ist gem. § 8b Abs. 3 S. 1 Hs. 1 HGO schriftlich vorzulegen. Mündlich zur Niederschrift kann das Bürgerbegehren ausnahmsweise wegen der Vielzahl der Rechtsmittelführer nicht vorgetragen werden (Bennemann, Kommunalverfassungsrecht Hessen, HGO-Kommentar, § 8b, Rdn. 57). Mithin haben die Unterstützer das Bürgerbegehren schriftlich durch Unterzeichnung vorzutragen.

Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Unterstützer neben der Unterschrift ihren Vornamen, ihren Nachnamen, den Tag der Geburt, Straße und Hausnummer der Wohnung sowie das Datum der Unterzeichnung angeben (Bennemann, Kommunalverfassungsrecht Hessen, HGO-Kommentar, § 8b, Rdn. 75). Dies ist zwar in diesem Umfang nach Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes, z. B. Beschluss v. 17.11.2008, NVwZ-RR 2009 S. 442 ff, nicht notwendig, sollte aber dennoch vorgesehen werden, um möglichen Streit bereits im Vorfeld zu vermeiden.

2.3. Frist des Bürgerbegehrens

Gem. § 8b Abs. 3 S. 1 Hs. 2 HGO beträgt die Frist zur Einreichung des Bürgerbegehrens acht Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses der Gemeindevertretung, gegen den sich das Bürgerbegehren wendet. Der Aufstellungsbeschluss, gegen den sich das Bürgerbegehren wenden soll, wurde am 12.09.2017 gefasst. Mithin ist das Bürgerbegehren spätestens am 07.11.2017 beim Gemeindevorstand der Gemeinde Mühltal vorzulegen.

2.4. Zu entscheidende Frage
Gem. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO muss das Bürgerbegehren eine zu entscheidende Frage beinhalten. Gem. § 55 Abs. 3 KWG Hessen ist die Frage so zu stellen, dass sie mit „Ja“ oder mit „Nein“ beantwortet werden kann. Die vorliegend zu entscheidende Frage des Bürgerbegehrens soll lauten:

„Sind Sie dafür, dass der Aufstellungsbeschluss der Gemeindevertretung Mühltal zum Bebauungsplan „Wohngebiet Dornberg“ vom 12. September 2017 aufgehoben wird?“

Diese Frage lässt sich präzise mit „Ja“ oder mit „Nein“ beantworten. Missverständnisse sind ausgeschlossen, auch weil die Gemeindevertretung Mühltal die gleiche Terminologie verwendet. Die Frage ist schon deshalb zulässig, weil § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO expressis verbis ein Bürgerbegehren gegen einen Aufstellungsbeschluss i. S. d. § 2 Abs. 1 BauGB vorsieht.

2.5. Begründung
Gem. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO muss das Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Einerseits soll die Begründung aufklären, andererseits soll sie jedenfalls in der Phase des noch nicht final entscheidenden Bürgerbegehrens dafür werben, einen Bürgerentscheid überhaupt erst durchzuführen. Bennemann beschreibt dieses Spannungsverhältnis wie folgt:

„Es ist nicht erforderlich, dass die Begründung zutreffend ist und die mitgeteilten Tatsachen richtig sind (…). Allerdings darf die Begründung nicht mehr so offensichtlich falsch sein, dass sie nur noch zur Täuschung des Wählerwillens geeignet erscheint und daher als unzulässige Wahlbeeinflussung anzusehen und deswegen nicht mehr hinnehmbar ist (…). Es darf aber nicht verkannt werden, dass die geforderte Begründung die Funktion einer Werbung für das mit dem Bürgerbegehren verfolgte Ziel hat. Überzeichnungen und ein einseitiges Herausstellen der Gesichtspunkte, die die Auffassung des Bürgerbegehrens stützen, sind aus diesem Grund als im Rahmen des Normalen liegend anzusehen.“ (Bennemann, Kommunalverfassungsrecht Hessen, HGO-Kommentar, § 8b, Rdn. 92)

Die Begründung des Bürgerbegehrens soll konkret lauten:
„Begründung: Nach Auffassung der Vertrauenspersonen geht von dem Baugebiet unter der beschlossenen Planung so viel Verkehr aus, dass die anliegenden Wohngebiete unzumutbar belastet werden. Überdies leidet die Bergstraße unter dem Bauverkehr nach Meinung der Vertrauenspersonen derart, dass sie bald auf Kosten der Gemeinde bzw. der Nieder-Ramstädter Bürger erneuert werden muss.“

Zunächst sind diese Begründungen sehr vorsichtig formuliert. Denn sie unterstellen keine Tatsachen, sondern legen lediglich die Auffassungen der Vertrauenspersonen dar. Das ist als Begründung zulässig. Überdies belegt ein im Auftrag der Gemeinde Mühltal erstelltes Verkehrsgutachten der Planer Habermehl und Follmann, dass der Verkehr nicht nur unwesentlich zunimmt, wenn das Planungsgebiet selbst in lediglich geringerem Umfang bebaut wird. Der erste Satz der Begründung stellt mithin zwar Tatsachen dar, ist aber gleichwohl nur als Meinungsäußerung beschrieben. Er stellt damit eine ordnungsgemäße Begründung dar.

Das zitierte Verkehrsgutachten empfiehlt schließlich zur Entlastung der Bergstraße den Bau einer Straße unmittelbar vom Planungsgebiet an die Straße An der Flachsröße. Bereits daraus ergibt sich ein Beleg dafür, dass die Bergstraße unzumutbar belastet würde, wenn das Baugebiet Dornberg kommen sollte. Wäre die Belastung für die Bergstraße durch das neue Baugebiet gering, so hätte das Büro Habermehl und Follmann den Bau der Entlastungsstraße nicht empfohlen. Hinzu tritt der Umstand, dass das Baugebiet mit nun vorgesehenen 7,7 Hektar Größe erheblich größer ist als von Habermehl und Follmann mit 4,9 Hektar angesetzt. Daraus ergibt sich, dass die in der Begründung angesprochene Belastung der Bergstraße durch das Baugebiet sogar objektiv zutreffend ist. Nach den

mitgeteilten und aufgezeichneten, aber auch nahe liegenden und objektiv nachvollziehbaren Verkehrsbewegungen erfolgt der Baustellenverkehr überwiegend über die Bergstraße. In Anbetracht der Größe des Baugebiets und der Tatsache, dass dort überdies Abbrucharbeiten erfolgen, welche einen „umgekehrten“ zusätzlichen Baustellenverkehr bewirken, dürfte die Annahme der Begründung, wonach die Bergstraße in Folge der Bauarbeiten zu erneuern sein wird, durchaus realitätskonform sein. Dennoch wird vorliegend allein eine Meinungsäußerung vorgenommen. Der unbefangene Leser erkennt, dass keine Tatsachenbehauptung vorliegt, sondern eine Meinungsäußerung. Dem Leser wird damit ein eigenes Spektrum der Meinungsbildung eröffnet, weshalb auch der zweite Satz der Begründung den Anforderungen des § 8b Abs. 3 S. 2 HGO entspricht.

2.6. Kostendeckungsvorschlag
Gem. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO muss das Bürgerbegehren einen Vorschlag zur Deckung der Kosten beinhalten. Prima facie entstehen bei der Aufhebung eines Aufstellungsbeschlusses keine Kosten, vorliegend sind auch keine ersichtlich. Dennoch lautet der Kostendeckungsvorschlag wie folgt:

„Kostendeckungsvorschlag: Weder aus dem Aufstellungsbeschluss noch aus seiner Begründung geht ein finanzieller Gewinn für die Gemeinde durch das Baugebiet hervor. Sollten sich aus der Aufhebung des Beschlusses dennoch unerwartet Kosten ergeben, wird vorgeschlagen, diese durch Verkauf oder Teilverkauf der gemeindeeigenen Grundstücke gegenüber der Feuerwehr in Nieder-Ramstadt, Flurstücke 291 bzw. 295, zu decken, möglichst unter vorangegangener Umwandlung in Wohnbauland. Ferner könnte die beabsichtigte Sanierung des gemeindeeigenen Gebäudes Dornwegshöhstraße 31 entfallen und dieses Anwesen verkauft werden. Die weiteren gemeindeeigenen Wohngebäude könnten an eine – ggf. gemeinnützige – Wohnungsbaugesellschaft verkauft werden.“

Der Kostendeckungsvorschlag ist zwar vermutlich überflüssig, da wie beschrieben für die Gemeinde Mühltal keine Kosten entstehen, falls der Aufstellungsbeschluss Dornberg aufgehoben wird. Der vorliegende Kostendeckungsvorschlag ist aber jedenfalls unschädlich. Mithin entspricht der Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme der Norm des § 8b Abs. 3 S. 2 HGO.

2.7. Vertrauenspersonen
Der zu unterzeichnende Text muss ferner gem. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO eine bis maximal drei Vertrauenspersonen bezeichnen. Die Vertrauenspersonen sollen vorliegend wie folgt bezeichnet werden:

„Vertrauenspersonen: 1. Katrin Schnücke, Bergstraße 67, 64367 Mühltal; 2. Simone Brammer, Alte Darmstädter Straße 11, 64367 Mühltal“

Diese Wiedergabe der Vertrauenspersonen erfüllt die Anforderungen des § 8b Abs. 3 S. 2 HGO.

2.8. Weitere Formvorschriften
Bei einem Bürgerentscheid handelt es sich um einen von vielen Menschen eingelegten einheitlichen Rechtsbehelf (Bennemann, Kommunalverfassungsrecht Hessen, HGO-Kommentar, § 8b, Rdn. 57). Daher ist es zwingend erforderlich, dass alle Rechtsmittelführer den gleichen Text unterzeichnen. Wie viele Unterschriften auf einem Einzelblatt verzeichnet sind, ist dagegen nicht relevant (Bennemann, Kommunalverfassungsrecht Hessen, HGO-Kommentar, § 8b, Rdn. 73).

2.9. Zahl der Unterstützer
Gem. § 8b Abs. 3 S. 3 HGO ist das Bürgerbegehren in Gemeinden mit einer Größe bis einschließlich 50.000 Einwohnern von mindestens 10 Prozent aller Wahlberechtigten zu unterzeichnen, die bei der letzten Gemeindewahl amtlich ermittelt wurden. Bei der letzten

Gemeindewahl 2016 gab es in Mühltal 10.940 Wahlberechtigte. Die Zahl der Unterstützer muss damit 1.094 betragen. Empfohlen wird in diesem Zusammenhang jedoch, mindestens etwa 10 Prozent mehr Unterzeichnende zu haben, da erfahrungsgemäß einige Unterschriften aus verschiedenen Gründen nicht anerkannt werden.

3. Ergebnis

Das Bürgerbegehren ist nach allem zulässig. Die textlichen Voraussetzungen liegen bei vollumfänglicher Anwendung bereits vor, die Zahl der Unterstützer und die Frist sind noch einzuhalten.