



AMT:	3
Sachgebiet:	30
Vorlagen.Nr.:	2022/007
Datum:	11.01.2022

Sitzungsvorlage an den

Stadtrat	20.01.2022	öffentlich	zur Entscheidung
----------	------------	------------	------------------

Kitzingen, 11.01.2022 Amtsleitung	Mitzeichnungen:	Kitzingen, 11.01.2022 Oberbürgermeister
---	-----------------	---

Bearbeiter:	Susanne Schmöger	Zimmer: 1.4
E-Mail:	susanne.schmoeger@stadt-kitzingen.de	Telefon: 09321/20-3000

Bürgerbegehren "Änderung des Bebauungsplans am Steigweg stoppen!"; Hier: Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gem. Art. 18 a Abs. 8 GO und Maßnahmebeschluss gem. Art. 18 a Abs. 14 GO

Beschlussentwurf:

1. Vom Sachvortrag wird Kenntnis genommen.
2. Das Bürgerbegehren „Änderung des Bebauungsplans am Steigweg stoppen!“ mit seiner Fragestellung und Begründung wird als zulässig im Sinne des Art. 18 a Abs. 8 GO angesehen.
3. Es besteht Einverständnis, die mit dem Bürgerbegehren „Änderung des Bebauungsplans am Steigweg stoppen!“ verlangten Maßnahmen durchzuführen, d.h. das derzeit laufende Verfahren zur 1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 72 „Am Steigweg“ mit Berichtigung des Flächennutzungsplans einzustellen und nicht weiter zu verfolgen und dementsprechend
 - den Aufstellungsbeschluss des Verwaltungs- und Bauausschusses vom 05.12.2019 („1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 72 „Steigweg“) sowie
 - den Beschluss des Stadtrates vom 10.12.2020 („1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 72 „Am Steigweg“ mit Berichtigung des FNP; hier: Anerkennung des Entwurfs und frühzeitige Beteiligung) und den
 - Beschluss des Stadtrates vom 14.10.2021 (1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 72 „Am Steigweg“ mit Berichtigung des Flächennutzungsplans; hier: Billigungs- und Auslegungsbeschluss)
 aufzuheben.

Alternativ zu 3.:

4. Gemäß Art. 18 a Abs. 10 GO wird der Bürgerentscheid am Sonntag, den **22.05.2022** durchgeführt.
5. Es besteht Einverständnis, Herrn Oberbürgermeister Stefan Güntner zum Abstimmungsleiter zu bestellen. Als stellvertretende Abstimmungsleiterin wird Frau Astrid Haaf bestellt.

Sachvortrag:

- I. Am 20.12.2021 haben die Vertreter der „Bürgerinitiative für Bauen im Einklang von Mensch und Natur“ Herrn Oberbürgermeister Stefan Güntner das Bürgerbegehren „Änderung des Bebauungsplans am Steigweg stoppen!“ übergeben. Mit diesem Bürgerbegehren beantragen die Unterschriftenleistenden gemäß Art. 18 a der Bayerischen Gemeindeordnung (GO) die Durchführung eines Bürgerentscheids über die Frage:

„Sind Sie dafür, dass die Stadt Kitzingen das Bebauungsplanverfahren zur 1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 72 „Am Steigweg“ mit Berichtigung des Flächennutzungsplans einstellt und nicht weiterverfolgt?“

Bezüglich des Wortlauts des überreichten Bürgerbegehrens, der Fragestellung sowie der beigefügten Begründung und der Vertreterbenennung wird auf die beigefügte **Anlage 1** verwiesen. Dem Bürgerbegehren beigefügt war das Anschreiben der Bürgerinitiative für Bauen im Einklang von Mensch & Natur vom 20.12.2021, **Anlage 2**.

II. Zu Nr. 2 des Beschlusentwurfs:

1. Gemäß Art. 18 a Abs. 8 GO hat der Stadtrat über die Zulässigkeit des eingereichten Bürgerbegehrens unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach dessen Einreichung zu entscheiden. Da das Bürgerbegehren am 20.12.2021 übergeben wurde, läuft die Monatsfrist am 20.01.2022 ab, sodass die Entscheidung in dieser Stadtratssitzung erforderlich ist.
2. Ein Bürgerbegehren ist zulässig, wenn die mit ihm verlangte Maßnahme zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gehört (Art. 18 a Abs. 1 GO), die Angelegenheit nicht zum Katalog der ausgeschlossenen Gegenstände zählt (Art. 18 a Abs. 3 GO), die Unterschriftenlisten den formellen Anforderungen entsprechen (Art. 18 a Abs. 4 GO), die erforderliche Unterschriftenzahl erreicht worden ist (Art. 18 a Abs. 6 GO) und die Fragestellung in materiell-rechtlich zulässiger Weise den Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung unterbreitet werden kann.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend insgesamt erfüllt.

a) Eigener Wirkungskreis der Gemeinde (Art. 18 a Abs. 1 GO)

Das Bürgerbegehren darf ausschließlich Angelegenheiten des „eigenen Wirkungskreises“ einer Gemeinde betreffen. Darunter sind solche Angelegenheiten zu verstehen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und die eine Gemeinde im Rahmen ihres durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 11 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV) garantierten Selbstverwaltungsrechts nach eigenem Ermessen (Art. 7 Abs. 2 GO) frei von Zweckmäßigkeitserwägungen anderer Verwaltungsträger und damit selbständig und eigenverantwortlich regeln kann.

Das Bürgerbegehren zielt hier mit seiner Fragestellung darauf ab, das Bebauungsplanverfahren zur 1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 72 „Am Steigweg“ mit Berichtigung des Flächennutzungsplanes einzustellen und nicht weiterzuverfolgen, d.h. den laufenden, nicht abgeschlossenen Planungsprozess abzubrechen. Damit ist die Bauleitplanung Gegenstand des Bürgerbegehrens.

Allgemein anerkannt ist, dass die Bauleitplanung als Teil der kommunalen Planungshoheit zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gehört. Im Unterschied zu Regelungen in anderen Bundesländern nimmt nach Art. 18 a Abs. 3 GO der bayerische Gesetzgeber die Bauleitplanung vom Anwendungsbereich kommunaler Plebiszite nicht aus.

b) Negativkatalog (Art. 18 a Abs. 3 GO)

Ein Bürgerentscheid findet gem. Art. 18 a Abs. 3 GO nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.

Hier betrifft das Bürgerbegehren keines dieser Bereiche, so dass der sog. Negativkatalog nicht berührt ist.

c) Formelle Anforderungen an die Unterschriftenlisten (Art. 18 a Abs. 4 GO)

Das Bürgerbegehren muss gem. Art. 18a Abs. 4 GO bei der Gemeinde eingereicht werden, eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten

aa) Das Bürgerbegehren entspricht hinsichtlich der Formvorschriften den gesetzlichen Anforderungen: es ist als solches benannt, die notwendigen Bestandteile (Fragestellung, Begründung, Vertreter) sind auf einheitlich gestalteten und inhaltlich identischen Unterschriftenlisten enthalten. Alle Listen beinhalten diese notwendigen Bestandteile.

bb) Das Bürgerbegehren enthält auch eine **Fragestellung**, die mit Ja oder Nein beantwortet werden kann („Sind Sie dafür, dass....“).

(1) Die Fragestellung beinhaltet zwei Fragen, nämlich

- die Frage der Einstellung des Bebauungsplanverfahrens mit Berichtigung des Flächennutzungsplans **und**
- die Frage der Weiterverfolgung des genannten Verfahrens („nicht weiterverfolgt“)

Nach der Rechtsprechung des BayVGH handelt es sich dabei hier jedoch nicht um eine unzulässige Koppelung zweier Bürgerbegehren, da sich die Teilfragestellungen „einstellt“ und „nicht weiterverfolgt“ auf die gleiche und im unmittelbaren Sachzusammenhang stehende Thematik beziehen, nämlich die 1. Änderung des Bebauungsplanverfahrens.

(2) Bestimmtheit der Fragestellung

Fraglich ist, ob die Fragestellung hinreichend bestimmt ist, da sie nur darauf abstellt, das Verfahren zur 1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 72 „Am Steigweg“ mit Berichtigung des Flächennutzungsplanes „*einzustellen*“ und „*nicht weiterzuverfolgen*“. Hingegen werden die gefassten Verfahrensbeschlüsse im Änderungsverfahren nicht genannt, ebenso wenig wie die erforderlichen Beschlüsse zur Aufhebung der Verfahrensschritte, wie z.B. die Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses für dieses Änderungsverfahren, des Billigungsbeschlusses usw.

Darüber hinaus ist fraglich, ob das Ziel des Bürgerbegehrens darauf gerichtet ist, eine Änderung des Bebauungsplans Nr. 72 „Am Steigweg“ dauerhaft und

bezüglich einer jeden Bebauung verhindern, was in unzulässiger Weise in die Planungshoheit der Stadt Kitzingen eingreifen würde.

Im Ergebnis einer Würdigung der hierzu ergangenen Rechtsprechung stellt sich die Fragestellung vorliegend jedoch als hinreichend bestimmt und zulässig dar. Nach der ständigen Rechtsprechung des BayVGH sollen an die sprachliche Formulierung der Fragestellung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, damit auch juristische Laien ein Bürgerbegehren mit Erfolg einreichen können. Entscheidend ist, wie der Unterzeichner den Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens versteht. Der der Bürger kann demnach hier nicht gezwungen sein, die konkreten Verfahrensschritte benennen zu müssen.

Im Ergebnis einer erforderlichen Würdigung von Fragestellung und Begründung in der Gesamtschau gibt die Fragestellung hier dem Bürger konkret die Möglichkeit, mit seiner Stimme die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für Art und Maß der baulichen Nutzung, die dem aktuell laufenden 1. Änderungsverfahren zum Bebauungsplan Nr. 72 „Am Steigweg“ zugrunde liegt, zu verhindern. Dies bezieht sich in formeller und materieller Hinsicht auf das aktuelle 1. Änderungsverfahren, das mit dem Aufstellungsbeschluss vom 05.12.2019 eingeleitet wurde.

Hinzu kommt, dass die konkrete Planung des laufenden 1. Änderungsverfahrens auch aus der tagesaktuellen Presse im Detail zu entnehmen war. Auch der zeitliche Zusammenhang zwischen der Auslegung der Unterschriftenlisten zum Bürgerbegehren und dem zuletzt am 14.10.2021 im Stadtrat gefassten Billigungs- und Auslegungsbeschluss zeigt auf, dass es konkret nur um dieses derzeit laufende Änderungsverfahren und die diesbezügliche Änderung des Baurechts geht. Im Ergebnis zielt die Fragestellung somit nicht darauf ab, generell eine Wohnbaunutzung zu ermöglichen, sondern nur die Planungen, die dem 1. Änderungsverfahren zugrunde liegen. Dies ist ausreichend bestimmt.

Die Fragestellung genügt also im Ergebnis den Anforderungen des Art. 18 a GO.

cc) Das Bürgerbegehren enthält auch die erforderliche **Begründung** i.S.d. Art 18 a Abs. 4 GO:

Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine auf allen Unterschriftenlisten gleichlautende Begründung enthalten.

Dies ist der Fall.

Die Anforderungen der Rechtsprechung gehen über diese Formalitäten hinaus dahin, dass sich aus dem Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gem. Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit Anforderungen an die Richtigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens ergeben. Die Entscheidung der Stimmberechtigten könne sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und dieses die erforderlichen Mindestunterschriften erreiche als auch bei der Abstimmung über den Bürgerentscheid selbst nur dann sachgerecht ausfallen, wenn die Abstimmenden den Inhalt des Bürgerbegehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Mit diesen Grundsätzen sei es nicht vereinbar, wenn in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert werde (BayVGH

Beschluss vom 25.06.2012_ 4 CE 12.1224; BayVGH Urteil vom 04.07.2016- 4 BV 16.105).

Allerdings ist nach der Rechtsprechung nicht jede Unvollständigkeit der Begründung abstimmungsrelevant. Die Anforderungen würden überspannt, wenn die Begründung des Bürgerbegehrens (in jeder Hinsicht) vollständig sein müsste. Im Ergebnis kommt es also darauf an, ob tragende Elemente seiner Begründung unrichtig sind oder ob das Bürgerbegehren einen entscheidenden tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkt überhaupt nicht anspricht und so den stimmberechtigten Bürger geradezu in die Irre führt, bzw. ihn in seiner Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt.

Eine Anwendung dieser Grundsätze bedeutet hier folgendes:

(1) Richtigkeit der Begründung:

Die Tatsachenbehauptungen der Begründung bzgl. der beabsichtigten 1. Änderungsplanung sind richtig bzw. nicht unwahr und keinesfalls irreführend in Bezug auf das Abstimmungsverhalten:

- Der Bau von bis zu 9 Wohnblocks ist zulässig
- Die zulässige Gebäudehöhe beträgt sogar max. 14,61 (219,89 m ü NN=unterer Bezugspunkt/OK Gebäude max. 234,50 m ü. NN)
- Die Tiefgarage ist zwar nur eingeschossig geplant, aber die Zahl der angegebenen Stellplätze ist richtig (tatsächlich 346 Stellplätze)
- Versiegelungsgrad mit 90% ist in dieser Pauschalität zumindest nicht falsch
- Die Rodung des bekannten Baumbestands ist auch richtig, die Aussagen zu den Biotopen und dem Lebensraum der Tiere nicht falsch
- Die übrigen Aussagen sind persönliche Befürchtungen und Wertungsfragen, die zulässig sind. Diesen kann die Stadt in öffentlichen Aufklärungen im Zeitraum bis zum Bürgerentscheid mit eigenen Darstellungen begegnen

(2) Fehlender Hinweis auf bestehendes Baurecht

Die Tatsache, dass das Baurecht aus dem bestehende Bebauungsplan Nr. 72 „Am Steigweg“ aus dem Jahr 1996 nicht explizit erwähnt wird und damit der ausdrückliche Hinweis fehlt, dass auch bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid eine Bebaubarkeit des Areals mit damit einhergehender Verdichtung der Bebauung, Beeinträchtigung der Natur, höherem Verkehrsaufkommen usw. auf der Grundlage des bestehenden B-Plan möglich ist, führt hier ebenfalls nicht dazu, dass den oben dargestellten Anforderungen an die Begründung nicht gerecht würde. In der Fragestellung wird deutlich, dass es einen B-Plan Nr. 72 „Am Steigweg“ bereits gibt. In der Begründung des Bürgerbegehrens wird eindeutig auf die Bebaubarkeit nach der geplanten *Änderung* des B-Plans eingegangen. Die dann mögliche Bebaubarkeit unterscheidet sich deutlich durch den hohen neuen Versiegelungsgrad, die zulässige Gebäudehöhe, die unterbliebene Festlegung der Geschossigkeit, die Tiefgarage und eine Verdoppelung der GFZ von der bisher möglichen Bebauung. Dem Bürger wird damit nicht vorgemacht, es gäbe keine Bebauung, sondern verdeutlicht, dass und warum diese konkrete neu geplante Bebauung nicht gewünscht ist. Eine Irreführung oder eine unvollständige Information i.S.d. o.g. Rechtsprechung liegt damit in der Gesamtbetrachtung nicht vor.

dd) **Vertreterbestellung**

Diese ist hier nicht zu beanstanden. Auf allen Unterschriftslisten sind die zulässigen bis zu drei Vertreter einschließlich deren Stellvertreter benannt.

3. Erreichung der erforderlichen Unterschriftenzahl (Art. 18 a Abs. 5,6 GO)

Das Quorum gem. Art. 18 a Abs. 6 GO (8 % der Gemeindebürger) wurde erreicht. Es wurden statt der erforderlichen 1344 (8%) 2262 (13,5%) gültige Unterschriften vorgelegt.

Wahlberechtigte am Stichtag 20.12.2021	16802
Unterstützungsunterschriften	2654
Gültige Unterschriften	2262

4. Materiell-rechtlich zulässige Fragestellung

Nach ständiger Rechtsprechung des BayVGH hat sich die Zulässigkeitsprüfung auch auf die Frage zu erstrecken, ob die Maßnahme, die mit dem Bürgerbegehren erreicht werden soll, mit der Rechtsordnung in Einklang stehen. Dies hat zur Folge, dass ein auf ein rechtswidriges Ziel gerichtetes Bürgerbegehren unzulässig ist.

Es ist also zu prüfen, ob die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme rechtlichen Vorschriften oder vertraglich eingegangenen Verpflichtungen widerspricht.

a) Gesetzliche Vorschriften

Durch den mit dem Bürgerbegehren angestrebten „Stopp“ des 1. Änderungsverfahrens zum Bebauungsplan soll die beabsichtigte massive Bebaubarkeit des Gebietes verhindert werden. Dies ist bauplanungsrechtlich zulässig:

Eine Gemeinde ist aufgrund des ihr zustehenden weiten Planungsermessens berechtigt, im laufenden und nicht abgeschlossenen Bauleitplanverfahren die Planung eines bestimmten Projektes aufzugeben und das Verfahren einzustellen. Das in § 1 Abs. 3 BauGB normierte bauplanungsrechtliche Erforderlichkeitsprinzip steht hier nicht entgegen. § 1 Abs. 3 BauGB schreibt vor, dass die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Wegen des gestalterischen Spielraums der Gemeinde und ihrem weiten Planungsermessens besteht eine Pflicht zur Planung nicht bereits dann, wenn es sinnvoll ist, sondern nur dann, wenn eine bestimmte bauliche Nutzung geplant ist und realisiert werden soll. Das Bürgerbegehren wendet sich hier aber gegen die planerische Konzeption selbst. Es ist hingegen nicht darauf gerichtet, jegliche Wohnbebauung zu verhindern, sondern nur die der 1. Änderung zugrundeliegende Planungsabsicht. Damit steht § 1 Abs.3 BauGB hier nicht entgegen.

b) vertragliche Regelungen

Die Stadt Kitzingen hat mit der J-Werk-Kitzingen GmbH am 21.04.2021 einen städtebaulichen Vertrag über die Übernahme der Planungsleistungen und -kosten gem. § 11 BauGB geschlossen. Aus diesem Vertrag lässt sich weder eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Bebauungsplanes, noch eine Verpflichtung zur Schaffung eines entsprechenden Baurechts oder ein

irgendwie gearteter Schadensersatzanspruch herleiten. Vielmehr wurde beides ausdrücklich ausgeschlossen, vgl. § 5 des Vertrages.

Nach allem stehen keine gesetzlichen oder vertraglichen Regelungen der Durchführung des begehrten Bürgerentscheids entgegen.

III. Zu Nr. 3 des Beschlusentwurfes

Es besteht gem. Art. 18 a Abs. 14 GO die Möglichkeit, dass der Stadtrat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen beschließt und damit dem Bürgerbegehren abhilft. In diesem Fall entfällt der Bürgerentscheid. Für einen solchen Beschluss nach Art. 18 a Abs. 14 Satz 1 GO gilt die Bindungswirkung des dann gefassten Beschlusses so, als ob ein Bürgerentscheid erfolgt wäre, also innerhalb eines Jahres darf dieser Stadtratsbeschluss nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, dass sich die zugrundeliegende Sach- und Rechtslage wesentlich geändert hat. Da mit einem solchen Beschluss die Vorbereitungen für die Durchführung des Bürgerentscheids entfallen würden, anderenfalls diese unverzüglich beginnen müssten, ist insoweit die Dringlichkeit der Entscheidung hierzu gegeben.

IV. Zu Nr. 4,5 des Beschlusentwurfes:

Sofern kein entsprechender Beschluss gem. Art. 18 a Abs. 14 BayGO gefasst wird, ist zu beschließen, wann der Bürgerentscheid durchgeführt wird. Gem. Art. 18 a Abs. 10 BayGO ist der Bürgerentscheid an einem Sonntag innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen. Der Stadtrat kann die Frist im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei Monate verlängern. Die benannten Vertreter haben der Verlängerung des Zeitraums bis zur Durchführung des Bürgerentscheids um 1 Monat zugestimmt, so dass der 22. Mai 2022 als Termin für die Durchführung vorgeschlagen wird.

Anlagen:

Anlage 1 - Bürgerbegehren Änderung des Bebauungsplans am Steigweg stoppen!

Anlage 2 - Anschreiben der Bürgerinitiative für Bauen im Einklang von Mensch und Natur vom 20.12.2021