

Bürgerbegehren zu Fragen der Bauleitplanung in Hennigsdorf

RECHTSWISSENSCHAFTLICHES GUTACHTEN IM AUFTRAG DER
WAHLEITERIN DER STADT HENNIGSDORF

PROF. DR. THORSTEN INGO SCHMIDT, UNIVERSITÄT POTSDAM

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtenauftrag und Gang der Darstellung	3
B. Sachverhalt	4
C. Inhaltliche Zulässigkeit des Bürgerbegehrens?	7
I. Gemeindeangelegenheit	7
II. Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung	7
III. Kein Ausschluss des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids	7
1. Wortlaut des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf	8
2. Entstehungsgeschichte des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf	9
3. Systematische Erwägungen	9
a) Stellung innerhalb des § 15 Abs. 5 BbgKVerf	9
b) Position innerhalb des § 15 BbgKVerf	10
c) Rolle innerhalb der BbgKVerf	10
d) Verhältnis zum BauGB	11
aa) Aufstellungsgebot	11
bb) Bürgerbeteiligung	12
4. Sinn und Zweck	12
5. Rechtsvergleichende Betrachtung mit der Rechtslage in anderen Ländern	13
IV. Zwischenergebnis zu Teil C.	13
D. Einzelne formelle Fragen	15
I. Kein Bezug der Unterschriftenliste auf die Kostenschätzung	15
II. Verbindung der Unterschriftenliste mit dem Deckblatt	15
III. Daten der Unterschriftenleistung in den Unterschriftenlisten	16
IV. Geburtsdaten in den Unterschriftenlisten	17
V. Gesamtwürdigung der formellen Bedenken	18
VI. Zwischenergebnis zu Teil D.	18
E. Zusammenfassung	19
F. Empfehlung an die Wahlleiterin	20

Abkürzungsverzeichnis	21
Literaturverzeichnis	23

A. Gutachtenauftrag und Gang der Darstellung

Der Unterzeichner ist von der Wahlleiterin der Stadt Hennigsdorf beauftragt worden, ergebnisoffen verschiedene Fragen betreffend die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen eine in Aussicht genommene Bauleitplanung zu untersuchen. Zu diesem Zweck wird zunächst der zu Grunde gelegte Sachverhalt dargestellt (B.), sodann werden die inhaltliche Zulässigkeit der Fragestellung des Bürgerbegehrens (C.) sowie einzelne formelle Fragen (D.) erörtert. Schließlich werden die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung zusammengefasst (E.) und eine Empfehlung an die Wahlleiterin formuliert (F.).

Gegenstand dieses Gutachtens sind ausschließlich rechtswissenschaftliche Problemstellungen, nicht aber politik- oder verwaltungswissenschaftliche Erörterungen.

B. Sachverhalt

Im Jahr 2019 beschloss die Stadtverordnetenversammlung der ca. 26.500 Einwohner¹ umfassenden Stadt Hennigsdorf den Masterplan Wohnungsbau Hennigsdorf (Az. BV0113/2019). Darin wurden Potenzialflächen anhand verschiedener Indikatoren hinsichtlich ihrer Eignung für den Wohnungsbau bewertet. Zudem wurde die Verwaltung beauftragt, eine Wohnungsbedarfsprognose zu erarbeiten.

Sodann beschloss die Stadtverordnetenversammlung am 23. März 2021 die von der Verwaltung vorgelegte Wohnungsbedarfsprognose (BV0020/2021).

Am 7. September 2021 schließlich beschloss die Stadtverordnetenversammlung die von der Stadtverwaltung eingebrachte Beschlussvorlage BV0068/2021 über zu entwickelnde Wohnbauflächen in der Stadt Hennigsdorf in der Fassung des Änderungsantrags AN/BV0068/2021/07 sowie des Änderungsantrags AN/BV0068/2021/01. Der insoweit bereinigte und zusammengefasste Beschluss lautet:

- „1. Um mit der Deckung des in der Wohnungsbedarfsprognose für die Stadt Hennigsdorf bis zum Jahr 2030 und der Bürgerbefragung „Wohnen in Hennigsdorf2020“ ermittelten Bedarfs an Einfamilienhäusern / Doppelhäusern / Reihenhäusern zu beginnen, ist die im Masterplan Wohnungsbau Hennigsdorf aufgeführte Fläche „Kiefernstraße / Feldstraße (Garagenkomplex) (Ifd. Nr. 3)“ über das notwendige Bebauungsplanverfahren zur Wohnbaufläche zu entwickeln.*
- 2. Die Stadtverordnetenversammlung beauftragt die Verwaltung, bis spätestens 30.06.2022 den Aufstellungsbeschluss zur Einleitung des Bebauungsplanverfahrens zur Entwicklung der Fläche Nr. 3 Kiefernstraße / Feldstraße (Garagenkomplex) vorzulegen.*
- 3. Die Aufstellung der Bebauungspläne für die Flächen „Am Hasensprung / Bötzower Weg“ sowie „Amselweg / Trappenallee“ erfolgt im direkten Anschluss.*
- 4. Eine tatsächliche Inanspruchnahme der Flächen „Am Hasensprung / Bötzower Weg“ sowie „Amselweg / Trappenallee“ und die Veräußerung über ein Einheimischenmodell soll nicht vor dem Jahr 2026 erfolgen.*
- 4.² Die Stadtverordnetenversammlung beauftragt die Verwaltung, PächternInnen, die zum 01.06.2021 PächterIn eines Pachtgrundstücks in den gemäß Beschlusspunkt 1 zu entwickelnden Flächen waren, bei Bedarf und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ein Ersatzpachtgrundstück anzubieten.*

¹ Der statistische Bericht zur Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsstand im Land Brandenburg des Amtes Amt für Statistik Berlin-Brandenburg weist zum 31. Dezember 2020 26.559 Einwohner für Hennigsdorf aus.

² Der Beschlusspunkt 4. wurde bei den insgesamt drei Beschlüssen über die ursprüngliche Beschlussvorlage der Verwaltung sowie die beiden Änderungsanträge doppelt vergeben. Auf eine redaktionelle Bereinigung hat der Unterzeichner verzichtet.

5. Im Zuge der baulichen Entwicklung der Grundstücke gemäß Beschlusspunkt 1 sind die Kosten für die Beseitigung der auf den Pachtgrundstücken bestehenden gartentypischen Aufbauten abweichend von den vertraglichen Regelungen nicht durch die PächterInnen sondern durch die Stadt Hennigsdorf zu tragen.

6. Die Stadtverordnetenversammlung beauftragt die Verwaltung, im Verlauf des Jahres 2022 eine Richtlinie für die künftige Veräußerung von Einfamilienhausgrundstücken in Hennigsdorf zu erarbeiten. Ein wesentliches Ziel der Richtlinie ist dabei die prioritäre Veräußerung von Einfamilienhäusern an Hennigsdorfer BürgerInnen. Dabei erfolgt der Verkauf der erschlossenen Baugrundstücke maximal zum gutachterlich festgestellten Verkehrswert.

7. Im Zuge der Erarbeitung einer Richtlinie für die künftige Vermarktung von Eigenheimgrundstücken sollen PächterInnen, die zum Stichtag 01.06.2021 PächterIn eines Gartengrundstücks in den Gebieten „Am Hasensprung / Bötzower Weg“ oder „Amselweg / Trappenallee“ sind, im Rahmen eines Punktesystems berücksichtigt werden.“

Gegen diesen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung wurde ein Bürgerbegehren eingeleitet und Unterschriften dafür gesammelt. In der der Stadtverwaltung Hennigsdorf übergebenen Fassung war den Unterschriftenlisten jeweils die Kostenschätzung der Stadtverwaltung vorgeheftet sowie folgende Fragestellung auf den Unterschriftenlisten enthalten:

„Sind sie als Bürgerinnen und Bürger der Stadt Hennigsdorf dafür das die Erholungs- und Gartengrundstücke der Areale am Bötzower Weg / AM Hasensprung und Trappenallee / Amselweg sowie die Garagen Kiefernstr. / Feldstr. erhalten bleiben und nicht für den Bau von Einfamilien- und Reihenhäusern genutzt werden!“³

Die auf den Unterschriftenlisten vorgegebene Antwort lautete:

„Ja ich bin für den Erhalt der Erholungs- und Gartengrundstücke der Areale am Bötzower Weg / Am Hasensprung und Trappenallee / Amselweg, sowie die Garagen Kiefernstr. / Feldstr., da die Natur beeinträchtigt werden würde und die Pächter Ihre Erholungs- und Gartengrundstücke sowie ihre Garagen verlieren würden.“

Es folgten jeweils bis zu neun Unterschriften auf der Seite mit der Fragestellung und bis zu 30 Unterschriften auf einer weiteren Seite, auf der für die Fragestellung, die Begründung, die Namen und die Vollmachten der Vertretungsberechtigten sowie für die Hinweise auf die erste Seite verwiesen

³ Frage und Antwort des Bürgerbegehrens sind wortwörtlich wiedergegeben. Die darin enthaltenen Rechtschreib- und Grammatikfehler wurden von dem Unterzeichner nicht korrigiert.

wurde. Auf den Unterschriftenlisten wurde weder selbst die Kostenschätzung der Stadtverwaltung abgedruckt noch wurde auf diese Kostenschätzung Bezug genommen.

C. Inhaltliche Zulässigkeit des Bürgerbegehrens?

Die inhaltliche Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bestimmt sich im Wesentlichen nach § 15 BbgKVerf, wobei dessen Einordnung in die Brandenburgische Kommunalverfassung und der von ihr vorgesehene reguläre Entscheidungsweg durch die Stadtverordnetenversammlung sowie die höherrangigen bundesrechtlichen Vorschriften, insbesondere des Baugesetzbuches, zu beachten sind. Es muss sich um eine Gemeindeangelegenheit handeln (I.), die der Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung unterfällt (II.) und nicht von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausgeschlossen ist (III.)

I. Gemeindeangelegenheit

Bei der Fragestellung des Bürgerbegehrens handelt es sich um eine Frage der Bauleitplanung als Ausprägung der kommunalen Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 97 Abs. 1 S. 1 BbgV und damit um eine Gemeindeangelegenheit i.S.d. § 15 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf.⁴

II. Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung

Die Gemeindevertretung ist nach § 28 Abs. 2 Nr. 9 BbgKVerf unter anderem für den Erlass von Satzungen einschließlich ihrer Anlagen und des Flächennutzungsplanes zuständig. Da Bebauungspläne gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen werden, fallen sie auch unter diese Nummer. Zudem wird nicht nur der eigentliche Satzungsbeschluss davon erfasst, sondern auch Beschlüsse im Vorfeld, die im Rahmen eines gestreckten Verfahrens am Ende zu einer Satzung führen sollen. Dazu zählt auch der Beschluss, der einen späteren Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB für einen Bebauungsplan nach § 10 Abs. 1 BauGB vorbereiten soll.

Indem das Bürgerbegehren sich gegen diesen Beschluss wendet, betrifft es auch eine Angelegenheit in der Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung.

III. Kein Ausschluss des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids

Das Bürgerbegehren könnte aber möglicherweise nach dem sogenannten Negativkatalog des § 15 Abs. 5 BbgKVerf ausgeschlossen sein. Zwar bezieht sich § 15 Abs. 5 BbgKVerf seinem Wortlaut nach zunächst einmal nur auf Bürgerentscheide; ein Bürgerentscheid ist aber gemäß § 15 Abs. 4 S. 10 Hs. 1 BbgKVerf dem Bürgerbegehren nachgelagert. Denn ein erfolgreiches Bürgerbegehren mündet in einen Bürgerentscheid ein. Deshalb ist der Negativkatalog des § 15 Abs. 5 BbgKVerf auch bereits auf das vorgelagerte Bürgerbegehren anzuwenden. Es wäre nämlich nicht zu rechtfertigen, ein Bürgerbegehren für zulässig zu erachten, das selbst bei Erreichen der erforderlichen Anzahl an Unterstützungsunterschriften dann nicht in einem Bürgerentscheid seine Fortsetzung finden dürfte.

⁴ Siehe zum Wirkungskreis der Gemeinde in diesem Zusammenhang *Kaltenborn, Jens / Lenz, Christofer*, Zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gegen das Projekt „Stuttgart 21“, VBIBW 2008, S. 128 8129).

Von dem Negativkatalog des § 15 Abs. 5 BbgKVerf kommt im vorliegenden Fall allein § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf in Betracht. Danach findet ein Bürgerentscheid nicht statt über

„9. die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, Entscheidungen nach § 36 des Baugesetzbuches und Angelegenheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu entscheiden ist.“

Nun hat die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Hennigsdorf am 7. September 2021 weder einen Bebauungsplan selbst beschlossen noch einen Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 Abs. 1 BauGB gefasst, wie sich aus Nr. 2 des damaligen Beschlusses ergibt, der die Verwaltung der Stadt Hennigsdorf lediglich zur Vorbereitung eines entsprechenden Aufstellungsbeschlusses bis zum 30. Juni 2022 auffordert. Vielmehr liegt der von der Stadtverordnetenversammlung am 7. September 2021 gefasste Beschluss zeitlich noch vor einem entsprechenden Aufstellungsbeschluss und ist ein Beschluss, der zur Vorbereitung des Aufstellungsbeschlusses auffordert. Mit anderen Worten, es stehen drei Beschlüsse im Raum, und zwar zunächst dieser Vorbereitungsbeschluss, dann der noch zu fassende Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB und schließlich der später ergehende endgültige Beschluss des Bebauungsplanes selbst gemäß § 10 Abs. 1 BauGB.⁵

Im vorliegenden Fall bleibt zu klären, ob der Negativkatalog des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf auch einen solchen vorbereitenden Beschluss erfasst⁶ und dessen Aufhebung durch einen Bürgerentscheid verbietet, was auch ein entsprechendes vorbereitendes Bürgerbegehren unzulässig machte. Insofern sind der Wortlaut (1.) und die Entstehungsgeschichte (2.) dieser Norm zu betrachten, systematische (3.) und teleologische (4.) Erwägungen anzustellen und der Vergleich zu den Bestimmungen in anderen Ländern zu ziehen (5.).

1. Wortlaut des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf

Der Wortlaut des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf spricht nicht für eine solche weite Auslegung, weil der Beschluss über die Vorbereitung eines Aufstellungsbeschlusses weder selbst einen Bebauungsplan aufstellt, ändert oder ergänzt noch ausdrücklich den Flächennutzungsplan ändert. Rein nach dem Wortlaut dieser Bestimmung erschiene ein entsprechendes Bürgerbegehren daher (die übrigen Voraussetzungen unterstellt) eher zulässig.⁷

⁵ Vgl. zu dieser Beschlussfolge *West, Christian*, Zur Zulässigkeit von Bürgerentscheiden im Bereich der Bauleitplanung, VBIBW 2010, S. 389 (391).

⁶ Dafür spricht sich ausdrücklich *West, Christian*, Zur Zulässigkeit von Bürgerentscheiden im Bereich der Bauleitplanung, VBIBW 2010, S. 389 (391 f.), aus zur Parallelbestimmung des § 21 Abs. 2 Nr. 6 GO BW.

⁷ Von einem nicht eindeutigen Wortlaut geht auch *Burmeister, Thomas*, Bürgerbegehren gegen Bauprojekte, VBIBW 2009, S. 412 (413), zu der Parallelbestimmung in § 21 Abs. 2 Nr. 6 GO BW aus; besonders großzügig äußert sich *Löbbecke, Marc*, Die Zulässigkeit von Bürgerentscheiden über „Bauleitpläne“, VBLBW 2009, S. 253 (254 f.).

2. Entstehungsgeschichte des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf

Die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift könnte aber in eine andere Richtung weisen. Die jetzige Bestimmung in der Brandenburgischen Kommunalverfassung geht zurück auf den Gesetzentwurf der Landesregierung aus dem Jahr 2007⁸. Zwar sollte nach dem damaligen § 15 Abs. 3 BbgKVerf-E in Teilbereichen der Negativkatalog geändert werden, davon war aber die Bestimmung über die Bauleitplanung in Nr. 9 nicht betroffen.

Vielmehr findet sich diese Regelung bereits in der Vorgängervorschrift des § 20 GemO 1993, der ebenfalls auf einen Gesetzentwurf der früheren Landesregierung⁹ zurückgeht. Zu dem damaligen § 20 Abs. 2 GemO-E, der insoweit schon der heutigen Bestimmung wortgleich entsprach, wird zu den bauplanungsrechtlichen Ausschlussgründen indes bemerkt, dass es sich um Entscheidungen handelt, die „wegen ihrer Komplexität und rechtlichen Determiniertheit für Bürgerentscheide grundsätzlich ungeeignet“¹⁰ seien.

Im vorliegenden Fall schlössen ein erfolgreiches Bürgerbegehren und daran anknüpfend ein erfolgreicher Bürgerentscheid jede weitere Bauleitplanung für die in Frage stehenden Gebiete aus und bestimmten daher endgültig das weitere (Nicht)Vorgehen. Zudem wäre die Beseitigung des Beschlusses über die Vorbereitung eines Aufstellungsbeschlusses auch bereits mit einer erheblichen Komplexität behaftet, weil die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen gar nicht auf eine solche Ja- oder Nein-Entscheidung heruntergebrochen werden können, was ebenfalls gegen die Zulässigkeit eines entsprechenden Bürgerentscheids und damit auch eines Bürgerbegehrens spricht.

3. Systematische Erwägungen

Weitere Erkenntnisse über die (Un)Zulässigkeit eines entsprechenden Bürgerbegehrens und eines anschließenden Bürgerentscheids lassen sich aus systematischen Erwägungen gewinnen. Dabei sind die Stellung des Verbotgrundes des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf innerhalb dieses Absatzes (a), binnen dieser Norm (b), im Gefüge der Brandenburgischen Kommunalverfassung (c) sowie in Beziehung zum höherrangigen Baugesetzbuch des Bundes (d) zu betrachten.

a) Stellung innerhalb des § 15 Abs. 5 BbgKVerf

§ 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf stellt nicht den einzigen Verbotgrund von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden dar. Vielmehr sind innerhalb dieses Absatzes eine ganze Reihe von Verbotgründen ge-

⁸ Gesetzentwurf der Landesregierung zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz – KommRRefG) vom 29. August 2007, Drs. 4/5056.

⁹ Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Kommunalverfassung im Land Brandenburg vom 10. April 1993, Drs. 1/1902.

¹⁰ Drs. 1/1902, S. 137 oben.

regelt, die nach ihrer Bedeutung und ihrem Gewicht vergleichbar sein sollten. Zu beachten ist insbesondere § 15 Abs. 5 Nr. 7 BbgKVerf, wonach kein Bürgerentscheid stattfindet über Satzungen, in denen ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt werden soll. Solche Satzungen sind in aller Regel ebenso wie die Bauleitplanung grundstücksbezogen, weil zumeist der Anschluss leitungsgebundener Einrichtungen an ein bestimmtes Grundstück in Frage steht. So wie die Anordnung eines Anschluss- oder Benutzungszwangs einen besonders intensiven Eingriff in die Rechtsstellung der Eigentümer darstellt, ermöglichen auch Vorgaben für die Bauleitplanung bestimmte Nutzungen eines Grundstücks und schließen andere Nutzungen aus. Der Vergleich mit dem Verbotsgrund des § 15 Abs. 5 Nr. 7 BbgKVerf weist daher darauf hin, dass grundstücksbezogene Entscheidungen nicht durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid getroffen werden sollen.

b) Position innerhalb des § 15 BbgKVerf

Auch die Position des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf innerhalb der gesamten Norm des § 15 BbgKVerf liefert Hinweise auf die Reichweite dieses Verbotsgrundes. Zwar streben die Vertrauenspersonen im hier vorliegenden Fall die Durchführung eines kassatorischen Bürgerentscheids an, nicht eines initiierenden, sodass auf den ersten Blick möglicherweise keine Abwägungsentscheidung zu treffen wäre, die der Anwendung eines solchen Instruments direkter Bürgerbeteiligung entgegenstände, indes sind auch ein kassatorischer Bürgerentscheid und das vorgelagerte Bürgerbegehren nicht frei von Abwägungsgesichtspunkten. Indem eine bestimmte Bauleitplanung verhindert werden soll, soll zugleich die Beibehaltung des status quo erzwungen werden, was ebenfalls eine Abwägungsentscheidung darstellt. Der bisherige Zustand kann aber durch planerische Defizite gekennzeichnet sein, weshalb aus Gründen einer angemessenen städtebaulichen Entwicklung und Ordnung i.S.d. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB gerade eine Beplanung geboten sein kann. Der dafür erforderliche vielschichtige Abwägungsprozess würde durch die Anwendung dieser Formen direkter Demokratie unmöglich gemacht.

c) Rolle innerhalb der BbgKVerf

Auch die Rolle des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids innerhalb des Gesamtgefüges der Brandenburgischen Kommunalverfassung spricht gegen die Zulässigkeit des hier angestrebten Bürgerbegehrens. Die Brandenburgische Kommunalverfassung kennt im Wesentlichen zwei Wege für den Erlass kommunaler Bestimmungen, und zwar als Regelfall den Beschluss durch die Gemeindevertretung / Stadtverordnetenversammlung sowie als Ergänzung dazu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, wobei der erfolgreiche Bürgerentscheid gemäß § 15 Abs. 7 S. 1 BbgKVerf die Wirkungen eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung hat. Dabei können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Entscheidungen durch die kommunale Vertretungskörperschaft nicht vollständig ersetzen, was die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens offenbar anstreben, vielmehr nur punktuell korrigieren oder erweitern. Die kommunalen Entscheidungen erfolgen im Regelfall durch die kommunale

Vertretungskörperschaft und nur ausnahmsweise durch die Bürgerschaft selbst. Die Institute des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids dürfen die kommunalen Organe nicht lähmen¹¹, vielmehr muss deren Funktionsfähigkeit gewahrt bleiben. Ließe man aber ein Bürgerbegehren und darauf aufbauend einen Bürgerentscheid in Fällen wie dem vorliegenden zu, wäre es ein Leichtes, der Stadtverordnetenversammlung die Planung für weite Teile des Stadtgebiets aus der Hand zu nehmen.

d) Verhältnis zum BauGB

Schließlich ist das Verhältnis der landesrechtlichen Bestimmungen der Brandenburgischen Kommunalverfassung zu den bundesrechtlichen Vorschriften des Baugesetzbuches zu beachten, die an dem Vorrang des Bundesrechts vor jeglichem Landesrecht nach Art. 31 GG Teil haben.¹² Dies betrifft zum einen das bauplanungsrechtliche Aufstellungsgebot (aa), zum anderen die baurechtlich vorgesehene Bürgerbeteiligung (bb).

aa) Aufstellungsgebot

Das Baugesetzbuch des Bundes bestimmt in § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB, dass die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung erforderlich ist.¹³ Dieses Aufstellungsgebot könnte unterlaufen werden, wenn es möglich wäre, durch ein Bürgerbegehren und daran anknüpfend einen erfolgreichen Bürgerentscheid die Aufstellung von Bauleitplänen zu verhindern. Vielmehr handelt es sich um eine rechtlich gebundene Entscheidung der Planaufstellung.

Zudem drohte bei Zulassung eines solchen Bürgerbegehrens mit anschließendem Bürgerentscheid auch ein Verstoß gegen § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB. Danach besteht kein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen, was bauplanungsrechtlich in dem Sinne verstanden wird, dass auch kein Anspruch auf die Nichtaufstellung von Bauleitplänen besteht¹⁴. Genau solch ein Unterlassungsanspruch würde aber durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid nach einem entsprechenden Bürgerbegehren begründet.

¹¹ Vgl. *Jendrusch, Kai*, Bürgerentscheid zur Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten?, *KommJur* 2004, S. 321 (326).

¹² Siehe zum Vorrang des Baugesetzbuchs *Klenke, Andreas*, Bürgerbegehren und Bauleitplanung – Die Reichweite des Ausschlussstatbestandes des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW, *NWVBl.* 2011, S. 7 (8).

¹³ Siehe dazu *Durinke, Peter*, Zulässigkeit und Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, *ZfBR* 2012, S. 531 (534); *Peters, Sascha*, Bürgerbegehren über Bauvorhaben im unbeplanten Bereich, *ZfBR* 2014, S. 638 (645).

¹⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Dezember 2005, 4 BN 40.05, *NVwZ* 2006, S. 458; zustimmend *Burmeister, Thomas*, Bürgerbegehren gegen Bauprojekte, *VBIBW* 2009, S. 412 (414).

bb) Bürgerbeteiligung

Zudem sind die baurechtlichen Bestimmungen über die Bürgerbeteiligung zu beachten. Zwar benennt das Baugesetzbuch nicht ausdrücklich die jeweils für den Beschluss von Bauleitplänen zuständigen kommunalen Organe. Es prägt aber das Verfahren entscheidend vor, etwa mit seiner eigenen Fehlerfolgenregelung in den §§ 214; 215 BauGB für von der kommunalen Vertretungskörperschaft beschlossene Bauleitpläne. Für bauplanungsrechtliche Entscheidungen im Wege eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids enthält das Baugesetzbuch hingegen keine ausdrückliche Fehlerfolgenregelung, was darauf hinweist, dass entsprechende Entscheidungsverfahren bauplanungsrechtlich nicht möglich sein sollen.

Vielmehr umfasst das Baugesetzbuch zahlreiche Bestimmungen über die formalisierte Bürgerbeteiligung im Rahmen des Entscheidungsprozesses der kommunalen Vertretungskörperschaft.¹⁵ Dadurch wird der Bürgerschaft zwar kein abschließendes Entscheidungsrecht eingeräumt, ihr wird aber gleichwohl die Möglichkeit gegeben, die entscheidenden Belange zur Geltung zu bringen. Ein kassatorisches Bürgerbegehren mit anschließendem Bürgerentscheid beendet in einer so frühen Phase des Verfahrens eine solche planungsrechtliche Diskussion; dem Baugesetzbuch geht es aber gerade darum, solche Erörterungen zu ermöglichen.

Auch das Verhältnis der Brandenburgischen Kommunalverfassung zum Baugesetzbuch spricht daher gegen die Zulässigkeit eines entsprechenden Bürgerbegehrens und eines daran anknüpfenden Bürgerentscheids.

4. Sinn und Zweck

Überdies sind der Sinn und Zweck des Untersagungsgrundes des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf zu beachten. Diese Bestimmung will komplexe planungsrechtliche Entscheidungen, die das Ergebnis eines Abwägungsprozesses sind, von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid freihalten, die nur mit „Ja“ oder „Nein“ eine Alles-oder-Nichts-Entscheidung ermöglichen, aber gerade keinen Abwägungsprozess gestatten. Würden hingegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gegen einen Beschluss im planungsrechtlichen Vorfeld zugelassen, könnte es überhaupt nicht mehr zu solchen Abwägungsentscheidungen kommen und der Verbot Grund des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf liefe leer.

¹⁵ Darauf weist *Bebensee-Biederer, Ute*, Der Bürgerentscheid in der Bauleitplanung, GemSH 2013, S. 198 (199), hin; dagegen ohne nähere Begründung *Wickel, Martin / Zengerling, Cathrin*, Beeinflussung der gemeindlichen Bauleitplanung durch Bürgerentscheide – Möglichkeiten und Grenzen, NordÖR 2010, S. 91 (94 f.).

5. Rechtsvergleichende Betrachtung mit der Rechtslage in anderen Ländern

Schließlich soll rechtsvergleichend die Rechtslage in anderen Ländern Deutschlands betrachtet werden.¹⁶ In zahlreichen Ländern sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide über Fragen der Bauleitplanung ebenfalls ausdrücklich untersagt; ähnlich bis wortgleich zur Regelung in Brandenburg sind etwa die Bestimmungen in Mecklenburg-Vorpommern¹⁷, Niedersachsen¹⁸, Rheinland-Pfalz¹⁹, dem Saarland²⁰ und Sachsen-Anhalt²¹. In Baden-Württemberg²², Hessen²³, Nordrhein-Westfalen²⁴ und Schleswig-Holstein²⁵ hingegen wird der Beschluss, mit dem das Verfahren der Bauleitplanung eingeleitet wird, ausdrücklich von dem Negativkatalog ausgenommen, mit anderen Worten, darüber dürfen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (in den Grenzen der bundesrechtlichen Vorgaben) stattfinden.

Der Brandenburgische Gesetzgeber hat nun gerade keine entsprechende Ausnahme vorgesehen, obgleich Vorbilder für eine solche Ausnahmeregelung in anderen Ländern reichlich vorhanden waren. Dies spricht ebenfalls dafür, dass in Brandenburg das gesamte Verfahren der Bauleitplanung nicht dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid unterworfen werden sollte.²⁶

IV. Zwischenergebnis zu Teil C.

Zwar lässt sich dem Wortlaut des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf kein eindeutiges Verbot von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gegen einen Beschluss zur Vorbereitung des Aufstellungsbeschlusses von Bebauungsplänen entnehmen, die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung, wonach komplexe und rechtlich determinierte Entscheidungen dafür ungeeignet seien, spricht aber dagegen. Auch die Gesetzessystematik, insbesondere die bloß ergänzende Funktion zur regelmäßigen Entscheidung durch die Stadtverordnetenversammlung, und das Verhältnis zum Baugesetzbuch, das die Aufstellung von Bauleitplänen gebieten kann, Ansprüche gegen die Aufstellung solcher Pläne aber nicht kennt und über eigene formalisierte Verfahren der Bürgerbeteiligung verfügt, legen die Anwendung dieses Verbotsgrundes auf ein Bürgerbegehren nahe, das schon den Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplanes verhindern soll. Dies wird gestützt durch den Zweck dieses Verbotsgrundes, komplexe

¹⁶ Überblick bei *Durinke, Peter*, Zulässigkeit und Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, ZfBR 2012, S. 531, mit damaligem Sachstand.

¹⁷ § 20 Abs. 2 Nr. KV MV.

¹⁸ § 32 Abs. 2 Nr. 6 NKomVG.

¹⁹ § 17a Abs. 2 Nr. 6 GO RP.

²⁰ § 21a Abs. 4 Nr. 6 SaarlKSVG.

²¹ § 26 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA.

²² § 21 Abs. 2 Nr. 6 GO BW.

²³ § 8b Abs. 2 Nr. 5a HessGO. Vgl. dazu *Heinz, Christian / Wilhelm, Christian Georg*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in bauplanungsrechtlichen Fragen in Hessen, LKRZ 2011, S. 246, v.a. S. 247 f.

²⁴ § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NW.

²⁵ § 16g Abs. 2 Nr. 6 GO SH. Siehe dazu *Brüning, Christoph*, Bindungswirkung von Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, NVwZ 2018, S. 299, v.a. S. 302.

²⁶ Siehe zu diesem argumentum e contrario *Schoch, Friedrich*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Spiegel der Rechtsprechung, NVwZ 2014, S. 1473 (1477).

planungsrechtliche Entscheidungen, die das Ergebnis eines Abwägungsprozesses sind, von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid freizuhalten, und den Vergleich mit den Regelungen in anderen Ländern, die im Gegensatz zu Brandenburg teils explizit den Aufstellungsbeschluss Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unterworfen haben.

D. Einzelne formelle Fragen

Zusätzlich zu dieser inhaltlichen Prüfung ist der Unterzeichner beauftragt worden, zu einzelnen formellen Fragen hinsichtlich der vorgelegten Unterschriftenlisten Stellung zu nehmen. Insoweit hatte der Unterzeichner Gelegenheit, die Unterschriftenlisten im Original einzusehen. Dabei ergaben sich Fragen hinsichtlich des Bezugs der Unterschriftenlisten auf die Kostenschätzung der Verwaltung (I.), der Verbindung der jeweiligen Unterschriftenliste mit dem Deckblatt (II.), der Daten der Unterschriftenleistung in den Unterschriftenlisten sowie des Erklärungsgehalts der Unterschriften (III.) und der angegebenen Geburtsdaten in den Unterschriftenlisten (IV.), welche eine Gesamtwürdigung dieser formellen Bedenken (V.) erfordern.

I. Kein Bezug der Unterschriftenliste auf die Kostenschätzung

Gemäß § 15 Abs. 4 S. 4 BbgKVerf muss jede Unterschriftenliste den vollen Wortlaut der Frage, eine hinreichende Begründung, eine Vertrauensperson, eine stellvertretende Vertrauensperson sowie die von der Verwaltung mitgeteilte Kostenschätzung enthalten.

Die im vorliegenden Fall verwendeten Unterschriftenlisten stellen jedoch weder die Kostenschätzung der Verwaltung dar noch nehmen sie auf die Kostenschätzung der Verwaltung Bezug. Das bloße Vorheften eines mehrseitigen Vorblattes, in welchem die Kostenschätzung der Verwaltung enthalten ist, reicht nicht aus, weil § 15 Abs. 4 S. 4 BbgKVerf betont, dass „jede“ Unterschriftenliste die Kostenschätzung enthalten muss und die Kostenschätzung als Anforderung in direktem Zusammenhang mit dem Wortlaut der Frage, der Begründung und den Vertrauenspersonen genannt wird, die ihrerseits direkt auf der Unterschriftenliste verzeichnet sein müssen. Dies wird auch in der Kommentarliteratur so gesehen, die verlangt, dass „Die Kostenschätzung [...] auf den Unterschriftenlisten neben der Begründung enthalten sein muss.“²⁷ Die Eintragungen in den in dieser Weise gestalteten Unterschriftenlisten sind bereits aus diesem Grunde gemäß § 15 Abs. 4 S. 6 Nr. 1 BbgKVerf ungültig.

II. Verbindung der Unterschriftenliste mit dem Deckblatt

Selbst wenn man entgegen der hier vertretenen Ansicht die Verbindung der Unterschriftenliste mit dem Deckblatt, auf dem sich die Kostenschätzung der Verwaltung wiederfindet, durch eine Heftung grundsätzlich genügen ließe, dann müsste im Zeitpunkt der Unterschriftenleistung diese Verbindung zwischen dem Blatt, auf dem sich die Unterschrift befindet, und dem Vorblatt, auf dem die Kostenschätzung der Verwaltung enthalten ist, bestanden haben.

²⁷ Schumacher in ders. (Hrsg.), Kommentar zur Brandenburgischen Kommunalverfassung, § 15, Anm. 10.1, Stand März 2019.

In Anbetracht der vorhandenen Unterschriftenlisten, die auch dem Gutachter vorgelegen haben, bestehen aber bei zahlreichen Listen erhebliche Zweifel, ob eine solche Verbindung im Zeitpunkt der Unterschriftsleistung bereits vorhanden war. Es zeigen sich bei einzelnen Listen wenigstens vier Arten von Besonderheiten, die den Schluss nahelegen, dass in diesen Fällen erst zu einem späteren Zeitpunkt das Vorblatt mit der Kostenschätzung vorgeheftet wurde.

Im Einzelnen gibt es eine Liste mit Kaffeeflecken auf dem Unterschriftenblatt, bei welcher das Vorblatt gänzlich unversehrt erscheint, so als sei es frisch aus dem Drucker gekommen und dann der Liste mit den Kaffeeflecken nach dem Malheur vorgeheftet worden.

Eine andere Liste enthält auf dem oberen Rand des Unterschriftenblattes Abdrücke eines Kugelschreibers, so als hätte jemand auf einem darüberliegenden Blatt mit großer Kraft beim Schreiben aufgedrückt. Die Vorblätter dieser Liste sind jedoch gänzlich unversehrt. Dies weist ebenfalls darauf hin, dass diese Vorblätter erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgeheftet worden sind.

Bei mehreren Unterschriftenlisten kann man in der oberen linken Ecke zwei punktförmige Löcher im typischen Abstand einer Heftklammer zueinander erkennen, während diese Löcher bei deren Vorblättern fehlen. Dies spricht dafür, dass zunächst jeweils die Unterschriftenliste mit einem anderen Blatt geheftet war, dann entheftet wurde und schließlich mit dem Vorblatt zusammen erneut geheftet wurde. Auch dies legt den Schluss nahe, dass das Vorblatt mit der Kostenschätzung im Zeitpunkt der Unterschriftsleistung nicht hinreichend fest verbunden beigefügt war.

Schließlich lassen sich bei zahlreichen Listen unterschiedliche Abnutzungsgrade der Vorblätter einerseits und des Blatts mit den Unterschriften andererseits erkennen. Dies lässt sich am ehesten dadurch erklären, dass die Vorblätter jedenfalls nicht während des ganzen Zeitraums der Auslegung der Listen mit diesen verbunden waren.

In der Zusammenschau dieser Indizien bestehen bei zahlreichen Listen erhebliche Zweifel daran, ob im Zeitpunkt der Unterschriftsleistung die eigentliche Unterschriftenliste mit dem Vorblatt verbunden war.

III. Daten der Unterschriftenleistung in den Unterschriftenlisten

Weitere Merkwürdigkeiten zeigen sich bei den Daten der Unterschriftenleistung in zahlreichen Unterschriftenlisten. Vornehmlich bei solchen Unterschriftenlisten, welche Eintragungen enthalten, bei denen als Datum der Unterschriftsleistung ein Tag im Oktober 2021 vermerkt ist, sind diese Datumsangaben bei verschiedenen angegebenen Personen und unterschiedlichen Unterschriften gleichwohl offenbar in einheitlicher Schrift, also aller Wahrscheinlichkeit nach von derselben Person, verzeichnet worden. Dies legt nahe, dass zunächst die übrigen Eintragungen einschließlich der Unterschriften

vorgenommen wurden und sodann nachträglich von dritter Seite die Daten nachgetragen wurden. Vereinzelt finden sich sogar Fälle, in denen alle übrigen Angaben einschließlich der Unterschrift in der einen Stiftfarbe, das Datum der Unterschriftsleistung aber in einer anderen Schriftfarbe eingetragen wurden. Dies legt nahe, dass das jeweilige Datum der Unterschriftsleistung erst nachträglich ergänzt wurde.

§ 15 Abs. 4 S. 5 BbgKVerf in Verbindung mit § 81 Abs. 3 S. 3 Nr. 4 BbgKWahlG verlangt, dass jeder Unterschriftsbogen das Datum der Unterschriftsleistung enthalten muss. Bislang ist für Brandenburg – soweit ersichtlich – nicht gerichtlich geklärt, von wem und wann das Datum der Unterschrift in die Unterschriftenliste eingetragen werden muss. Das eigenhändige Eintragen des Datums der Unterschrift durch den Unterschreibenden wird man zwar nicht verlangen können, denn insofern besteht ein Unterschied zwischen der Unterschrift mit dem Erklärungsgehalt, sich die Angaben auf der Unterschriftenliste zu eigen zu machen, und den Angaben selbst, die auch gedruckt oder von einem Dritten geschrieben werden könnten. Allerdings dient das Datumserfordernis der Überprüfung, ob Fristen für die Eintragung eingehalten wurden und im Zeitpunkt der Eintragung der Unterschreibende wahl- bzw. abstimmungsberechtigt war.²⁸ Nur durch eine in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Unterschriftsleistung erfolgende Eintragung des Datums der Unterschriftsleistung kann nachgewiesen werden, dass die Unterschrift nicht bereits *vor* der Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung bzw. vor dem endgültigen Vorliegen der Kostenschätzung geleistet wurde, was nach § 15 Abs. 4 S. 6 Nr. 1 und Nr. 2 BbgKVerf zur Ungültigkeit der Eintragung führte. Diese Kontrollfunktion wird unterlaufen, wenn das Datum der Unterschriftsleistung erst zu einem späteren Zeitpunkt und von einem Dritten nachgetragen wird.

Sollten die Daten der Unterschriftsleistung daher – wofür nach Auffassung des Unterzeichners einiges spricht – vielfach erst später nachgetragen worden sein, dürfte dies nicht die Anforderungen des § 15 Abs. 4 S. 5 BbgKVerf in Verbindung mit § 81 Abs. 3 S. 3 Nr. 4 BbgKWahlG erfüllen. Rechtsfolge ist nach § 15 Abs. 4 S. 7 BbgKVerf in Verbindung mit § 81 Abs. 4 Nr. 6 BbgKWahlG, dass die entsprechende Eintragung ungültig ist.

IV. Geburtsdaten in den Unterschriftenlisten

Weitere Auffälligkeiten im Zusammenhang mit Datumsangaben bestehen auch hinsichtlich der Geburtsdaten einiger Unterschreibender. In den Unterschriftenlisten finden sich vereinzelt Fälle, in denen als Geburtsdatum des Unterschreibenden offenkundig nicht das tatsächliche Geburtsdatum, sondern ein Tag aus dem Jahr 2021 angegeben wurde. Es liegt nahe, dass der Unterschriftsleistende in

²⁸ Vgl. Loseblatt-Kommentar zum Brandenburgischen Wahlgesetz, § 81, Anm. 2.4.4.

einem solchen Fall das Feld Geburtsdatum mit dem Feld Datum der Unterschriftsleistung verwechselte. Sofern es sich dabei um ein Datum vor dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 7. September 2021 bzw. vor dem endgültigen Vorliegen der Kostenschätzung handeln sollte, wäre eine entsprechende Eintragung nach § 15 Abs. 4 S. 6 Nr. 1 und Nr. 2 BbgKVerf ungültig.

V. Gesamtwürdigung der formellen Bedenken

Zu diesen explizit aufgeführten formellen Bedenken treten weitere Auffälligkeiten hinzu: In den Unterschriftenlisten finden sich verschiedentliche Weißungen und handschriftliche Ergänzungen der Überschriften der einzelnen Tabellenspalten. Weit verbreitet ist, das von einer fremden, wohl bayerischen, Vorlage übernommene Feld „Prüfvermerk Behörde“ zu weißen und durch „Datum“ zu ersetzen oder dieses Feld durchzustreichen und daneben eine weitere Spalte „Datum“ hinzuzufügen. Dies führt für sich genommen nicht zur Unwirksamkeit einzelner Eintragungen, erweckt aber den Eindruck einer eingehenden Bearbeitung der Unterschriftenliste durch Dritte und verstärkt im Gesamtbild die Zweifel an der formellen Gültigkeit der Eintragungen.

VI. Zwischenergebnis zu Teil D.

Die vorgelegten Unterschriftenlisten leiden an schweren formellen Fehlern. Die Nichtaufnahme der Kostenschätzung in die jeweilige Unterschriftenliste bzw. zumindest der fehlende Bezug der Unterschriftenliste auf die Kostenschätzung machen diese bereits nach § 15 Abs. 4 S. 6 BbgKVerf unwirksam. Selbst wenn man das bloße Vorheften der Kostenschätzung genügen ließe, bestehen angesichts der unterschiedlichen Abnutzungsgrade und der zusätzlichen früheren Heftung der eigentlichen Unterschriftenlisten erhebliche Zweifel, ob tatsächlich bei jeder Unterschriftenliste eine solche Vorheftung im Zeitpunkt der Leistung der Unterschriften erfolgt war. Sofern die Daten der Unterschriftsleistung nachgetragen wurden, wofür dieselbe Handschrift bei zahlreichen Datumsangaben spricht, dürfte dies ebenfalls zur Ungültigkeit der entsprechenden Eintragungen führen.

E. Zusammenfassung

Zwar lässt sich dem Wortlaut des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf kein eindeutiges Verbot von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gegen einen Beschluss zur Vorbereitung des Aufstellungsbeschlusses von Bebauungsplänen entnehmen, die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung, wonach komplexe und rechtlich determinierte Entscheidungen dafür ungeeignet seien, spricht aber dagegen. Auch die Gesetzssystematik, insbesondere die bloß ergänzende Funktion zur regelmäßigen Entscheidung durch die Stadtverordnetenversammlung, und das Verhältnis zum Baugesetzbuch, das die Aufstellung von Bauleitplänen gebieten kann, Ansprüche gegen die Aufstellung solcher Pläne aber nicht kennt und über eigene formalisierte Verfahren der Bürgerbeteiligung verfügt, legen die Anwendung dieses Verbotsgrundes auf ein Bürgerbegehren nahe, das schon den Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplanes verhindern soll. Dies wird gestützt durch den Zweck dieses Verbotsgrundes, komplexe planungsrechtliche Entscheidungen, die das Ergebnis eines Abwägungsprozesses sind, von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid freizuhalten, und den Vergleich mit den Regelungen in anderen Ländern, die im Gegensatz zu Brandenburg teils explizit den Aufstellungsbeschluss Bürgerbegehren und Bürgerentscheid unterworfen haben. (Zwischenergebnis zu C.)

Die vorgelegten Unterschriftenlisten leiden an schweren formellen Fehlern. Die Nichtaufnahme der Kostenschätzung in die jeweilige Unterschriftenliste bzw. zumindest der fehlende Bezug der Unterschriftenliste auf die Kostenschätzung machen diese bereits nach § 15 Abs. 4 S. 6 BbgKVerf unwirksam. Selbst wenn man das bloße Vorheften der Kostenschätzung genügen ließe, bestehen angesichts der unterschiedlichen Abnutzungsgrade und der zusätzlichen früheren Heftung der eigentlichen Unterschriftenlisten erhebliche Zweifel, ob tatsächlich bei jeder Unterschriftenliste eine solche Vorheftung im Zeitpunkt der Leistung der Unterschriften erfolgt war. Sofern die Daten der Unterschriftenleistung nachgetragen wurden, wofür dieselbe Handschrift bei zahlreichen Datumsangaben spricht, dürfte dies ebenfalls zur Ungültigkeit der entsprechenden Eintragungen führen. (Zwischenergebnis zu D.)

F. Empfehlung an die Wahlleiterin

Diese Untersuchung hat gezeigt, dass der Gegenstand des Bürgerbegehrens dem Negativkatalog des § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf unterfällt und die vorgelegten Unterschriftenlisten zudem an schweren formellen Mängeln leiden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Unterzeichner der Wahlleiterin, gemäß § 15 Abs. 4 S. 9 BbgKVerf i.V.m. § 81 Abs. 6 S. 1 BbgKWahlG festzustellen, dass das Bürgerbegehren nicht zustande gekommen ist.

In diesem Zusammenhang bleibt allerdings darauf hinzuweisen, dass die endgültige Entscheidung über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens bei der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Hennigsdorf gemäß § 15 Abs. 4 S. 9 BbgKVerf i.V.m. § 81 Abs. 6 S. 2 BbgKWahlG verbleibt.



Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, 18. Januar 2022

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	-	Amtsblatt
Abs.	-	Absatz
a.F.	-	alte Fassung
Alt.	-	Alternative
Anm.	-	Anmerkung
Art.	-	Artikel
Bbg	-	Brandenburg
Bd.	-	Band
ber.	-	berichtigt
BVerwG	-	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	-	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	-	Baden-Württemberg
Drs.	-	Drucksache
GBL.	-	Gesetzblatt
GemSH	-	Die Gemeinde Schleswig-Holstein (Zs.)
GG	-	Grundgesetz
ggf.	-	gegebenenfalls
GO	-	Gemeindeordnung
GS	-	Gesetzessammlung
GVOBl.	-	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hess	-	Hessisch
Hrsg.	-	Herausgeber
Hs.	-	Halbsatz
i.d.F.	-	in der Fassung
i.V.m.	-	in Verbindung mit
Kap.	-	Kapitel
KommJur	-	Kommunaljurist (Zs.)
KSVG	-	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz
KV	-	Kommunalverfassung

KVG	-	Kommunalverfassungsgesetz
lit.	-	littera (Buchstabe)
LKRZ	-	Landes- und Kommunalrechtszeitschrift (Zs.)
LSA	-	Sachsen-Anhalt
LV	-	Landesverfassung
MV	-	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	-	mit weiteren Nachweisen
NKomVG	-	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
n.F.	-	neue Fassung
NKomVG	-	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NordÖR	-	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (Zs.)
Nr.	-	Nummer
NVwZ	-	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zs.)
NW	-	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	-	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zs.)
OVG	-	Oberverwaltungsgericht
RegBl.	-	Regierungsblatt
Rn.	-	Randnummer
RP	-	Rheinland-Pfalz
S.	-	Satz, Seite
SH	-	Schleswig-Holstein
Slg.	-	Sammlung
s.o.	-	siehe oben
StGH	-	Staatsgerichtshof
u.a.	-	unter anderem
VBIBW	-	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg (Zs.)
ZfBR	-	Zeitschrift für Baurecht
Zs.	-	Zeitschrift

Literaturverzeichnis

Bebensee-Biederer, Ute, Der Bürgerentscheid in der Bauleitplanung, GemSH 2013, S. 198-199

Brüning, Christoph, Bindungswirkung von Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, NVwZ 2018, S. 299-302

Burmeister, Thomas, Bürgerbegehren gegen Bauprojekte, VBIBW 2009, S. 412-419

Durinke, Peter, Zulässigkeit und Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, ZfBR 2012, S. 531-537

Heinz, Christian / Wilhelm, Christian Georg, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in bauplanungsrechtlichen Fragen in Hessen, LKRZ 2011, S. 246-250

Jendrusch, Kai, Bürgerentscheid zur Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten?, KommJur 2004, S. 321-327

Kaltenborn, Jens / Lenz, Christofer, Zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gegen das Projekt „Stuttgart 21“, VBIBW 2008, S. 128-134

Klenke, Andreas, Bürgerbegehren und Bauleitplanung – Die Reichweite des Ausschlussstatbestandes des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW, NWVBl. 2011, S. 7-9

Löbbecke, Marc, Die Zulässigkeit von Bürgerentscheiden über „Bauleitpläne“, VBLBW 2009, S. 253-257

Peters, Sascha, Bürgerbegehren über Bauvorhaben im unbeplanten Bereich, ZfBR 2014, S. 638-646

Schoch, Friedrich, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Spiegel der Rechtsprechung, NVwZ 2014, S. 1473-1482

Schumacher, Paul (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Brandenburg: Kommunalverfassung des Landes Brandenburg. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (Text). Kommentar, Loseblatt, Wiesbaden, Stand Juni 2021

West, Christian, Zur Zulässigkeit von Bürgerentscheiden im Bereich der Bauleitplanung, VBIBW 2010, S. 389-393

Wickel, Martin / Zengerling, Cathrin, Beeinflussung der gemeindlichen Bauleitplanung durch Bürgerentscheide – Möglichkeiten und Grenzen, NordÖR 2010, S. 91-97