

Jens Düvelshaupt RA/StB/Wirtschaftsmediator
Jagdweg 27, 01454 Radeberg

per beA
Landratsamt Bautzen
Rechtsaufsichtsbehörde

Bahnhofstraße 9
02625 Bautzen

Jagdweg 27

01454 Radeberg

Fon 03528 / 41530-53

Fax 03528 / 41530-54

Mobile 0151 / 548 588 38

Email mail@duevelshaupt.de

Radeberg, 11. Juli 2024

Bürgerbegehren auf Aufhebung des Stadtratsbeschlusses Nr. SR077-2023 der Großen Kreisstadt Radeberg vom 31.01.2024

- Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens mit Stadtratsbeschluss Nr. SR056-2024 der Großen Kreisstadt Radeberg vom 19.06.2024

- Widerspruch

- Akteneinsicht

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit zeige ich an, dass ich Frau Vera Winkler, Vertrauensperson, und Frau Antje Hauptvogel, stellvertretende Vertrauensperson, in obiger Angelegenheit anwaltlich vertrete. Die auf mich lautende Vollmacht ist beigelegt.

Namens und im Auftrag meiner oben genannten Mandanten erhebe ich gegen die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auf Aufhebung des Stadtratsbeschlusses Nr. SR077-2023 vom 31.01.2024 – Aufstellungsbeschluss – Beschluss der Antragstellung eines Zielabweichungsverfahrens – mit Stadtratsbeschluss Nr. SR056-2024 der Großen Kreisstadt Radeberg vom 19.06.2024

W I D E R S P R U C H

und beantrage,

1. unter Aufhebung des Stadtratsbeschlusses Nr. SR056-2024 der Großen Kreisstadt Radeberg vom 19.06.2024 festzustellen, dass das Bürgerbegehren mit dem Entscheidungsvorschlag

„Der Stadtratsbeschluss Nr. SR077-2023 vom 31.01.2024 zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 82 „Gewerbegebiet Radeberg Ost / Arnsdorf West, Teilfläche Radeberg“ – Aufstellungsbeschluss – Beschluss der Antragstellung eines

Zielabweichungsverfahrens gem. § 16 SächsLPlG i. V. m. § 6 Abs. 2 ROG“ wird aufgehoben.“

zulässig ist.

2. die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Widerspruchsverfahren für notwendig zu erklären.
3. die Kosten des Widerspruchsverfahrens der Großen Kreisstadt Radeberg aufzuerlegen.

Ferner beantrage ich nochmals Akteneinsicht und behalte mir eine ergänzende Begründung nach Akteneinsicht vor.

A. Sachverhalt

Mit Schreiben vom 21. März 2024 – bei der Großen Kreisstadt Radeberg eingegangen am 22. März 2024 – hat die Vertrauensperson, Frau Vera Winkler, das Bürgerbegehren für die Aufhebung des Stadtratsbeschlusses Nr. SR077–2023 vom 31.1.2024, Bebauungsplan Nr. 82, unter Wiedergabe des Wortlauts des Bürgerbegehrens angezeigt. Das Bürgerbegehren haben die Vertrauenspersonen am 30. April 2024 schriftlich mit Unterschriften von 1.808 unterzeichnenden Personen durch persönliche Übergabe an den Oberbürgermeister bei der Großen Kreisstadt Radeberg (im Folgenden „Stadt“) eingereicht. Den als Frage formulierten Entscheidungsvorschlag haben die Vertrauenspersonen mit Schreiben vom 18. Juni 2024 wie folgt redaktionell geändert: „Der Stadtratsbeschluss Nr. SR077–2023 vom 31.1.2024 zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 82 „Gewerbegebiet, Radeberg Ost/Arnsdorf West, Teilfläche Radeberg“ – Aufstellungsbeschluss – Beschluss der Antragstellung eines Zielabweichungsverfahrens gemäß § 16 SächsLPlG i. V. m. § 6 Abs. 2 ROG wird aufgehoben.“.

In der Sondersitzung vom 19. Juni 2024 hat der Stadtrat mit Beschluss Nr. SR056–2024 festgestellt, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist. Den Mitgliedern des Stadtrats lag dazu die Beschlussvorlage – erstellt „in Zusammenarbeit mit RA Herr Dossmann“ – sowie die den Stadtratsmitgliedern erst mit E-Mail vom 17. Juni 2024 in Kopie übermittelte Anzeige des Bürgerbegehrens vom 21. März 2024 vor, nicht jedoch das Bürgerbegehren selbst. In der Sondersitzung konnten die Mitglieder des Stadtrats nur im Rahmen ihres zeitlich beschränkten Rederechts Fragen an den anwesenden Rechtsanwalt Dossmann stellen. Die von

diesem im Auftrag der Stadt erstellte rechtliche Stellungnahme konnten sie nicht einsehen. Sie haben auch nicht die am 18. Juni 2024 bei der Stadt eingereichte Stellungnahme des von der Vertrauensperson bevollmächtigten Rechtsanwalts zur Kenntnis erhalten. Ferner wurde in der Sondersitzung sowohl eine Anhörung der Vertrauensperson und der stellvertretenden Vertrauensperson als auch des bevollmächtigten Rechtsanwalts mit der Mehrheit der Stimmen abgelehnt.

Mit Schreiben der Stadt Radeberg vom 25. Juni 2024 – zugestellt am 25. Juni 2024 – wurden die Vertrauenspersonen über den Beschluss des Stadtrats unter Beifügung der Beschlussvorlage Nr. SR056 – 2024, sowie der rechtlichen Stellungnahme des von der Stadt beauftragten Rechtsanwalts informiert.

Der Widerspruch wendet sich gegen den Beschluss über die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens und es wird die Feststellung der Zulässigkeit begehrt.

B. Begründung

Die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens mit Stadtratsbeschluss Nr. SR056-2024 vom 19.06.2024 ist sowohl formell als auch materiell rechtswidrig; das Bürgerbegehren ist zulässig. Insgesamt dürfen keine allzu strengen Anforderungen an die äußere Form und den Wortlaut der Formulierung und dessen Begründung gestellt werden (vgl. u. a. Koolman, in: Koolman/Sponer Kommunalverfassungsrecht Sachsen § 25 SächsGemO Ziffer 2 unter Verweis auf BayVGh, Urteil vom 19.2.1997 - 4 B 96 2928 – BayVBl. 1997 S. 276, LS. 2).

I. formelle Rechtswidrigkeit

Abgesehen von der Frage, ob der Stadtrat mit seiner Mehrheit die Entscheidung faktisch an einen externen Rechtsberater delegieren durfte, sind die Antragsteller jedenfalls durch Verweigerung der Anhörung in ihren Rechten verletzt und der Beschluss des Stadtrats ist bereits formell rechtswidrig.

1. Zuständigkeit

Der Stadtrat ist nach § 25 Abs. 4 S. 1 SächsGemO für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zuständig. Der Stadtrat hat zwar formell in der Sitzung vom 19.6.2024 über die Zulässigkeit entschieden. Anhand der ihm vorliegenden Unterlagen konnte der Stadtrat jedoch keine eigenverantwortliche Entscheidung treffen. Faktisch beruht die Entscheidung allein auf der rechtlichen Stellungnahme des juristischen Beraters, die von der die Entscheidung treffenden Mehrheit nicht hinterfragt wurde und auch nicht überprüft werden konnte. Dafür hätte dem Stadtrat zumindest das Bürgerbegehren in der am 30. April 2024 eingereichten Form bekannt sein müssen. Den Mitgliedern des Stadtrats wurde jedoch lediglich die Anzeige des Bürgerbegehrens zur Kenntnis gegeben. Die Mehrheit des Stadtrats hat sich damit die Beurteilung des rechtlichen Beraters der Stadt zu eigen gemacht, ohne diese überprüfen zu können oder zu wollen. Insofern stellt sich die Frage, ob der Stadtrat per Mehrheitsentscheidung, die ihm obliegende Entscheidung faktisch auf einen einzigen rechtlichen Berater übertragen durfte, zumal einzelne Mitglieder des Stadtrats in der öffentlichen Sitzung Zweifel an dessen Unvoreingenommenheit zum Ausdruck gebracht haben.

2. Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör

Dies dahingestellt, verletzt das Verfahren den Anspruch auf rechtliches Gehör der Vertrauenspersonen, da die Anhörung (§ 28 VwVfG) verweigert wurde. Die von dem Bevollmächtigten bei der Stadt eingereichte rechtliche Stellungnahme hätte zwar für eine Anhörung ausreichen können. Dafür hätte die Stadt die rechtliche Stellungnahme des Bevollmächtigten den Mitgliedern des für die Entscheidung zuständigen Stadtrats zur Kenntnis geben müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Dass die Mehrheit der Stadtratsmitglieder diese nicht zur Kenntnis nehmen wollte und auch eine Anhörung in der öffentlichen Sitzung abgelehnt hat, ändert daran nichts, sondern macht nur deutlich, dass die Anhörung – die Gewährung rechtlichen Gehörs – bewusst unterblieben ist. Die Anhörung war jedoch nach § 28 Abs. 1 VwVfG erforderlich; die Ausschlussgründe nach § 28 Abs. 2 und 3 VwVfG sind nicht gegeben.

Bei dem Beschluss des Stadtrates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 25 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO handelt es sich um einen Verwaltungsakt. Nach § 35 VwVfG ist jede

Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbarer Rechtswirkung nach außen gerichtet ist, ein Verwaltungsakt. Die Entscheidung des Stadtrats über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist eine Entscheidung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts – dem Kommunalrecht –, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls trifft und die gegenüber den Bürgern der Großen Kreisstadt Radeberg unmittelbare Rechtswirkung entfaltet. Zu den Behörden gehören auch Organe der mittelbaren Staatsverwaltung, wie zum Beispiel der Stadtrat, soweit ihnen vom Gesetz, hier nach § 25 Abs. 4 S. 1 SächsGemO, Entscheidungen zugewiesen sind (vgl. Kopp /Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Rn. 66 zu § 35). Seit der Entscheidung des Sächsischen Obergerichtes mit Urteil vom 11.5.2004 (– 4 B 620/03 –, Juris, Rn. 33) ist auch geklärt, dass die beantragenden Bürger nicht Teil eines außerordentlichen, kommunalen Organs sind, sondern vielmehr in einem Über- / Unterordnungsverhältnis zur Gemeinde stehen.

II. materielle Rechtswidrigkeit / Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Das Bürgerbegehren ist nach §§ 24, 25 SächsGemO zulässig. Die im Stadtratsbeschluss in der Begründung genannten drei Ablehnungsgründe – gesetzwidriges Ziel (1.), unzureichender Kostendeckungsvorschlag (2.) sowie nicht hinreichende Bestimmtheit des Entscheidungsvorschlags (3.) – entbehren jeglicher rechtlicher Grundlage; die angeführte Rechtsprechung ist auf das vorliegende Bürgerbegehren nicht übertragbar. Das vorliegende Bürgerbegehren richtet sich nicht gegen Entscheidungen im Bauleitplanverfahren und schon gar nicht gegen einen Bauleitplan, sondern allein gegen den Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans und den damit verbundenen Beschluss über den Antrag auf ein Zielabweichungsverfahren. Die vermeintlichen Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag entsprechen nicht dem Gesetzeszweck und sind auch nicht erfüllbar. Die Ausführungen zur nicht hinreichenden Bestimmtheit sind nicht nachvollziehbar und unverständlich. Die dem Schreiben der Stadt Radeberg beigelegte rechtliche Stellungnahme des rechtlichen Beraters der Stadt ist in den entscheidenden Punkten einseitig und irreführend.

1. kein gesetzwidriges Ziel / zulässiger Entscheidungsvorschlag

Der Entscheidungsvorschlag ist zulässig. Das Bürgerbegehren ist auf die Aufhebung des Stadtratsbeschlusses Nr. SR077-2023 vom 31.1.2024 zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 82 nebst Zielabweichungsverfahren gerichtet. Diese Fragestellung betrifft einen Gegenstand, für den gem. § 28 Abs. 1 SächsGemO der Stadtrat zuständig ist und der demgemäß nach § 24 Abs. 2 S. 1 SächsGemO Gegenstand eines Bürgerentscheids sein kann, es sei denn, es liegt einer der in § 24 Abs. 2 S. 2 SächsGemO genannten Ausschlussstatbestände vor. Diese in § 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 bis 8 SächsGemO genannten Ausschlussgründe liegen nicht vor. Insbesondere wird auch kein gesetzwidriges Ziel im Sinne von § 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 SächsGemO verfolgt (a.). Der Entscheidungsvorschlag erfüllt auch die Anforderungen des § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO (b.).

a. Das vorliegende Bürgerbegehren ist gegen einen Aufstellungsbeschluss, mithin auf die Einstellung eines Bauleitplanverfahrens, einen Planungsverzicht, gerichtet. Dies ist genauso wie ein auf Aufstellung von Bauleitplänen gerichtetes Bürgerbegehren grundsätzlich zulässig (BayVGH, Beschl. v. 19.03.2007 – 4 CE 07.416 – juris Rn. 23 m. w. N.) (aa.). Das Bürgerbegehren hat kein gesetzeswidriges Ziel im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 8 SächsGemO (bb.).

aa. Im Bereich des Bauplanungsrechts sind Bürgerbegehren grundsätzlich zulässig, soweit mit ihnen ein Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen oder sonstiger Planungsbeschlüsse etwa nach § 34 Abs. 4 BauGB (Abrundungssatzungen) eingeleitet werden sollen. Nur nachfolgende abschließende materielle Planungsentscheidungen sind hingegen einem Bürgerbegehren nicht mehr zugänglich, da sie nicht lediglich mit einem ja oder nein beantwortet werden können, wie es von § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO für den Entscheidungsvorschlag gefordert wird. Demgemäß ist ein auf eine Bauleitplanung gerichtetes Bürgerbegehren wegen des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB unzulässig, wenn die Fragestellung auf konkrete grundstücksbezogene Festsetzungen i. S. v. § 9 Abs. 1 BauGB bzw. der Baunutzungsverordnung abzielt, die der zu beschließende Bebauungsplan unverändert übernehmen soll. Vorliegend geht es jedoch allein um den Grundsatzbeschluss über die Aufstellung eines Bauleitplans.

bb. Das Bürgerbegehren hat kein gesetzeswidriges Ziel im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 8 SächsGemO. Es ist hinsichtlich der Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses auf ein Unterlassen gerichtet und kann deshalb nur dann ein gesetzeswidriges Ziel im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 8 SächsGemO haben, wenn die Stadt mit dem Beschluss zur Aufstellung des Bebauungsplans-Nr. 82 einer gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen ist, die dann nicht erfüllt wird. Für eine gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung des Bebauungsplans gibt es keine gesetzliche Grundlage. Eine solche ergibt sich nicht aus § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB (1). Es liegt auch kein Verstoß gegen § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB (2) oder § 3 Abs. 1 und 2 BauGB (3) vor. Vielmehr widerspricht das geplante Gewerbegebiet dem Flächennutzungsplan und dem Regionalplan, weswegen ein Zielabweichungsverfahren erforderlich ist und verstößt damit gegen § 1 Abs. 4 BauGB. Darüber hinaus missachtet der Aufstellungsbeschluss die Anforderungen von § 1a Abs. 2 BauGB. Mithin verfolgt der Aufstellungsbeschluss ein gesetzeswidriges Ziel, das Bürgerbegehren ist hingegen mit der Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses auf die Wiederherstellung der Gesetzmäßigkeit gerichtet.

(1) Das Unterlassen der Aufstellung des Baubebauungsplans Nr. 82 verstößt nicht gegen § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB, da sich die Planungsbefugnis der Gemeinde nicht ausnahmsweise zu einer Planungspflicht verdichtet hat. Dafür gibt es vorliegend keine Anhaltspunkte. Die Gemeinde besitzt regelmäßig ein sehr weites planerisches Ermessen. Sie ist grundsätzlich nicht gehindert, ihre Planungsabsicht zu ändern und etwa von einer Bauleitplanung Abstand zu nehmen (VGH BW, Beschl. v. 27.06.2011 – 1 S -1509/11 – juris, Rn. 21f m. w. N.). So könnte die Stadt auch in Entscheidung durch den Stadtrat den Aufstellungsbeschluss wieder aufheben. Das nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB bestehende Gebot, Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, wird auch nicht tangiert, da die derzeitige Nutzung zu land- und forstwirtschaftlichen Zwecken den Vorgaben des Flächennutzungsplans entspricht, während die mit dem Aufstellungsbeschluss angestrebte gewerbliche Nutzung dem Flächennutzungsplan widerspricht.

(2) Die Gesetzeswidrigkeit ergibt sich auch nicht aus einem Verstoß gegen § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB. Zum einen wird nicht die Aufstellung eines Bauleitplans begehrt, sondern das Unterlassen der Aufstellung und zum anderen betrifft die Vorschrift das Außenverhältnis, der mit dem Bürgerbegehren beantragte Bürgerentscheid betrifft jedoch das Innenverhältnis. Das in § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB normierte Verbot einer vertraglichen Bindung der Gemeinde ist insofern bereits nicht einschlägig, da es allein die Außenbindung der Gemeinde im Verhältnis

zu Dritten betrifft und nicht die interne Willensbildung der Gemeinde unter Einbeziehung der Bürgerschaft mittels Bürgerentscheid. (BayVGH, Beschl. v. 28.07.2005 – 4 CE 05.1961 – NVwZ-RR 2006, 208)

(3) Auch die in § 3 Abs. 1 und 2 BauGB geregelte Bürgerbeteiligung im Bauleitplanverfahren schließt ein Bürgerbegehren bezüglich des Aufstellungsbeschlusses nicht aus. Die Bürgerbeteiligung bezieht sich dabei nicht auf die Grundsatzentscheidung zur Aufstellung eines Bebauungsplans. Den Aufstellungsbeschluss fasst der Gemeinderat gerade nicht unter Beteiligung der Bürger.

Die Notwendigkeit des Antrags auf ein Zielabweichungsverfahren nach gem. § 16 SächsLPlG i. V. m. § 6 Abs. 2 ROG ergibt sich aus der Gesetzeswidrigkeit des Aufstellungsbeschlusses (vgl. oben (2)). Auch insofern ist ein Unterlassen nicht gesetzeswidrig, denn bei Nichtaufstellung des angestrebten Bebauungsplans ist das Zielabweichungsverfahren schlicht überflüssig.

b. Der Entscheidungsvorschlag kann mit einem schlichten ja oder nein beantwortet werden und ist deshalb nach § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO zulässig. Soweit die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen einen Aufstellungsbeschluss für einen Bauleitplan diskutiert wird, betrifft dies einen besonderen Ausschlusstatbestand in den kommunalrechtlichen Bestimmungen anderer Länder, in der Sächsischen Gemeindeordnung gibt es einen solchen Ausschlusstatbestand nicht. Insbesondere ist dies auch nicht unter den Ausschlusstatbestand des § 24 Abs. 2 Nr. 8 SächsGemO zu fassen (vgl. oben unter a. bb.).

Dass die Sächsische Gemeindeordnung keinen ausdrücklichen Ausschlusstatbestand für Bauleitplanverfahren regelt, ändert an dieser rechtlichen Beurteilung nichts. Soweit besondere gesetzliche Regelungen in Gemeindeordnungen anderer Länder mit der vorstehenden rechtlichen Beurteilung korrespondieren und verfahrenseinleitende Beschlüsse inzwischen von dem Ausschlusstatbestand für Bauleitplanverfahren explizit ausnehmen (so z. B. in § 21 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 GemO BW, § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW), lässt sich daraus keine grundsätzliche Gesetzeswidrigkeit von Bürgerbegehren gegen Aufstellungsbeschlüsse ableiten. Würden Bürgerbegehren gegen Aufstellungsbeschlüsse von Bauplanverfahren grundsätzlich gegen das BauGB als Bundesrecht verstoßen, so wären die diesbezüglichen Regelungen in

Gemeindeordnungen der Länder wegen Verstoßes gegen das Bundesrecht nach Art. 31 GG ohne Wirkung.

2. Kostendeckungsvorschlag

Da weder Kosten noch Einnahmeausfälle durch die Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses mit Zielabweichungsverfahren entstehen, ist ein Kostendeckungsvorschlag entbehrlich (vgl. auch VGH BW, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18 – Rn. 10 a. E., juris). Die Aussage im Bürgerbegehren, „ein Vorschlag zur Kostendeckung ist hier nicht erforderlich, weil das Bürgerbegehren auf das Unterlassen einer Maßnahme zielt, die nicht auf Einsparungen gerichtet ist“, ist somit vollumfänglich zutreffend und ausreichend.

Nach § 25 Abs. 2 S. 2 SächsGemO muss das Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten oder zum Ausgleich der Einnahmeausfälle der verlangten Maßnahme enthalten. Es sind nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme, sondern auch zwangsläufige Folgekosten, der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme zu berücksichtigen. (vgl. HessVGH Beschl. v. 18.3.2009 – 8 B 528/09 – juris) Solche Kosten (a.) oder wegfallende Einnahmen (b.) sind mit dem Unterlassen der Aufstellung nicht verbunden.

a. Die Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses mit Zielabweichungsverfahren ist auf ein Unterlassen gerichtet, das keine unmittelbaren Kosten verursacht. Es entstehen auch keine Folgekosten oder Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme. Die Aufstellung eines Bebauungsplans ist vielmehr grundsätzlich eine freie Entscheidung der Stadt, so dass kein alternatives Gewerbegebiet ausgewiesen werden muss (vgl. oben 1. a. bb. (1)).

b. Mit dem Verzicht fallen zwar zukünftige Einnahmehancen, insbesondere in Gestalt von möglichen Gewerbeeinnahmen, weg. Dabei handelt es sich jedoch nicht um bisher schon erzielte Einnahmen, die zukünftig wegfallen, weshalb auch der Zweck der Vorschrift eine Angabe im Kostendeckungsvorschlag nicht erfordert.

Entgehen der Gemeinde durch die mit einem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme zukünftig Einnahmen, so sind diese nur dann im Kostendeckungsvorschlag zu berücksichtigende Kosten in Gestalt entgangener Einnahmen, wenn die Gemeinde diese Beträge bisher schon

tatsächlich eingenommen hat und diese aufgrund der verlangten Maßnahme wegfallen. (VGH BW, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18 – LS.1, juris) In diesem Fall gebietet der Zweck des Kostendeckungsvorschlags - dass die Bürger bei ihrer Entscheidung ihre Verantwortung für das Gemeindevermögen erkennen und übernehmen können - die Angabe der zukünftig wegfallenden, bisher erzielten Einnahmen im Kostendeckungsvorschlag.

Eine Angabe ist hingegen nicht erforderlich, wenn die verlangte Maßnahme – hier die Nichtaufstellung des Bebauungsplans – lediglich dazu führt, dass die Gemeinde mögliche Einnahmen, die sie bisher nicht erzielt, auch zukünftig nicht haben wird. Die verlangte Maßnahme führt dann nicht zum unmittelbaren Verlust bisheriger Einnahmen, der anderweitig auszugleichen wäre. Der Zweck der Vorschrift macht es daher nicht notwendig, den Verzicht auf diese bloß möglichen Einnahmen im Kostendeckungsvorschlag darzustellen. (VGH BW, Beschl. v. 13.06.2018 – 1 S 1132/18 – Rn. 12, juris)

Vorliegend handelt es sich darüber hinaus nur um nicht bezifferbare Einnahmehancen, da Einnahmen die tatsächliche Ansiedlung von Gewerbebetrieben erfordern, was nicht gesichert ist und noch nicht einmal absehbar ist. Es fehlt darüber hinaus jegliche Basis für eine sachgerechte Schätzung der zukünftig möglichen Einnahmen. Bei den Fördermitteln zur Projektförderung handelt es sich nicht um echte Einnahmen, sondern nur um Mittel zur Verringerung der Kosten. Per Saldo fallen nicht Einnahmen, sondern Kosten weg. Dies wird im Übrigen auch zutreffend in der Begründung zum Bürgerbegehren dargestellt, wenn die Befürchtung geäußert wird, dass „die erhofften Gewerbesteureinnahmen die Kosten für die Erschließung des Gewerbegebietes über viele Jahre nicht refinanzieren und dadurch andere wichtige Vorhaben in Radeberg nicht realisiert werden können.“

3. Bestimmtheit des Entscheidungsvorschlags / zureichende Begründung

Es handelt sich um ein sog. kassatorisches Bürgerbegehren, weil es sich gegen einen Stadtratsbeschluss richtet, dessen Aufhebung begehrt wird. Der Stadtratsbeschluss ist zweifelsfrei mit „Stadtratsbeschluss Nr. SR077-2023 vom 31.01.2024 zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 82 „Gewerbegebiet Radeberg Ost / Arnsdorf West, Teilfläche Radeberg“ – Aufstellungsbeschluss – Beschluss der Antragstellung eines Zielabweichungsverfahrens gem. § 16 SächsLPlG i. V. m. § 6 Abs. 2 ROG“ benannt. Der Entscheidungsvorschlag ist eindeutig und bedarf deshalb keiner Auslegung, er ist mithin bestimmt genug. Er kann mit einem „ja“ oder „nein“ beantwortet werden. Die „traditionelle“

Frageform darf als redaktionelle Änderung in die Beschlussform umformuliert werden (vgl. Koolman, in: Koolman/Sponer Kommunalverfassungsrecht Sachsen § 25 SächsGemO Ziffer 2 unter Verweis auf OVG RhPf, Urt. v. 6.2.1996 – 7 A 12861/95 – juris Rn. 46): „Der Stadtratsbeschluss Nr. SR077-2023 vom 31.01.2024 zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 82 „Gewerbegebiet Radeberg Ost / Arnsdorf West, Teilfläche Radeberg“ – Aufstellungsbeschluss – Beschluss der Antragstellung eines Zielabweichungsverfahrens gem. § 16 SächsLPlG i. V. m. § 6 Abs. 2 ROG wird aufgehoben.“ Es handelt sich dabei um eine lediglich redaktionelle Änderung, die deshalb zulässig ist (vgl. Rehak in Quecke/Schmid, SächsGemO, Rn. 12 zu § 25 m. w. N.)

Die Begründung genügt den Anforderungen und steht auch nicht im Widerspruch zum Entscheidungsvorschlag oder dem Kostendeckungsvorschlag.

Die Begründung ist nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend und hat einen konkreten Bezug zur Fragestellung. Begründung und Entscheidungsvorschlag sind thematisch deckungsgleich.

Zum geplanten Gewerbegebiet werden die wesentlichen Punkte im Bürgerbegehren benannt. Der Stadtratsbeschluss Nr. SR077-2023 ist öffentlich bekannt gemacht (https://www.radeberg.de/inhalte/radeberg/_inhalt/politik_ortsrecht/bekanntmachungen/bekanntmachungen/2024_03_22b) und damit für die BürgerInnen frei zugänglich. Das im Beschluss genannte Ziel ist auch in der Begründung des Bürgerbegehrens noch einmal zutreffend wiedergegeben. Der im Bürgerbegehren abgebildete Lageplan mit ungefährender Flächenangabe ist auch korrekt. Damit sind alle wesentlichen Informationen zum geplanten Gewerbegebiet genannt. Darüber hinaus sind weitere Informationen auch nicht Grundlage des Stadtratsbeschlusses. Auch in der bereits durchgeführten frühzeitigen Beteiligung wurden keine weiteren wesentlichen Informationen gegeben, die im Bürgerbegehren hätten dargelegt werden können. Insbesondere wurden auch keine Betrachtungen zur Wirtschaftlichkeit und zur finanziellen Tragfähigkeit vor Beschlussfassung gemacht, so dass die diesbezügliche Aussage im Bürgerbegehren nicht falsch ist.

Die Aussage, dass ca. 40 ha hochwertige, besonders ertragreiche landwirtschaftliche Fläche unwiederbringlich vernichtet werden, weist zutreffend darauf hin, dass die Flächen bisher landwirtschaftlich genutzt werden, was infolge der geplanten gewerblichen Nutzung

zukünftig nicht mehr möglich ist. Es fehlt lediglich der Hinweis, dass die Nutzung als Gewerbegebiet dem Flächennutzungsplan und dem Regionalplan widerspricht, weshalb das ebenfalls beschlossene Zielabweichungsverfahren erforderlich ist. Dies ist jedoch nur eine formale Randfrage. Der wesentliche Punkt, der richtig dargestellt ist, ist die bisherige landwirtschaftliche Nutzung. Ebenso ist es unerheblich, auf welchem Gemeindegebiet sich die Flächen befinden. Auch eine Nutzungsänderung auf den an das Gemeindegebiet angrenzenden Flächen wirkt sich auf die Stadt Radeberg und deren Einwohner aus. Dass es sich um ein interkommunales Gewerbegebiet handelt, ist ausdrücklich genannt.

Die Aussage zur bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung und die genannte fehlende Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit und finanziellen Tragfähigkeit machen auch die anschließend als „Befürchtungen“ aufgeführten Kritikpunkte verständlich. Mit den Kritikpunkten wird auch die Motivation für das Bürgerbegehren deutlich. Diese Kritikpunkte sind auf Grund der Bezeichnung als „Befürchtungen“ Wertungen, Erwartungen und Meinungsäußerungen, die eine Begründung des Bürgerbegehrens enthalten darf und nicht dem Wahrheitsbeweis zugänglich sind. Insoweit sind die abstimmungsberechtigten Bürger gehalten, sich ein eigenes Urteil zu bilden, ob sie den mit dem Bürgerbegehren vorgetragenen Argumenten folgen wollen oder nicht (vgl. dazu auch Rehak in Quecke/Schmid, SächsGemO, Rn. 18 zu § 25).

Auch das Ziel, dass die Bürgerschaft demokratisch entscheiden soll, wird mit einem Bürgerbegehren erreicht.

Damit wird dem Bürger die Möglichkeit gegeben, sich ein eigenes Urteil zu bilden.

Die „Befürchtung“, die erhofften Gewerbesteuererinnahmen würden die Kosten nicht refinanzieren mit der Folge, dass andere wichtige Vorhaben nicht realisiert werden können, steht auch nicht im Widerspruch zum Kostendeckungsvorschlag. Mit dem Kostendeckungsvorschlag sind die Kosten des mit dem Bürgerbegehren zur Abstimmung gestellten Entscheidungsvorschlages darzulegen. Dazu zählen nicht die mit dem Entscheidungsvorschlag zukünftig nicht realisierbaren hypothetischen Gewerbeeinnahmen, wie oben unter 2. zum Kostendeckungsvorschlag ausgeführt. Die Kosten des nicht realisierten Gewerbegebiets gehören erst recht nicht dazu.

Vom Bürgerbegehren kann auch nicht erwartet werden, dass es eine umfassende Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit macht. Eine entsprechende Machbarkeitsstudie wäre Aufgabe der Stadt Radeberg gewesen. In der Tat ist eine solche für die Grundsatzentscheidung für ein Gewerbegebiet von entscheidender Bedeutung. Eine möglicherweise fehlende Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit ist deshalb ein nicht von der Hand zu weisender Kritikpunkt, der auch explizit angesprochen wird. Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit können vom Bürgerbegehren jedoch nur verlangt werden, wenn positiv eine Grundsatzentscheidung für ein Gewerbegebiet mit einem Bürgerbegehren begehrt wird. Insofern sind auch die Fördermittel ein untergeordneter Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit und bedürfen keiner besonderen Erwähnung. Vielmehr würde dadurch ein unvollständiges Bild zur Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit erzeugt, was gerade zu vermeiden ist.

4. Zulässigkeit im übrigen

Das Bürgerbegehren wurde am 22.3.2024 ordnungsgemäß angezeigt (§ 25 Abs.3 S.1 SächsGemO) und am 30.4.2024 schriftlich mit Unterschriften von 1.808 unterzeichnenden Personen beantragt (§ 25 Abs.1 S.1 HS.1SächsGemO). Der Gegenstand ist innerhalb der letzten drei Jahre nicht Gegenstand eines Bürgerentscheids über ein Bürgerbegehren gewesen (§ 25 Abs.1 S.3 SächsGemO); es richtet sich erstmals gegen den Stadtratsbeschluss Nr. SR077-2023 vom 31.1.2024. Als gegen einen Beschluss des Stadtrats gerichtetes Bürgerbegehren (kassatorisches Bürgerbegehren) ist es innerhalb der Drei-Monatsfrist fristgerecht beantragt worden (§ 25 Abs.3 S.3 SächsGemO). Das Bürgerbegehren benennt als Vertrauensperson Frau Vera Winkler und als stellvertretene Vertrauensperson Frau Antje Hauptvogel, die jede für sich zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde und zur Abgabe von Erklärungen ermächtigt sind (§ 25 Abs.2 S.1 HS.2 SächsGemO).

Schließlich ist das Bürgerbegehren nach Feststellung der Stadt Radeberg mit 784 gültigen unterzeichnenden Bürgern von mindestens 5% der Bürger der Stadt Radeberg unterzeichnet worden (§ 25 Abs.1 S.2 SächsGemO). Wie die Anzahl der gültigen Unterschriften ermittelt wurde, ist nicht bekannt. Für das Quorum ist auf die Anzahl der zum Zeitpunkt der Beantragung des Bürgerbegehrens gemeldeten Bürger im Sinne von § 15 Abs. S.1 SächsGemO abzustellen (§ 7 Abs. 1 S. 2 Sächs-KomVerfRDVO). Diese beläuft sich nach

Angaben der Stadt Radeberg auf 15.294 Bürger. Das Quorum beträgt danach 764 unterzeichnende Bürger und ist damit nach Feststellung der Stadt Radeberg erreicht. Die mit 1.024 sehr hohe Anzahl an nicht anerkannten Unterschriften ist nicht nachvollziehbar. Soweit das Datum fehlt, so ist dies nach Rückfrage auf den seitens der Stadt Radeberg mit Email vom 27.3.2024 übermittelten Auszug aus der Kommentierung von Rehak in Quecke/Schmid, SächsGemO, Rn. 8 zu § 25 zurückzuführen, wonach ein Datum nicht erforderlich ist. Erst mit Email vom 8.4.2024 wurde dies seitens der Stadt Radeberg mit Hinweis auf die Sächsische Kommunalverfassungsrechtsdurchführungsverordnung korrigiert, wonach das Datum angegeben werden soll. Insofern ist es treuwidrig, wenn nun die Unterzeichnung nach Anzeige angezweifelt werden sollte. Dafür müsste es zumindest begründete Anhaltspunkte geben. Im Ergebnis kann es jedoch dahingestellt bleiben, weil dennoch – wie von der Stadt Radeberg festgestellt – das Quorum von 5% erreicht wird.

III. Kostenentscheidung

Die Kosten des Widerspruchsverfahrens hat nach § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 80 Abs. 1 S. 1 und 2 VwVfG die Stadt wegen der materiellen und formellen Rechtswidrigkeit des Stadtratsbeschlusses zu tragen. Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren ist notwendig i. S. v. § 80 Abs. 1 Satz 3 VwVfG. Dies ergibt sich bereits aus der Komplexität der Rechtsfragen, die eine vertiefte Auseinandersetzung mit Literatur und Rechtsprechung erfordern.

Mit freundlichen Grüßen

JENS DÜVELSHAUPT
RECHTSANWALT STEUERBERATER WIRTSCHAFTSMEDIATOR

Anlagen: - Vollmacht
- Schreiben des Rechtsanwalts Dossmann im Auftrag der Großen Kreisstadt Radeberg vom 18.06.2024