

4. Rechtsprechung

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie

Fabian Wittreck

I. Verfassungsgerichte der Länder

1. *Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Beschluss v. 17.10.2011 (Az. GR 5/11) – Organstreitverfahren gegen die Durchführung der Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“*

1. Der Antrag wird verworfen.
2. Damit erledigt sich zugleich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Gründe

I.

Der Antragsteller beantragt, die Landesregierung zu verpflichten, die für den 27. November 2011 vorgesehene Volksabstimmung nicht durchzuführen und festzustellen, dass der zur Volksabstimmung gestellte Entwurf des S 21-Kündigungsge setzes (LT-Drucks. 15/496) und die Volksabstimmung selbst mit der Verfa ssung des Landes Baden-Württemberg und mit dem Grundgesetz unvereinbar sind. Für den Fall, dass über diesen Antrag nicht vor Durchführung der Volksab stimmung entschieden wird, beantragt der Antragsteller weiter, die Volksab stimmung im Wege der einstweiligen Anordnung (§ 25 StGHG) auszusetzen.

II.

Der Antrag ist unzulässig und daher durch Beschluss zu verwerfen (§ 17 StGHG). Der Antragsteller ist als natürliche Person nicht antragsberechtigt.

1. Das vom Antragsteller verfolgte Begehren könnte vor dem Staatsgerichtshof allenfalls im Wege des Organstreitverfahrens nach Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 LV, §§ 44 ff. StGHG geltend gemacht werden. Der Antragsteller ist aber in einem solchen Verfahren nicht antragsberechtigt nach Art. 68 Abs. 2 Nr. 1 LV i.V.m. § 44 StGHG.

2. a) Nach § 44 StGHG können Antragsteller nur der Landtag und im Falle des Art. 36 LV der Ständige Ausschuss, die Regierung und die in der Verfassung

oder der Geschäftsordnung des Landtags oder der Regierung mit eigener Zuständigkeit ausgestatteten Teile dieser Organe sein. Zu diesem Kreis der Antragsberechtigten gehört der Antragsteller nicht. Im System der Verfassungsgerichtsbarkeit nach deutschem Verfassungsrecht ist der einzelne Staatsbürger im Organstreit nicht parteifähig, weil er weder Organ noch Organteil und auch kein sonstiger Beteiligter im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 LV ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 11.07.1961 – 2 BvG 2/58 u.a. –, BVerfGE 13, 54 <95 f.>; Beschluss vom 24.03.1982 – 2 BvH 1/82 u.a. –, BVerfGE 60, 175 <200 f.>).

b) Der Antragsteller ist der Auffassung, ihm komme als bei der Volksabstimmung stimmberechtigtem Bürger ein verfassungsrechtliches Teilhaberecht zu, aufgrund dessen er als Beteiligter im Sinne des Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 LV und damit auch als Antragsberechtigter nach Art. 68 Abs. 2 Nr. 1 LV anzusehen sei. Dem ist nicht zu folgen, wobei es keiner abschließenden Klärung des Umfangs des vom Antragsteller in Anspruch genommenen Teilhaberechts bedarf. Die Stellung als Beteiligter im Sinne des Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 LV setzt eine Rechtsähnlichkeit mit der Rechtsstellung eines obersten Bundes- oder Landesorgans voraus, die im Falle des einzelnen stimmberechtigten Bürgers nicht gegeben ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 11.07.1961 a.a.O., BVerfGE 13, 54 <96>). Der einzelne Staatsbürger nimmt im Rahmen einer Volksabstimmung keine Organfunktionen wahr, aus denen seine Antragsberechtigung im Organstreitverfahren folgen könnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.1982 a.a.O., BVerfGE 60, 175 <201>).

Die Antragsberechtigung des Antragstellers folgt entgegen der Auffassung des Antragstellers auch nicht aus einer erweiternden Auslegung des Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 LV mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009 (2 BvE 2/08 u.a. –, BVerfGE 123, 267) betraf, soweit es vom Antragsteller in diesem Zusammenhang ins Feld geführt wird, Verfassungsbeschwerden, bei denen das Bundesverfassungsgericht eine Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 146 GG bejahte. Doch lassen sich weder der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegende Sachverhalt noch die darauf gestützten verfassungsprozessualen Erwägungen auf das vorliegende Verfahren übertragen. Abgesehen davon, dass die Verfassung des Landes Baden-Württemberg und das Staatsgerichtshofgesetz die Verfassungsbeschwerde nicht kennen, hat das Bundesverfassungsgericht die Beschwerdebefugnis in dem erwähnten Urteil ausdrücklich auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und damit auf ein im Verfahren der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG rügfähiges Recht gestützt (vgl. BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 a.a.O., BVerfGE 123, 267 <328 ff.>). Anhaltspunkte dafür, dass damit zugleich auch eine Antragsbe-

rechtfertigung im Organstreitverfahren begründet werden sollte, sind nicht ersichtlich.

3. Unabhängig davon lässt sich dem Vorbringen des Antragstellers auch nicht entnehmen, dass die von ihm beanstandeten Maßnahmen im Sinne des § 45 Abs. 1 StGHG zu einer Verletzung oder unmittelbaren Gefährdung eines etwaigen verfassungsrechtlichen Teilhaberechts führen könnten. Die Teilhabe an der Gesetzgebung im Rahmen des Art. 60 LV umfasst – anders als der Antragsteller offenbar meint – jedenfalls nicht das Recht, eine vom Antragsteller für verfassungswidrig gehaltene Volksabstimmung verhindern zu können.

Auch die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde würde im Übrigen voraussetzen, dass der Beschwerdeführer geltend macht, durch den angegriffenen Hoheitsakt selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten beeinträchtigt zu sein (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 – BVerfGE 53, 30 <48>, stRspr). Die Möglichkeit einer solchen Rechtsverletzung – sei es durch die Volksabstimmung selbst, sei es durch das S 21-Kündigungsgegesetz im Falle seines Inkrafttretens – ist auf der Grundlage des Vorbringens des Antragstellers nicht feststellbar.

4. Mit der Verwerfung des Antrags in der Hauptsache erledigt sich zugleich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Dieser ist im Übrigen auch deswegen unzulässig, weil § 25 Abs. 1 StGHG eine Regelung durch einstweilige Anordnung nur in einem anhängigen Verfahren zulässt. Anhängig im Sinne des § 25 Abs. 1 StGHG kann aber nur ein vor dem Staatsgerichtshof zulässiges Verfahren sein (vgl. StGH, Urteil vom 11.09.1971 – GR 2/1971 – ESVGH 22, 1 <4>).

2. *Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Beschluss v. 17.10.2011 (Az. GR 6/11) – Vorbeugender Rechtsschutz gegen die Durchführung der Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“*

1. Der Antrag wird verworfen.

2. Damit erledigt sich zugleich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Gründe

I.

Die Antragsteller beantragen, im Wege der „vorbeugenden Volksentscheidungsanfechtung“ die für den 27. November 2011 vorgesehene Volksabstimmung für unzulässig zu erklären. Hilfsweise beantragen sie, der Landesregierung im Wege der einstweiligen Anordnung (§ 25 StGHG) weitere Vorbereitungen zur Durchführung der Volksabstimmung zu untersagen.

II.

Der Antrag ist unzulässig und daher durch Beschluss zu verwerfen (§ 17 StGHG). Vor Durchführung der Volksabstimmung ist ein Einspruch nach § 21 VAbstG nicht zulässig.

1. Nach § 21 Abs. 4 VAbstG hat der Staatsgerichtshof auf Einspruch Volksabstimmungen unter den in Nr. 1 und 2 der Vorschrift näher bezeichneten Voraussetzungen für ungültig zu erklären. § 21 Abs. 4 VAbstG eröffnet aber lediglich die Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung einer bereits durchgeführten Volksabstimmung, lässt jedoch die vorbeugende rechtliche Kontrolle einer zukünftigen Volksabstimmung nicht zu. Eine solche Überprüfung einer erst noch durchzuführenden Volksabstimmung durch den Staatsgerichtshof ist nach der Landesverfassung, dem Gesetz über den Staatsgerichtshof und dem Volksabstimmungsgesetz auch nicht in einer anderen Verfahrensart möglich (vgl. dazu auch den Beschluss des Staatsgerichtshof vom 17. Oktober 2011, GR 5/11¹). Schließlich ist der von den Antragstellern für erforderlich gehaltene vorbeugende Rechtsschutz auch nicht im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG geboten, weil keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Durchführung der Volksabstimmung zu einer irreversiblen Verletzung von eigenen Rechten der Antragstellern [sic] führen könnte (vgl. zu dieser Voraussetzung Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rn. 278).

2. Mit der Verwerfung des Antrags in der Hauptsache erledigt sich zugleich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Dieser ist im Übrigen auch deswegen unzulässig, weil § 25 Abs. 1 StGHG eine Regelung durch einstweilige Anordnung nur in einem anhängigen Verfahren zulässt. Anhängig im Sinne des § 25 Abs. 1 StGHG kann aber nur ein vor dem Staatsgerichtshof zulässiges Verfahren sein (vgl. StGH, Urteil vom 11.09.1971 – GR 2/1971 – ESVGH 22, 1 <4>).

Anmerkung:

Beide Entscheidungen betreffen Versuche, die Volksabstimmung über den Ausstieg aus dem Projekt „Stuttgart 21“ zu stoppen. Diese sind aus angebaren Gründen gescheitert, wobei sich der Staatsgerichtshof ganz in den Bahnen der gefestigten Rechtsprechung bewegt. Zugleich illustrieren sie, wie ungleich nach geltender Rechtslage die Chancen verteilt sind, Abstimmungen bzw. allgemeiner gesprochen direktdemokratische Initiativen zu verhindern: Während die institutionellen „Gegenspieler“ Landtag resp. Regierung im Wege der Vorabkontrolle realistische Blockademöglichkeiten haben, ist der *quivis ex populo* praktisch hilflos.

1 Hier unter Nr. 1 dokumentiert; das Genetiv-s fehlt im Original.

3. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Beschuß v. 22.10.2012 (Az. Vf. 57-IX-12) – Volksbegehren „Grundrecht auf Bildung ernst nehmen – Studienbeiträge abschaffen!“ [Leitsätze]²*
1. Art. 73 BV, wonach über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfindet, steht der Zulassung des auf die Abschaffung der Studienbeiträge gerichteten Volksbegehrens nicht entgegen, weil ein Wegfall dieser Beiträge nur in den Körperschaftshaushalten der Hochschulen zu Mindereinnahmen führen würde.
2. Soweit Einnahmen aus Studienbeiträgen nach derzeitiger Praxis von den Hochschulen an den Staatshaushalt abgeführt und über diesen verausgabt werden, handelt es sich um Durchlaufposten, aus denen sich für den Staatshaushalt weder Einsparungen noch zusätzliche Belastungen ergeben.
3. Da der Freistaat Bayern rechtlich nicht verpflichtet ist, eine bei Abschaffung der Studienbeiträge entstehende Finanzierungslücke im Hochschulbereich durch die Bereitstellung zusätzlicher Haushaltssmittel auszugleichen, wird der Anwendungsbereich des Art. 73 BV auch unter diesem Gesichtspunkt nicht eröffnet.

Anmerkung

Eine Entscheidung, die nicht nur von der Opposition im Bayerischen Landtag so nicht erwartet wurde (geschweige denn zu erwarten war). Das erfreuliche Ergebnis sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Gericht in der Sache seine (höchst restriktive) Linie fortschreibt und sich lediglich einer weiteren Ausdehnung derselben versagt hat, die – wie hinreichend deutlich im Sondervotum – letztlich die Kreation des „gefühlt finanzwirksamen“ Volksbegehrens bedeutet hätte.

2 Die Entscheidung ist mit den Gründen sowie dem Sondervotum dokumentiert in BayVBl. 2013, 170; vgl. dort auch die Anmerkung von *S. Lorenzmeier*, S. 175 ff.

II. Oberverwaltungsgerichte der Länder

1. *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München, Beschluss v. 20.1.2012 (Az. 4 CE 11.2771) – Irreführende und unzulässige Fragestellungen im Bürgerbegehren*

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragsteller haben die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner zu tragen.
- III. Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Beteiligten streiten um die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

1. Am 20. März 2011 wurde beim Landratsamt Aichach-Friedberg ein Antrag auf immissionsschutzrechtliche Genehmigung eines Hähnchenmaststalls auf dem Grundstück Fl.Nr. 430/1 der Gemarkung Baindlkirch gestellt. Das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Augsburg teilte dazu mit Schreiben vom 27. Mai 2011 mit, eine ausreichende Futtergrundlage für den künftigen Bestand an Masthähnchen erforderne eine Bewirtschaftungsfläche von 97,26 ha; die eigenbewirtschaftete Nutzfläche des Vorhabensträgers betrage aber gegenwärtig nur 45,11 ha.

Mit Bescheid vom 31. August 2011 stellte das Landratsamt Aichach-Friedberg im Rahmen eines Vorbescheids nach § 9 Abs. 1 BImSchG die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens fest, wobei bestimmte naturschutzrechtliche und wasserwirtschaftliche Belange nicht Gegenstand der Vorbescheidsfrage seien. Der Hähnchenmaststall sei nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im Außenbereich privilegiert.

2. Am 29. August 2011 reichte der Antragsteller zu 3 im Namen aller vertretungsberechtigten Personen das „Bürgerbegehren aus Anlass des geplanten Hühnermaststalles südlich Baindlkirch“ bei der Antragsgegnerin ein. Beigefügt waren Unterschriftenlisten mit insgesamt 409 Unterschriften.

Die Fragestellung lautete:

„Sind Sie dafür, dass

I. für das unten abgebildete Gebiet südlich des Ortsteils Baindlkirch ein Bebauungsplan aufgestellt wird mit dem Mindestinhalt, dass eine für den Hühnermaststall verbindliche Baufläche weiter abgerückt von der Wohnbebauung, für diese Baufläche als Art der Nutzung „Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und die dazu gehörigen Wohnungen und Wohngebäude“, im Übrigen eine von der Bebauung freizuhaltende landwirtschaftliche Fläche, außerdem Flächen und Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen

Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie eine hinreichende straßenmäßige Erschließung festgesetzt werden

II. um diese Planungsziele zu sichern, eine Veränderungssperre gemäß § 14 BauGB für das unter I. genannte und unten abgebildete Plangebiet erlassen wird

sowie außerdem und unabhängig von vorstehenden Fragen I. und II.

III. der gemeindliche Flächennutzungsplan dahin geändert wird, dass Konzentrationszonen für emittierende landwirtschaftliche Betriebe (insbesondere Mastbetriebe) im Gemeindegebiet unter Ausschluss dieser Nutzungen außerhalb dieser Konzentrationszonen vorgesehen werden sollen?“

Als Begründung war auf den Unterschriftenlisten folgender Text abgedruckt:

„Die Genehmigung des beantragten Vorhabens kann möglicher Weise den Ortsteil Baindlkirch beeinträchtigen, weil von ihm schädliche Umwelteinwirkungen ausgehen können. Das Vorhaben bedarf daher der Steuerung durch Bebauungsplanung. Mit der Festlegung einer Baufäche soll sichergestellt werden, dass das Vorhaben räumlich von der vorhandenen Wohnbebauung so weit wie möglich abrückt. Die Art der Nutzung soll auf auch sonst im Außenbereich zulässige land- und forstwirtschaftliche Betriebe beschränkt werden. Die übrigen Flächen im Bebauungsplangebiet sollen von einer auch landwirtschaftlichen Bebauung möglichst freigehalten werden. Es sind Flächen und Maßnahmen für Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen festzusetzen, um Nutzungskonflikte soweit wie möglich zu vermeiden. Da die derzeit gebotenen Wege nicht ausreichen, muss auch eine geordnete Straßenerschließung vorgesehen werden. Zur Sicherung dieser Bebauungsplanung bedarf es der Veränderungssperre, damit keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden.“

Vollkommen unabhängig von dem Hühnermaststall in Baindlkirch soll zur Steuerung landwirtschaftlicher Mastbetriebe der Flächennutzungsplan geändert werden, damit sich solche Vorhaben im gesamten Gemeindegebiet künftig auf dafür geeignete Flächen „konzentrieren“. Hierfür bedarf es auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung der Darstellung von Konzentrationszonen für Mastbetriebe. Damit soll einerseits eine Zersiedlung des Außenbereichs entgegengewirkt, andererseits Flächen für solche Nutzungen unter Vermeidung von Konfliktlagen reserviert werden.“

Aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderat [sic] vom 27. September 2011 wies die Antragsgegnerin das von den Antragstellern eingereichte Bürgerbegehren mit Bescheid vom 12. Oktober 2011 als unzulässig zurück (Ziffer 1.) und lehnte die Durchführung des beantragten Bürgerentscheids ab (Ziffer 2.).

Die Antragsteller stellten daraufhin beim Verwaltungsgericht Augsburg einen Antrag nach § 123 VwGO auf einstweilige Zulassung des Bürgerbegehrens. Der Anordnungsgrund ergebe sich aus der Gefahr, dass der Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens durch die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung überholt werde. Dem Anordnungsanspruch stehe der erteilte Vorbescheid nicht entgegen, da dieser unter zwei Vorbehaltan stehe und noch anfechtbar sei. Eine unzulässige Koppelung zwischen der beabsichtigten Aufstellung eines Bebauungsplans und der Änderung des Flächennutzungsplans bestehe nicht. Das Begehren sei auch nicht deshalb unzulässig, weil für landwirtschaftli-

che Betriebe keine Konzentrationsflächen ausgewiesen werden könnten. Ein Verbot dieses Inhalts gebe es nicht.

Die Antragsgegnerin beantragte, den Antrag abzulehnen. Der Standort des Vorhabens sei aufgrund des Vorbescheids bereits planungsrechtlich gesichert. Da die in der Fragestellung enthaltene Festsetzung für den Alternativstandort „Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe“ vorsehe, sei danach das beantragte Vorhaben als gewerbliche Anlage im Plangebiet überhaupt nicht mehr zulässig.

Der Bevollmächtigte des Vorhabensträgers erklärte mit Schreiben vom 3. November 2011, dass das Vorhaben mangels ausreichender Flächen nicht auf überwiegend eigener Futtergrundlage betrieben werden könne.

Mit Beschluss vom 7. November 2011 lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag ab. Das eingereichte Bürgerbegehren sei insgesamt unzulässig. Bei Frage I. sei die Fragestellung irreführend, was zu einer unzulässigen Beeinflussung des Willens der abstimgenden Bürger geführt haben könne. Nach dem Wortlaut des Bürgerbegehrens sollten in dem Bebauungsplan Flächen für die Landwirtschaft festgesetzt werden, auf denen der Hühnermaststall möglichst weit abgerückt von der Wohnbebauung verwirklicht werden solle. Bei dem geplanten Stall handle es sich aber um kein landwirtschaftliches, sondern um ein gewerbliches Vorhaben, das bei Verwirklichung der in Frage I. beschriebenen Planung im gesamten Bereich des Bebauungsplans nicht mehr zulässig wäre, während die Fragestellung des Bürgerbegehrens das Gegenteil suggeriere. Der mangels öffentlicher Bekanntmachung noch anfechtbare Vorbescheid biete dem Vorhabensträger noch keine gesicherte Rechtsgrundlage. Wegen der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens hinsichtlich Frage I. könne auch der Erlass einer Veränderungssperre nicht begeht werden (Frage II.). Frage III. des Bürgerbegehrens sei schon deshalb unzulässig, weil dem Baugesetzbuch Konzentrationsflächen für die Landwirtschaft fremd seien; § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sei in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht genannt. Auch werde in dem Bürgerbegehren irreführenderweise der Eindruck erweckt, dass durch die Konzentrationszonen Mastbetriebe wie der geplante Hühnermaststall in bestimmten Gebieten konzentriert werden sollten. Bei solchen Betrieben könne es sich aber auch um gewerbliche Betriebe handeln.

Die Antragsteller haben gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Beschwerde zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingelegt. Sie beantragen,

die Antragsgegnerin unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 7. November 2011 zu verpflichten, das am 29. August 2011 eingereichte Bürgerbegehren gemäß Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO einstweilen zuzulassen.

Das Verwaltungsgericht unterstelle zu Unrecht, dass der im Bürgerbegehren erwähnte Hühnermaststall exakt derjenige sein solle, welcher derzeit geplant sei. Die geplante Festsetzung „Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe“ führe nicht zur Unzulässigkeit von Hühnermastställen schlechthin, son-

dern bedeute nur, dass der Besatz des geplanten Hühnermaststalles soweit reduziert werden müsse, dass er unter den Begriff der Landwirtschaft gefasst werden könnte. Der Wille der Abstimmenden sei eindeutig darauf gerichtet, die konkret erkennbare städtebauliche Konfliktsituation zu lösen. Auch Frage III. sei nicht irreführend, da jedenfalls für gewerbliche Mastbetriebe eine Konzentrationszone mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB dargestellt werden könne. Unzutreffend sei die Rechtsmeinung des Verwaltungsgerichts, die Konzentrationsflächenklausel des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB führe zur materiellen Unzulässigkeit des Begehrrens, soweit damit landwirtschaftliche Betriebe erfasst werden sollten. Eine auf solche Betriebe bezogene Konzentrationsflächendarstellung stehe zwar einem landwirtschaftlichen Betrieb nicht strikt entgegen; sie sei indes nicht unzulässig. Da das Begehrren nur auf die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens abziele und noch offen sei, ob die dabei formulierten Ziele abwägungsfehlerfrei erreichbar seien, könne hier noch nicht von einer Irreführung gesprochen werden.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Der Wortlaut der Frage I. ebenso wie die Begründung des Bürgerbegehrens zeigten deutlich, dass es ganz konkret um „das beantragte Vorhaben“ des Hühnermaststalls gehe. Dabei komme nicht zum Ausdruck, dass künftig nur noch solche Mastanlagen zulässig sein sollten, für die die überwiegende Futtermittelforschung auf eigenen Flächen gesichert sei; insoweit würden die Abstimmen den irregeführt. Es werde stillschweigend im Sinne einer Negativplanung jede gewerbliche Mast ausgeschlossen, ohne dass dies aus der Fragestellung und Begründung erkennbar wäre. Die in Frage III. geforderte Ausweisung von „Konzentrationsflächen für emittierende landwirtschaftliche Betriebe“ erlaube das Baugesetzbuch nicht. Die Fragestellung erwecke zudem den irreführenden Eindruck, die Bürger könnten durch die Abstimmung mit „Ja“ für das geplante Vorhaben einen neuen Standort bestimmen.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

Die zulässige Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend entschieden, dass kein Anordnungsanspruch auf vorläufige Zulassung des Bürgerbegehrens „Bürgerbegehren aus Anlass des geplanten Hühnermaststalles südlich Baindlkirch“ glaubhaft gemacht ist. Die von den Antragstellern dargelegten Gründe, auf deren Überprüfung der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 146 Abs. 4 S. 6 VwGO beschränkt ist, führen zu keiner anderen Beurteilung.

1. Das in Frage I. genannte Planungsziel, „eine für den Hühnermaststall verbindliche Baufläche weiter abgerückt von der Wohnbebauung“ festzusetzen, ist

irreführend formuliert. Denn damit wird der Eindruck erweckt, das streitige Vorhaben könne nach Inkrafttreten des Bebauungsplans noch innerhalb des Plangebiets – wenn auch an anderer Stelle – verwirklicht werden. Die für die zu überplanende Fläche geforderten Festsetzungen lassen aber für den geplanten Hühnermaststall, der mangels überwiegend eigener Futtermittelgrundlage nicht als landwirtschaftliches Vorhaben gemäß § 201 BauGB anzusehen ist, keinen Raum mehr. Auf der innerhalb des Plangebiets gelegenen „verbündlichen Baufläche“ sollen als Art der Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) in Anlehnung an § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO lediglich „Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude“ zulässig sein, so dass dort Gewerbebetriebe aller Art ausgeschlossen sind. Da das Bürgerbegehren für das übrige Plangebiet nur von der Bebauung freizuhaltende landwirtschaftliche Flächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 i.V.m. Nr. 18 a BauGB, vgl. BVerwG vom 17.12.1998 NVwZ 1999, 984) sowie Flächen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB) und Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) vorsieht, ließe sich der gewerblich betriebene Hühnermaststall im Geltungsbereich des vorgeschlagenen Bebauungsplans an keinem Standort mehr verwirklichen.

Diese rechtlich zwingende Konsequenz der Planung kommt im Text des Bürgerbegehrens und in der beigefügten Begründung an keiner Stelle auch nur ansatzweise zum Ausdruck. Mit den Formulierungen „abgerückt von der Wohnbebauung“ (Frage I.) bzw. „soll sichergestellt werden, dass das Vorhaben räumlich von der vorhandenen Wohnbebauung so weit wie möglich abrückt“ (Satz 3 der Begründung) wird vielmehr die unzutreffende Vorstellung erzeugt, durch die Planung werde lediglich der Abstand zwischen dem Hühnermaststall und den vorhandenen Wohnhäusern vergrößert, so dass der auf der räumlichen Nähe unterschiedlicher Grundstücksnutzungen beruhende Nachbarschaftsstreit gleichsam einer Kompromisslösung zugeführt werde. Dass die vorgeschlagenen Festsetzungen das umstrittene Projekt im gesamten Plangebiet gänzlich zu Fall bringen würden, war offenbar selbst den Initiatoren des Bürgerbegehrens ursprünglich nicht bewusst; für die Unterzeichner war dies aus der Art der Fragestellung und den beigefügten Erläuterungen erst recht nicht erkennbar.

Die Sperrwirkung der Planung für den zur Genehmigung gestellten Hühnermaststall durfte entgegen dem Beschwerdevorbringen nicht deshalb unerwähnt bleiben, weil das Bürgerbegehren nur in ganz allgemeiner Form darauf gerichtet gewesen wäre, standortbezogene Anforderungen für Hühnermastställe festzulegen. Bei der Planung ging es erkennbar (zumindest vorrangig) um die Lösung des durch den Genehmigungsantrag entstandenen konkreten Immissionskonflikts. Schon der Titel „Bürgerbegehren aus Anlass des geplanten Hühnermaststalls südlich Baindlkirch“ deutet an, dass mit den Mitteln der Ortsplanung auf das laufende Genehmigungsverfahren eingewirkt werden sollte. Dementspre-

chend bezieht sich Frage I. – im Unterschied zu Frage III. – auf Festsetzungen für ein ganz bestimmtes Projekt („den“ Hühnermaststall) und nicht bloß für einen Vorhabenstyp. Noch eindeutiger kommt in der beigefügten Begründung zum Ausdruck, dass das Bürgerbegehren primär darauf abzielt, das bereits beantragte Vorhaben wegen seiner möglicherweise schädlichen Umwelteinwirkungen auf den Ortsteil Baindlkirch einer „Steuerung durch Bebauungsplanung“ zu unterwerfen.

Eine ortspräferentielle Steuerung wäre zwar auch dadurch möglich gewesen, dass für das Plangebiet keine gewerblichen, sondern nur noch landwirtschaftliche Mastställe zugelassen werden. Dass in einer solchen aus nachbarlicher Sicht irrelevanten Beschränkung – neben der mit Immissionsschutzerwägungen begründeten Vergrößerung des Abstands zur Wohnbebauung – ein weiteres Ziel der Planung liegen könnte, kommt aber in dem Bürgerbegehren nirgendwo zum Ausdruck. Die Unterzeichner konnten daher nicht erkennen, dass der Träger des umstrittenen Vorhabens infolge der planerischen Festsetzungen nicht nur die ausdrücklich geforderte Standortverschiebung vornehmen, sondern überdies sein bisheriges Betriebskonzept umstellen, nämlich entweder den vorgesehenen Tierbesatz verringern oder die eigenbewirtschafteten Flächen ausweiten müsste, um in dem Plangebiet überhaupt noch einen Hühnermaststall verwirklichen zu können.

Da diese gravierende Rechtsfolge der beabsichtigten Planung weder im Text des Bürgerbegehrens noch in der Begründung angesprochen, sondern lediglich das räumliche Abrücken von der Wohnbebauung erwähnt wurde, liegt insoweit eine Irreführung der abstimmungsberechtigten Bürger vor, aus der sich die Unzulässigkeit der konkreten Fragestellung ergibt. Wie der Senat bereits in früheren Entscheidungen dargelegt hat, ergeben sich aus dem Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit zwingende Anforderungen an die Richtigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens. Die Stimmberchtigten können sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und diesem zur erforderlichen Mindestunterschriftenzahl verhelfen (Art. 18a Abs. 6 GO), als auch bei der nachfolgenden Abstimmung über den Bürgerentscheid nur dann sachgerecht entscheiden, wenn sie den Inhalt des Begehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vorteile und Nachteile abschätzen können. Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn in der Fragestellung oder in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird (vgl. BayVGH vom 9.12.2010 KommunalPraxis Bayern 2011, 155 f.; Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 Anm. 8 c jew. m.w.N.). Das Gleiche muss gelten, wenn wie hier die Folgen einer angestrebten Rechtsänderung so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden,

dass die Bürger, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des Regelungsvorschlags nicht erfassen können.

2. Auch Frage III. des Bürgerbegehrens ist, wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, rechtlich unzulässig. Die vorgeschlagene Änderung des Flächennutzungsplans dahingehend, „dass Konzentrationszonen für emittierende landwirtschaftliche Betriebe (insbesondere Mastbetriebe) im Gemeindegebiet unter Ausschluss dieser Nutzungen außerhalb dieser Konzentrationszonen vorsehen werden sollen“, steht im unauflosbaren Widerspruch zur Regelung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, wonach Konzentrationszonen mit rechtlicher Ausschlusswirkung nur für Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB und nicht auch für landwirtschaftliche Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) möglich sind. Der Gesetzgeber hat insoweit ganz bewusst von einer Anwendung des „Planvorbehalts“ auf land- oder forstwirtschaftliche Betriebe abgesehen (vgl. BT-Drs 13/4978 S. 7; *Krautzberger* in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, RdNr. 76 zu § 35). Das in Frage III. beschriebene Planungsziel lässt sich somit nach geltendem Recht nicht erreichen; soweit der gegenteilige Eindruck vermittelt wird, liegt auch darin eine Irreführung.

Entgegen der von den Antragstellern im Beschwerdeverfahren geäußerten Rechtsauffassung kann Frage III. auch nicht dahingehend (um-)gedeutet werden, dass in den Flächennutzungsplan landwirtschaftliche Konzentrationszonen ohne die Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufgenommen werden sollen. Unabhängig von der Frage, ob für eine solche – im Genehmigungsverfahren unbeachtliche – Darstellung die notwendige planungsrechtliche Erforderlichkeit gegeben wäre (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB), widersprüche dieses Verständnis jedenfalls dem klaren Wortlaut der Fragestellung, die den Ausschluss emittierender landwirtschaftlicher Nutzungen außerhalb der Konzentrationszonen als intendierte Rechtsfolge ausdrücklich hervorhebt. Da die Unterzeichner des Bürgerbegehrens aufgrund der Fragestellung annehmen müssen, durch die Ausweisung von Konzentrationszonen könnten bestimmte Flächen von der Bebauung mit landwirtschaftlichen Mastbetrieben freigehalten werden, wären sie in diesem Falle wiederum über die rechtlichen Konsequenzen des Planungsvorschlags getäuscht.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 i.V.m. § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Nrn. 1.5, 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

2. *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München, Urteil v. 21.3.2012, Az. 4 B 11.221 – Bürgerbegehren bezüglich eines Grundsatzbeschlusses [Leitsatz]³*

Ein auf einen Grundsatzbeschluss abzielendes Bürgerbegehren kann nur dann als unzulässig angesehen werden, wenn bereits im Vorhinein absehbar ist, dass ein entsprechender Bürgerentscheid nur auf rechtswidrige Weise umgesetzt werden kann.

3. *Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss v. 28.3.2012 (Az. 8 B 433/12) – Bürgerbegehren zur Landesgartenschau in Gießen [Orientierungssätze]⁴*

1. Ein cassatorisches Bürgerbegehren muss innerhalb einer Frist von acht Wochen schriftlich bei dem Gemeindevorstand eingereicht werden.
 2. Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn es nicht den gemäß § 8b Abs. 3 HGO erforderlichen Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthält.
4. *Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss v. 21.5.2012 (Az. 10 LA 3/11) – Geltungserhaltende Auslegung eines Bürgerbegehrens [Leitsatz]⁵*

1. Gegenstand eines Bürgerbegehrens können grundsätzlich auch Grundsatzentscheidungen zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde sein, die dann ihrerseits vom Rat bei späteren Ausführungsbeschlüssen zu beachten sind. Das ist jedoch nicht der Fall, wenn das Bürgerbegehren darüber hinaus auch die konkrete Änderung eines Bauleitplans betrifft.
2. Für die Bestimmung der Reichweite eines Bürgerbegehrens ist neben der zur Abstimmung gestellten Frage unter Zuhilfenahme der allgemeinen Auslegungsregeln auch auf seine Begründung abzustellen.
3. Eine „wohlwollende“ oder geltungserhaltende Auslegung dergestalt, dass sich das Bürgerbegehren als zulässig erweise, scheidet aus.

3 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in DVBl. 2012, 698 sowie in KommunalPraxis BY 2012, 323.

4 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in HGZ 2012, 242.

5 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in NordÖR 2012, 404.

