

Vermerk

über die Zulässigkeit von Bürgerbefragungen zur Errichtung von Windkraftanlagen

I. Ausgangslage / Sachverhalt

1. Aktuell (Stand 02.10.2025) sind für den kommenden Stadtrat am 13.10.2025 zwei Anträge von Fraktionen auf Durchführung einer Bürgerbefragung wegen der Errichtung von Windkraftanlagen in der Beratungsfolge. Im HPA am 17.09.2025 wurde die Frage erörtert, ob Bürgerbefragungen im Vorfeld von Aufstellungsbeschlüssen zulässig sind oder nicht. Daher soll auf diesem Wege den Entscheidungsträgern eine Entscheidungshilfe gegeben werden.

Laut Pressartikeln hat das Landesverwaltungsamt jüngst in Salzwedel die Durchführung einer Bürgerbefragung untersagt. Wir haben vergeblich versucht, an die Entscheidung zu kommen. In diversen Gemeinden wurden in der Vergangenheit Bürgerbefragungen zu Windkraftanlagen durchgeführt, die von den Kommunalaufsichten nicht beanstandet wurden. Beide Landräte des Altmarkkreises und des Landkreises Stendal vertreten die Auffassung, dass im Vorfeld von Aufstellungsbeschlüssen Bürgerbefragungen zulässig sind. Daraus könnte man ableiten, dass grundsätzlich Bürgerbefragungen möglich sind. Diese Frage lässt sich aber nicht allgemein, sondern nur im Einzelfall beurteilen. Daher liegt diesem Vermerk eine Auswertung der vorliegenden Rechtsprechung.

2. Vorangestellt sei, dass sich die Beurteilung der materiell-rechtlichen Zulässigkeit einer Bürgerbefragung nach § 28 Abs. 3 S. 1 und 2 i.V.m. § 26 Abs. 2 Nr. 6 und 8 KVG LSA (Bürgerbegehren) richtet. Danach sind Bürgerbefragungen in den in § 26 Abs. 2 Nr. 4 bis 8 KVG LSA genannten Angelegenheiten nicht zulässig. Maßgeblich geht es im Folgenden um folgende Vorschriften, die da lauten:

„(2) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über

.....

6. Die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch

.....

8. Angelegenheiten, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen“.

Daher kommt es maßgeblich auf die zum Bürgerbegehren /Bürgerentscheid ergangene Rechtsprechung an, weil Bürgerbegehren, - bescheide nur zulässig sind, wenn keiner der Ausschlussstatbestände des § 26 Abs. 2 vorliegt. Aufgrund dieses Verweises ist die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden identisch mit der von Bürgerbefragungen. Die zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ergangene Rechtsprechung kann also auf Bürgerbefragungen übertragen werden.

3. Am 30.06.2025 stand im Stadtrat der Aufstellungsbeschluss zur Aufstellung von WKA in Dahlen zur Beschlussfassung. Der Beschluss wurde vertagt, bis das Beteiligungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt in Kraft gesetzt wurde. Am 17.06.2025 stellte die Fraktion Freie Stadträte Stendal folgenden Antrag:

„Der Stadtrat möge nach Vorberatung beschließen:

Beschlusstext:

Der Oberbürgermeister wird in Einklang mit § 28 Abs. 3 KVG LSA und § 17 Hauptsatzung des Stadtrates der Hansestadt Stendal beauftragt, eine Einwohnerbefragung in den betroffenen Ortschaften dahingehend durchzuführen, dass die nachfolgende Fragestellung an alle Einwohnerinnen und Einwohner mit Hauptwohnsitz in den betroffenen Ortschaften haben und zum Zeitpunkt der Befragung (01.08.2025) 16 Jahre alt sind:

Fragestellung:

Sind Sie für die Errichtung von 6 Stück Windkraftanlagen bis zu einer Höhe von bis zu 261 m auf den Flächen in der Gemarkung Dahlen, Flur 9, Flurstücke 249, 254, 256, 259, 260, 271, 275, 276, 278, 281 und 282 und der Gemarkung Welle, Flur 1, Flurstücke 3, 13, 14 und 15 (gemäß beiliegenden Planausschnitt) einverstanden?

Abstimmung: JA / NEIN

Als betroffene Ortschaften sollen Heeren, Dahlen und Welle einbezogen werden.

Die Befragung soll im schriftlichen Verfahren im Zeitraum vom 01.08. bis 31.08.2025 durchgeführt werden, das Abstimmungsergebnis soll getrennt nach Ortschaften bekanntgegeben und veröffentlicht werden (vgl. § 17 (1) GO HS SDL). Neben der Fragestellung soll ein Datenblatt mit allen relevanten Fakten beigefügt werden, in welchem auch die Vor- und Nachteile (Pro und Contra) genannt werden sollen. Auch finanzielle Erwägungen und Fakten sollen zutreffend im zulässigen rechtlichen Rahmen dargestellt werden“.

4. Dieser Antrag wurde durch den Antrag vom 02.07.2025 modifiziert und ist wie folgt formuliert:

Die Freien Stadträte haben folgenden Antrag gestellt:

„Der Oberbürgermeister wird beauftragt, vor der Änderung von Flächennutzungsplänen (Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 Abs. 1 BauGB i. V. m. § 12 Abs. 2 BauGB) sowie vor dem Aufstellungsbeschluss zu Vorhabenbezogenen Bebauungsplänen (gemäß § 2 Abs. 1 BauGB i. V. m. § 12 Abs. 2 BauGB) zum Zwecke der Errichtung von Windkraftanlagen, in Einklang mit § 28 Abs. 3 KVG LSA und § 17 Hauptsatzung des Stadtrates der Hansestadt Stendal, eine Einwohnerbefragung in den betroffenen Ortschaften oder Ortsteilen vorzunehmen, bei der die betroffenen Einwohner sinngemäß befragt werden sollen, ob die betroffenen Einwohner ihr Einverständnis (Votum Ja oder Nein) zum Vorhaben erteilen. Es sollen alle Einwohnerinnen und Einwohner mit Hauptwohnsitz in den betroffenen Ortschaften oder Ortsteilen befragt werden, welche zum Zeitpunkt der Befragung 16 Jahre alt sind. Als

betroffene Ortschaften oder Ortsteile gelten diejenigen Ortschaften oder Ortsteile, welche eine zugehörige Wohnbebauung unter 2.500 m Abstand vom Windmast aufweisen. Der Text der Befragung ist dem Stadtrat der Hansestadt Stendal vorher bekanntzugeben“.

5. Am 11.09.2025 stellte die Fraktion CDU/FDP/Landgemeinden folgenden Änderungsantrag zum Antrag der Freien Stadträte:

„Die beantragte Bürgerbefragung erfolgt einmalig an alle Hauptwohnsitzinhaber der Stadt Stendal.

Die Befragung erfolgt dergestalt, dass die Bürger sinngemäß befragt werden, ob sie grundsätzlich mit der Beplanung von Flächen in der Stendaler Gemarkung zum Zwecke der Errichtung von Windkraftanlagen einverstanden sind“.

II. Übersicht über die bisher ergangene Rechtsprechung

Zur Frage, ob im Vorfeld von Aufstellungsbeschlüssen Bürgerbegehren zulässig sind, gibt es unterschiedliche Rechtsprechung. Nachfolgend werden die Urteile dargestellt und kurz hinsichtlich ihrer rechtlichen Bedeutung eingeordnet, um die unterschiedlichen Fallgestaltungen zu erläutern. Die eigentliche rechtliche Prüfung der aufgeworfenen Rechtsfrage, ob vorliegen eine Bürgerbefragung zulässig ist, erfolgt unter III.

1. Rechtsprechung, die Bürgerbefragungen (Bürgerbegehren / Bürgerentscheide) im Vorfeld von Aufstellungsbeschlüssen für zulässig erachtet.

- a. **VG Kassel, Urteil vom 28. September 2012 – 3 K 659/12.KS –**, juris enthält folgenden Orientierungssatz:

1. Gegenstand eines Bürgerbegehrens können auch Grundsatzentscheidungen zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde sein (Rn.28).

2. Ein Bürgerbegehren ist ausgeschlossen, wenn es einen konkreten Bezug zu einem bereits in der Bauleitplanung befindlichen Vorhaben aufweist (Rn.31).

Das VG Kassel führt zum Orientierungssatz 1 aus:

Das Bürgerbegehren betrifft auch eine wichtige Angelegenheit der Stadt i. S. d. § 8 b Abs. 1 HGO, **insbesondere können Gegenstand eines Bürgerbegehren auch Grundsatzentscheidungen zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde sein (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 21.05.2012, Az.: 10 LA 3/11, juris-Abfrage Rn. 22), hier die Frage der gewerblichen Nutzung eines Gemeindegebiets in der Größenordnung von 178 ha.**

Wertung: In dem vom VG Kassel entschiedenen Fall wurde der Antrag auf Zulassung eines Bürgerbegehrens eingereicht, nachdem bereits ein Aufstellungsbeschluss gefasst worden war. Insofern ist der Sachverhalt nicht dem unserem vergleichbar. Das VG Kassel hat jedoch grundsätzlich Bürgerbegehren für Grundsatzentscheidungen zur baulichen

Entwicklung für zulässig erachtet, dann aber die Klage doch aus anderen Gründen abgewiesen, auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden muss. Im Ergebnis hat Orientierungssatz 1 für die Entscheidung keine Rolle gespielt. Ferner hat die Hessische Norm zum Bürgerentscheid (§ 8b Abs. 5 a Hessische Gemeindeordnung) **einen anderen Wortlaut**¹, als § 26 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA. Das Urteil ist daher auf die Rechtslage in LSA nicht übertragbar. Relevant für die vorliegende Fragestellung ist daher nur die Aussage des Gerichts, dass im Vorfeld von Planentscheidungen Bürgerbegehren zulässig sind. Das Gericht bezieht sich dabei auf ein Urteil des OVG Lüneburg, das unten unter 2 c dargestellt wird.

b. VG Freiburg (Breisgau), Beschluss vom 11. Mai 2011 – 5 K 764/11 –, juris

Das Urteil des VG Freiburg trägt folgenden Leitsatz:

"Hat der Gemeinderat noch keinen Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst, kann die (Grundsatz-)Frage, ob davon abgesehen werden soll, für ein Vorhaben (hier Lebensmittelmarkt) die bauplanungsrechtlichen Grundlagen zu schaffen, Gegenstand eines Bürgerentscheids sein (Rn.6)."

Es führt dazu aus:

„Allerdings sollen gleichwohl Bürgerbegehren insoweit nicht völlig ausgeschlossen sein. **Grundsatzentscheidungen zur Gemeindeentwicklung im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens können zum Gegenstand eines Bürgerentscheids gemacht werden (VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 20.03.2009 aaO. m.w.N.).** Der Verwaltungsgerichtshof spricht von einer „**der Bauleitplanung vorgelagerten Phase**“, die durch den Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 BauGB beendet sein dürfte, denn spätestens mit diesem Beschluss werde das förmliche Bauleitplanverfahren eingeleitet (VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 20.03.2009 aaO. m.w.N.; Burmeister/Wortha, Bürgerbegehren gegen Bauprojekte, VBIBW 2009, 412, 414).

In diesem Sinne ist die Kammer der Auffassung, dass jedenfalls für die Zeit vor Ergehen eines Aufstellungsbeschlusses davon ausgegangen werden kann, dass sich das Verfahren noch in der „der Bauleitplanung vorgelagerten Phase“ befindet, in der der Ausschlussstatbestand noch nicht eingreift.

Der VGH Mannheim hat mit, Beschluss vom 27. Juni 2011 – 1 S 1509/11 –, juris das vorgenannte Urteil bestätigt. Der VG Mannheim führt dazu aus:

„Grundsatzentscheidungen zur Gemeindeentwicklung im Vorfeld des förmlichen Verfahrens der Bauleitplanung können jedoch zum Gegenstand eines Bürgerentscheids

¹ (2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

5a.

Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung, mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses, und sonstige Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,

gemacht werden. Sie werden nicht vom Ausschlussgrund des § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO erfasst (vgl. LT-Drs. 13/4385 sowie ferner die Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion GRÜNE, LT-Drs. 14/2311, S. 8).“

Wertung: In dem vom VG entschiedenen Fall lag – wie in unserem Fall – noch kein Aufstellungsbeschluss für einen B-Plan vor. Insofern sind die beiden Sachverhalte vergleichbar. Das Urteil erging aber zu der Regelung des § 21 Abs. 2 Nr. 6 der GO BW die lautet:

„(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

6.

Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses sowie über“.

Ausweislich des Wortlauts der baden-württembergischen Norm sind Bürgerentscheide in BW auch zu verfahrenseinleitenden Beschlüssen, also zu Aufstellungsbeschlüssen zulässig. Insofern unterscheidet sich hier die Rechtslage von der in LSA. Daher ist das Urteil auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar.

c. **Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 8. Mai 2023 – 3 MB 27/22 –, juris**

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch das OVG Schleswig die Durchführung eines Bürgerbegehrens im Rahmen eines Aufstellungsbeschlusses für zulässig erachtet. Dieses Urteil erging zu § 16g Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, die aber inhaltlich von § 26 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA ebenfalls derart abweicht, dass es auf die Rechtslage in LSA nicht übertragbar ist.

2. **Rechtsprechung, die Bürgerbefragungen (Bürgerbegehren / Bürgerentscheide) im Vorfeld von Aufstellungsbeschlüssen für unzulässig erachtet**

a. **VG Braunschweig, Urteil vom 27. Mai 2004 – 1 A 103/04 –, juris**

Die Leitsätze des Urteils lauten:

1. Gegen einen Ratsbeschluss gerichtet ist ein Bürgerbegehren immer dann, wenn es seinem Inhalt nach eine vollständige oder teilweise Korrektur des Ratsbeschlusses bzw. eine wesentlich andere als die vom Gemeinderat beschlossene Lösung anstrebt.

2. Ein Bürgerbegehren, welches die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und/oder Aufhebung von Bebauungsplänen zum Gegenstand hat, ist unzulässig, da Entscheidungen, die in einem Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, vom Einflussbereich plebiszitärer Entscheidungen auszunehmen sind, weil diese die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erfordern, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit "Ja" oder "Nein" pressen lassen.

Dem Urteil lag folgender **Sachverhalt** zugrunde:

Die Stadt Braunschweig plant auf dem Schlossparkareal in Braunschweig die Errichtung eines großflächigen Einkaufszentrums mit Rekonstruktion der historischen Schlossfassaden. Nachdem diese Pläne bekannt geworden waren, hat die Klägerin mit der Einleitung eines Bürgerbegehrens begonnen. Am **23.06.2003** schrieb sie an die Stadt:

„Wir zeigen hiermit die Durchführung eines Bürgerbegehrens gemäß § 22 b NGO mit folgendem Gegenstand an:

„DER ÜBERWIEGENDE TEIL DES SCHLOSSGARTENS (SCHLOSSPARK) SOLL DAUERHAFT IM GEGENWÄRTIGEN BESTAND ALS PARKANLAGE UND ERHOLUNGSFLÄCHE FÜR DIE BÜRGERINNEN UND BÜRGER DER STADT BRAUNSCHWEIG ERHALTEN BLEIBEN.“

Die bestehenden wenigen zusammenhängenden Grünflächen in der Innenstadt, wie der Schlosspark und der grüne Ring der Okerumflut, müssen einen besonderen Schutz genießen, insbesondere soll der Schlosspark als „Grüne Lunge“ an einer hoch frequentierten Verkehrsachse im Stadtzentrum gesichert werden. Die Stadt antwortete darauf mit Schreiben vom **03.07.2003**, in dem sie u. a. den Hinweis gab, dass das Bürgerbegehren gemäß § 22b Abs. 5 Satz 2 NGO mit den zu seiner Unterstützung erforderlichen Unterschriften binnen sechs Monaten, also bis zum 23.12.2003, bei ihr einzureichen sei.

In seiner Sitzung am **08.07.2003** fasste der Rat der Stadt Braunschweig die Beschlüsse zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes IN 220 – Einkaufszentrum Schlosspark – und zur 77. Änderung des Flächennutzungsplanes. Diese Beschlüsse sind in der Braunschweiger Zeitung vom **18.07.2003** bekannt gemacht worden.

Am 19.12.2003 reichte die Klägerin das Bürgerbegehren mit über 30.000 Unterschriften bei der Stadt ein. In seiner Sitzung am 27.01.2004 beschloss der Beklagte, dass das Bürgerbegehren zum Erhalt des Schlossparks unzulässig sei. Dieses Ergebnis mit Begründung wurde den drei Vertretern der Klägerin mit Schreiben vom 28.01.2004 mitgeteilt. Darin heißt es, eine Überprüfung der Unterschriftenlisten habe ergeben, dass das in § 22b Abs. 2 Satz 1 NGO geforderte Quorum erreicht sei. Gleichwohl sei das Bürgerbegehren unzulässig, weil es gegen die städtische Bauleitplanung gerichtet (§ 22b Abs. 3 Nr. 6 NGO), nicht innerhalb der Frist von drei Monaten (§ 22b Abs. 5 Satz 3 NGO) eingereicht sei und entgegen § 22b Abs. 4 Satz 2 NGO auch keinen ausreichenden Kostendeckungsvorschlag enthalte.

Das VG Braunschweig wies die auf Zulassung des Bürgerbegehrens gerichtete Klage mit folgender Begründung ab:

„Darüber hinaus verstößt das Bürgerbegehren auch gegen § 22b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO². Danach ist ein Bürgerbegehren über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen unzulässig. Durch diese aus dem nordrhein-westfälischem Recht (§ 26 Abs. 5 Nr. 6 NWGO) übernommene Vorschrift sind durch Bebauungs- und

² Die Regelung ist nahezu wortgleich mit § 26 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA: „Unzulässig ist ein Bürgerbegehren über 6.

die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) und dem Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch,“.

Flächennutzungspläne getroffene Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens in einem umfassenden Sinne entzogen. Sie findet ihre Rechtfertigung in der Überlegung, Entscheidungen, die in einem Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, vom Einflussbereich plebiszitärer Entscheidungen auszunehmen, weil diese die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erfordern, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit „Ja“ und „Nein“ pressen lassen (OVG Münster, NVwZ-RR 2002, 767; vgl. auch die Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts LT-Drucks. 13/1450 S. 104; Wefelmeier in KVR-NGO § 22b Rn. 24). Auch wenn das am 23.06.2003 angezeigte Bürgerbegehren weder den Ratsbeschluss vom 08.07.2003 noch das darin genannte Einkaufszentrum Schlosspark erwähnt, fällt es gleichwohl unter den Ausschlussstatbestand des § 22b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO; denn es ist, wie bereits ausgeführt, der Sache nach auf die Verhinderung der im Bebauungsplan-Aufstellungsbeschluss zum Ausdruck kommenden bauplanerischen Vorstellungen der Stadt Braunschweig gerichtet und widerspricht den darin beabsichtigten Festsetzungen (vgl. VG Köln, Urt. v. 03.09.1999, zitiert nach juris Rechtsprechung; Rehn/Cronauge NWGO § 26 VI 6; Wefelmeier in KVR-NGO § 22b Rn. 24). Wenn die Klägerin dagegen anführt, ihr Bürgerbegehren (Erhaltung des Schlossparks) und die beabsichtigte Bauleitplanung zur Errichtung des Einkaufszentrums Schlosspark beträfen voneinander getrennte Angelegenheiten und das Bürgerbegehren hindere die Stadt nicht, einen Bebauungsplan für das Schlossparkareal zu beschließen, übersieht sie die gesetzliche Regelung in § 1 Abs. 3 BauGB. Danach sind Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Nicht erforderlich ist ein Bebauungsplan, der aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht vollzogen werden kann (BVerwG DVBl. 2004, 241; Berliner Kommentar BauGB § 1 Rn. 16). Genau das wäre hier indessen der Fall, wenn durch Bürgerentscheid die Erhaltung des Schlossparks als Parkanlage und Erholungsfläche beschlossen werden würde mit der Folge, dass das Bebauungsplanverfahren Einkaufszentrum Schlosspark dann eingestellt werden müsste. Dieses Ergebnis wäre das Gegenteil von dem, was durch § 22b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO sichergestellt werden soll, nämlich eine durch ein Bürgerbegehren nicht beeinflusste Bauleitplanung“.

Dieses Urteil wurde vom OVG Lüneburg (siehe unter b) bestätigt.

Wertung: Der dem vorstehenden Urteils zugrundeliegende Sachverhalt ist mit unserem vergleichbar. Der Antrag auf Durchführung des Bürgerbegehrens wurde vor dem Aufstellungsbeschluss eingereicht. Ferner sind auch die beiden einschlägigen Vorschriften zum Bürgerbegehren in Niedersachsen und in LSA identisch.

b. OVG Lüneburg, Beschluss vom 17. Dezember 2004 – 10 LA 84/04 –, juris

Das OVG Lüneburg hat das Urteil des VG Braunschweig bestätigt und den Antrag auf Zulassung der Berufung abgewiesen.

Das OVG Lüneburg führt dazu aus:

„Die Zulässigkeit des **Bürgerbegehrens, das nach § 22 b Abs. 1 NGO** in Angelegenheiten der Gemeinde grundsätzlich zulässig ist und als direktdemokratisches Element den (auch)

für die Gemeinden geltenden Grundsatz der repräsentativen Demokratie durchbricht (vgl. Wefelmeier, KVR-NGO, § 22 b Rdnr. 2), richtet sich im Einzelnen nach **§ 22 b Abs. 2 bis 5 NGO. Diese Regelungen dienen vor allem der Beschränkung der direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger, um das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in seinem Wesensgehalt und Kernbereich unangetastet zu lassen und die Funktionsfähigkeit der verfassungsmäßigen Organe der Gemeinde zu erhalten** (vgl. Wefelmeier, KVR-NGO, § 22 b Rdnr. 2). Dieser Zweck der Regelungen macht hinreichend deutlich, dass die in § 22 b Abs. 2 bis 5 NGO **enthaltenen Beschränkungen kumulativ zu beachten sind und insgesamt die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bestimmen. Ist nur eine der Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt, so ist das Bürgerbegehren unzulässig.** Dies wird bereits durch die Bestimmung des § 22 b Abs. 6 Satz 1 NGO deutlich, wonach die Voraussetzungen der Absätze 2 bis 5 bei Eingang des Bürgerbegehrens erfüllt sein müssen. Danach kommt es also darauf an, ob zu einem bestimmten Zeitpunkt, nämlich dem Eingang des Bürgerbegehrens, sämtliche in den Absätzen 2 bis 5 des § 22 b NGO enthaltenen Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen. Mit anderen Worten darf ein Bürgerbegehren u.a. nicht auf einen Gegenstand nach § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nrn. 1 bis 8 NGO gerichtet sein und - unabhängig von der Frage, ob das Bürgerbegehren einen solchen Gegenstand betrifft - muss es die Einreichungsfristen nach § 22 b Abs. 5 Satz 2 oder 3 NGO einhalten, wenn es sich gegen einen Beschluss des Rates richtet, ohne dass es auf den näheren Gegenstand des Beschlusses ankommt.

Danach muss der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung erfolglos bleiben. Ihr Vorbringen rechtfertigt nicht die Zulassung der Berufung.

Nach der die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens u. a. regelnden Bestimmung des § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO kommt es entgegen der Auffassung der Klägerin nicht darauf an, **ob sich ein Bürgerbegehren (ausdrücklich) gegen einen Beschluss des Rates über die Aufstellung eines Bebauungsplanes richtet. Entscheidend ist allein, ob das Bürgerbegehren den Gegenstand „Aufstellung eines Bebauungsplans“ betrifft.** Dies wird bereits deutlich durch die Formulierung „Unzulässig ist ein Bürgerbegehren über die Aufstellungvon Bauleitplänen“. **Das Bürgerbegehren muss deshalb einen ihm möglicherweise entgegenstehenden Beschluss des Rates - hier den Beschluss des Rates zur Aufstellung des Bebauungsplanes „IN 220 - Einkaufszentrum Schlosspark“ - nicht benennen** (vgl. Wefelmeier, KVR-NGO, § 22 b Rdnr. 24 mit weiteren Nachweisen). Das von der Klägerin initiierte **Bürgerbegehren betrifft jedoch entgegen ihrer Ansicht einen Gegenstand, über den ein Bürgerbegehren nach § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO nicht zulässig ist. Denn mit der Forderung des Bürgerbegehrens „Der überwiegende Teil des Schlossgartens (Schlosspark) soll dauerhaft im gegenwärtigen Bestand als Parkanlage und Erholungsfläche für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt {Braunschweig} erhalten bleiben“ steht es dem mit der Aufstellung des beabsichtigten Bebauungsplans „Einkaufszentrum Schlosspark - IN 220“ verfolgten Planungsziel, nämlich die planungsrechtlichen Voraussetzungen zur Errichtung eines Einkaufs- und Dienstleistungszentrums im Stadtgebiet auf der Fläche des heutigen Schlossparks zu schaffen (Drucksache 8933/04 vom 22. Juni 2004, Bl. 185 ff GA), unvereinbar gegenüber und unterfällt damit dem durch § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO bestimmten Ausschlussgrund mit der Folge der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.**

.....

Diese, von der Klägerin dargelegte Unterscheidung zwischen der Aufstellung eines Bebauungsplans, über die nach § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO ein Bürgerbegehren unzulässig ist, und der Verwirklichung eines Bebauungsplanes verkennt den Sinn und Zweck des § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO. ***Einerseits ist Grund für den gesetzlichen Ausschlusstatbestand, dass u.a. in den Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen eine Bürgerbeteiligung in formalisierter Form vorgesehen ist, die nach Auffassung des Gesetzgebers einer Erweiterung durch andere Partizipationsformen nicht zugänglich sein soll (vgl. Schriftlicher Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts, Landtags-Drucksache 13/2400, S. 6). Andererseits verfolgt der o.g. Ausschlusstatbestand das Ziel, zu verhindern, dass es infolge des Nebeneinanders von Planaufstellungsverfahren und Bürgerbegehren/Bürgerentscheid und der damit verbundenen Gefahr einander widersprechender Ergebnisse zu einer nicht vertretbaren Verzögerung des geplanten Vorhabens kommt*** (vgl. Wefelmeier, KVR-NGO, § 22 b Rdnr. 23 und 24 unter Hinweis auf VG Minden, Urt. vom 4. Oktober 1996 - 10 K 451/96 -, NVwZ-RR 1998, 259, 260 und Ritgen, NVwZ 2000, 129, 133). Dieses, mit dem Ausschlusstatbestand des § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO (auch) ***verfolgte Ziel übersieht die Klägerin, wenn sie meint, das Bürgerbegehren dürfe sich zwar nicht gegen einen Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplanes, wohl aber in zulässiger Weise gegen die Verwirklichung oder Umsetzung eines Bebauungsplanes richten***. Auch wenn sich daher das Bürgerbegehren der Klägerin nur gegen die Ausübung der der Stadt {Braunschweig} zustehenden eigentumsrechtlichen Befugnisse und gegen die möglicherweise damit verbundene Verwirklichung des geplanten Bebauungsplanes richten sollte, ist das Bürgerbegehren nach § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO unzulässig“.

Wertung: Wichtig ist folgende Wertung des OVG: „Entgegen der Auffassung der Klägerin kommt es nicht darauf an, ob sich ein Bürgerbegehren (ausdrücklich) gegen einen Beschluss des Rates über die Aufstellung eines Bebauungsplanes richtet. Entscheidend ist allein, ob das Bürgerbegehren den Gegenstand „Aufstellung eines Bebauungsplans“ betrifft“. In diesem Urteil hat das OVG Lüneburg noch nicht judiziert, dass Bürgerbegehren zu Grundsatzentscheidungen der baulichen Entwicklungen grundsätzlich möglich sind. Dies hat das OVG Lüneburg erst in der nachfolgenden Entscheidung herausgearbeitet.

c. OVG Lüneburg, Beschluss vom 21. Mai 2012 – 10 LA 3/11 –, juris

In dieser Entscheidung hat das OVG Lüneburg seine Rechtsprechung aus dem vorstehenden Urteil aus dem Jahr 2004 bestätigt.

Dem Urteil lag folgender **Sachverhalt** zugrunde:

Am **26. Juni 2008** beschloss der Rat der Beklagten zu 2., den Erlass eines Aufstellungsbeschlusses für die 2. Änderung des bereits rechtskräftigen vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. VE2 „Erdenwerk C.“ mit dem Ziel, die Errichtung einer Biogasanlage mit einer elektrischen Leistung von bis zu 1,5 MW und einer betriebszugehörigen Spedition auf den Betriebsflächen des Erdenwerks C. zu ermöglichen. Am **15. Oktober 2008** wurde ein entsprechender Auslegungsbeschluss gefasst. Am 23. Oktober 2008 zeigte die Klägerin zu 1. der Gemeinde Ostrhauderfehn die Einleitung eines

Bürgerbegehrens zum Thema „Biogasanlagen“ an. Unter dem **24. Oktober 2008** übersandte sie per E-Mail ein Muster der Unterschriftenlisten. Danach soll über folgende Frage in einem Bürgerentscheid abgestimmt werden:

„Sind Sie dafür, dass in Ostrhauderfehn keine Biogasanlagen errichtet werden, die mehr als 0,5 MW leisten?“

Die Vorinstanz (VG Oldenburg (Oldenburg), Urteil vom 7. Dezember 2010 – 1 A 2477/09 – , juris) hatte die Klage der Initiatoren auf Zulassung des Bürgerentscheids abgewiesen und dies wie folgt begründet:

„Darüber hinaus sei die Klage auch unbegründet. Das Bürgerbegehren beziehe sich auf einen Gegenstand, der nicht zum kommunalen Aufgabenbereich gehöre. Biogasanlagen mit der im Bürgerbegehren genannten Leistung seien in einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen, für das der Landkreis als Genehmigungsbehörde zuständig sei. **Eine Handlungskompetenz der Gemeinde bestehe in diesem Zusammenhang nur im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen sowie der Beteiligung an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Bürgerbegehren, die sich auf diese Handlungsfelder bezögen, seien jedoch ebenfalls unzulässig.** Die zur Abstimmung gestellte Frage könne auch nicht abstrakt im Sinne eines Appells beurteilt werden, zukünftig die Ansiedlung von Biogasanlagen der genannten Größenordnung auszuschließen. **Eine solche Verhinderungsplanung wäre mit den Zielen der Bauleitplanung, insbesondere einer gerechten Abwägung der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange, nicht vereinbar, so dass insoweit ein gesetzwidriges Ziel verfolgt werde.**“

Das **OVG Lüneburg** hat die auf Zulassung der Berufung gerichtete Beschwerde mit folgender Begründung abgewiesen:

Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, das nach § 32 Abs. 1 NKomVG in Angelegenheiten der Gemeinde grundsätzlich zulässig ist, richtet sich im Einzelnen nach § 32 Abs. 2 bis 5 NKomVG. **Insbesondere darf ein Bürgerbegehren nach § 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 NKomVG nicht auf die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch gerichtet sein.**

.....

Den Klägern ist zunächst darin beizupflichten, dass Gegenstand eines Bürgerbegehrens grundsätzlich auch Grundsatzentscheidungen zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde sein können, die dann ihrerseits vom Rat bei späteren Ausführungsbeschlüssen zu beachten sind (vgl. Senatsbeschluss vom 11. August 2008 - 10 ME 204/08 -, NdsVBl 2008, 314; Wefelmeier, a.a.O., Rn. 11).“

Man könnte aus dieser Begründung ableiten, dass das OVG Lüneburg nunmehr auf die Rechtsprechung des VGH Mannheim einschwenkt. Aber im Folgenden führt das OVG Lüneburg aus:

Das eingereichte Bürgerbegehren betrifft jedoch entgegen der Auffassung der Kläger darüber hinaus auch die konkrete Änderung eines Bauleitplans, nämlich die des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. VE2 „Erdenwerk C.“, für die der Rat der

Beklagten zu 2. am 26. Juni 2008 einen Aufstellungsbeschluss gefasst hat. Dies folgt zwar nicht ausdrücklich aus der im Bürgerbegehren zur Abstimmung gestellten Frage, die sich abstrakt gegen die Errichtung von Biogasanlagen mit einer elektrischen Leistung von mehr als 0,5 MW wendet, und dabei offenlässt, ob hiervon auch bereits in Planung befindliche Biogasanlagen erfasst sein sollen. **Die Reichweite des Bürgerbegehrens ergibt sich jedoch unter Zuhilfenahme der allgemeinen Auslegungsregelungen der §§ 133, 157 BGB aus dem Antrag einschließlich seiner Begründung** (vgl. Senatsbeschlüsse vom 10. September 2004 - 10 ME 76/04 -, NdsVBl. 2005, 52 m.w.N., und vom 14. Oktober 2005 10 ME 75/05 -, n.v.). Die ersten drei Sätze der Begründung fassen die Nachteile zusammen, die nach Auffassung der Vertretungsberechtigten generell bei der Errichtung großer Biogasanlagen bestehen. Der vierte und letzte Satz, eingeleitet mit „deshalb“, zieht die Schlussfolgerung, dass aufgrund dieser Nachteile „auch die auf dem Gelände der Firma C. vorgesehene 1,5 MW-Anlage nicht gebaut werden (soll)“ und betrifft damit im Kern die für die Errichtung dieser Anlage erforderlichen Vorkehrungen, insbesondere den (am 17. Juni 2009 erfolgten) Erlass einer Änderungssatzung für den entsprechenden Bebauungsplan.

Zudem kommt es auch nicht darauf an, ob sich ein Bürgerbegehren (ausdrücklich) gegen einen Beschluss des Rates über die Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplanes richtet. Entscheidend ist allein, ob das Bürgerbegehren diesen Gegenstand betrifft. Dies wird bereits deutlich durch die Formulierung „**Unzulässig ist ein Bürgerbegehren über die Aufstellung (und) Änderung von Bauleitplänen**“ in § 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 NKomVG. **Das Bürgerbegehren muss deshalb einen ihm möglicherweise entgegenstehenden Beschluss des Rates – hier den Aufstellungsbeschluss des Rates für die Änderung des Bebauungsplans Nr. VE2 „Erdenwerk C.“ – nicht benennen** (vgl. Senatsbeschluss vom 17. Dezember 2004 - 10 LA 84/04 -, NVwZ-RR 2005, 349; Wefelmeier, a.a.O. 41 m.w.N.). **Mit der Forderung des Bürgerbegehrens „in Ostrhauderfehn keine Biogasanlagen (zu errichten), die mehr als 0,5 MW leisten“ steht es dem mit der Änderung des Bebauungsplans Nr. VE2 „Erdenwerk C.“ verfolgten Planungsziel, die planungsrechtlichen Voraussetzungen zur Errichtung einer Biogasanlage mit einer elektrischen Leistung von 1,5 MW zu schaffen, unvereinbar gegenüber und unterfällt damit dem durch § 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 NKomVG bestimmten Ausschlussgrund mit der Folge der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.**

Wertung: In dieser Entscheidung hat das OVG Lüneburg unter Verweis auf einen seinen Senatsbeschluss vom 11. August 2008 - 10 ME 204/08 -, NdsVBl. 2008 im Rahmen eines orbiter dictums entschieden, dass Bürgerbegehren grundsätzlich auch Grundsatzfragen der baulichen Entwicklung einer Gemeinde zum Gegenstand haben können. Daher kommt es für die Anwendbarkeit des Urteils auf die vorliegende Fragestellung darauf an, ob im jeweiligen Einzelfall Gründe vorliegen, die eine Ausnahme von dem Grundsatz zulassen.

d. OVG Magdeburg, Beschluss vom 27. Oktober 2003 – 2 L 323/00 –, juris

Soweit ersichtlich hat sich das OVG Magdeburg mit Bürgerbegehren im Zusammenhang mit Windkraftanlagen nur im Beschluss vom 27. Oktober 2003 – 2 L 323/00 –, juris auseinandergesetzt. Dieses Urteil ist aber aufgrund seines Sachverhalts nicht auf die zu prüfende Rechtsfrage anwendbar, weil in dem vom OVG MD entschiedenen Fall der Planungsverband Kläden und nicht die Gemeinde für die Aufstellung der B-Pläne zuständig

war. Daher handelte es sich nicht um eine Angelegenheit der Gemeinde, die einem Bürgerbegehren zugänglich war.

e. VG Augsburg, NVwZ-RR 2002, S. 597

Gemäß § 26 Abs. 2 S. 2 Nr. sind Bürgerbefragungen im Übrigen auch dann unzulässig über Angelegenheiten, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

In dem o.g. Urteil wird ausgeführt, dass Bauleitpläne von der Kommune grundsätzlich in eigener Verantwortung aufzustellen sind, § 2 Abs. 1 S. 1 Baugesetzbuch (BauGB). Nach Ansicht des Gerichts ist ein derartiges gesetzwidriges Ziel erfüllt, wenn ein Bürgerbegehren den bei Aufstellung eines Bebauungsplans festzusetzenden materiell-rechtlichen Ausschluss einer Nutzung zum Gegenstand hat. Das VG Augsburg führt dazu aus:

„Es (das Bürgerbegehren A.d.V.) sieht nach seinem eindeutigen Wortlaut eine abschließende materielle Entscheidung im Bauleitplanaufstellungsverfahren vor, die jedoch nach § 1 VI BauGB zwingend als Abwägungsentscheidung zu erfolgen hat. Durch die in der Fragestellung enthaltene strikte Maßgabe, dass ein aufzustellender Bebauungsplan in seinem Geltungsbereich Nutzungen für kirchliche Zwecke ausnahmslos ausschließen soll, ist bereits eine maßgebliche Festsetzung ohne Möglichkeit zur planerischen Abwägung zwingend vorgegeben. Dies gilt im Übrigen auch, wenn die planerische Vorgabe - wie von Klägerseite vorgetragen - nur den gem. § 2 I 2 BauGB zu fassenden Aufstellungsbeschluss, nicht aber den Satzungsbeschluss selbst betreffen soll, da auch dann bereits der Inhalt des Bebauungsplans endgültig vorgezeichnet und die Entscheidung für eine andere als die bereits im Aufstellungsbeschluss vorab entschiedene Festsetzung ausgeschlossen wäre. Da eine den Anforderungen des Baugesetzbuchs entsprechende Abwägung jedoch bei einer Entscheidung durch den vorgesehenen Bürgerentscheid nicht erfolgen kann, würde sich der vorgabengemäß in Kraft gesetzte Bebauungsplan als rechtsfehlerhaft erweisen. Für ein Bürgerbegehren, das auf ein mit der Rechtsordnung nicht in Einklang stehendes Ziel gerichtet ist, besteht jedoch kein Zulassungsanspruch (vgl. VGH München, Urt. v. 10. 6. 1998 - 4 ZE 98.1596; VGH München v. 24. 7. 1998 - 4 ZE 98.1889; Thum, Art. 18a I BayGO Anm. 2e) bb; Widtmann/Grasser/Glaser/Hermann, BayGO, Art. 18a Rdnr. 2)“.

Die Kommentierung in Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BauGB – Kommentar, § 2 Rn. 6ff. untermauert diese Rechtsauffassung. Hier wird ausgeführt:

„Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 sind die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Hiermit ordnet das BauGB die Aufgabe der Bauleitplanung als **Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde** ein. Auch soweit das BauGB hiervon Abweichungen zulässt (vgl. §§ 203 bis 205), bleibt entscheidend, dass die Zuständigkeit für die Bauleitplanung der örtlichen Gemeinschaft iSd Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG obliegt (vgl. BVerfG Beschl. v. 9. 12. 87 - 2 BvL 16/84, aaO, vor Rn. 1). Diese Zuständigkeitsbestimmung der Gemeinden für die Bauleitplanung als Selbstverwaltungsaufgabe steht im engen Zusammenhang mit dem Gegenstand der Bauleitplanung, auch als Bestandteil der Gesetzgebungsmaterie Bodenrecht iSd Art. 74 Nr. 18 GG, sowie mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG. § 2 Abs. 1 Satz 1 entspricht der Aufgabenbestimmung der Bauleitplanung in § 1 Abs. 1, wonach es Aufgabe der

*Bauleitplanung ist, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Nach dem BVerfG (Gutachten v. 16.6.1954- 1 PPvV 2/52, aaO, vor Rn. 1) ist „Gegenstand der städtebaulichen Planung die Vorbereitung und Leitung der gesamten Bebauung in Stadt und Land, der zu ihr gehörenden baulichen Anlagen und Einrichtungen sowie der mit der Bebauung in Verbindung stehenden Nutzung des Bodens". (...) Der durch Art. 28 Abs. 2 GG unstreitig gewährleistete **Kernbereich der 8 Selbstverwaltung** der Gemeinden verlangt ein bestimmtes Maß an Eigenentwicklung, die Möglichkeit des Ausgleichs unterschiedlicher Interessen der Grundstücksnutzung im Gemeindegebiet und eine ausreichende Finanzausstattung. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Gewährleistung des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG zumindest in wesentlichen Bereichen die Materien abdeckt, die Gegenstand der Bauleitplanung sind. Dem entspricht es, dass die Zuständigkeitsregelung des § 2 Abs. 1 Satz 1 die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden wesentlich fördert (BVerwG Urt. v. 11.4.1986 - 4 C 51.83; Urt. v. 16.12.1988 - 4 C 40.86; Beschl. v. 21.8.1995 - N 1195, aaO, Rn. 1). Nach Auffassung des BVerfG (Beschl. v. 9.12.1987 - 2 PVL 16/84, aaO, vor Rn. 1) stärkt das BauGB mit dieser Bestimmung die Sachnähe der örtlichen Ebene und sichert die Planentscheidungen gegen Eingriffe einer ortsfernen Fachaufsicht ab; dabei werde gewährleistet, dass die **Verantwortung für die Bauleitplanung eindeutig im örtlichen Bereich, also bei der Gemeinde und ihrem von den Gemeindebürgern gewählten Organ, liege**".*

Wertung: Aus dem Sachverhalt des Urteils ist nicht eindeutig ersichtlich, ob es sich bei dem Bürgerbegehren um ein solches im Vorfeld eines Aufstellungsbeschlusses handelt, oder ob ein Aufstellungsbeschluss bereits vorliegt. Ein Aufstellungsbeschluss unterliegt nicht der Abwägung (z.B. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. September 2006 – OVG 2 A 9.05 –, juris). Wird aber vor einem Aufstellungsbeschluss eine Nutzung durch ein Bürgerbegehren ausgeschlossen, so führt dies zu einem nachträglichen Mangel bei der Abwägung im Rahmen des Satzungsbeschlusses, so dass § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB verletzt wird. Das wiederum führt zu einem rechtswidrigen Ziel i.S. des § 26 Abs. 2 Nr. 8 KVG LSA.

III. Rechtliche Prüfung

Zu klären ist, ob die beiden Anträge der Fraktion Freie Stadträte und der CDU/Landgemeinde materiell-rechtlich zulässig sind. Formell rechtliche Fragen werden nachfolgend nicht behandelt. Hierzu haben die beiden Fraktionen von mir jeweils Hinweise bekommen.

1. Zum Antrag der Fraktion Freie Stadträte

- a. Die Antwort auf die Ausgangsfrage hängt davon ab, welche Reichweite die Ausschlusswirkung des § 26 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA hat. Soweit ersichtlich gibt es hierzu noch keine Entscheidungen der Verwaltungsgerichte von LSA. Daher kann das Ergebnis nur im Wege der Auslegung der Vorschrift abgeleitet werden.

Es kommt darauf an, ob § 26 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA eine generelle Ausschlusswirkung für sämtliche im Rahmen eines Aufstellungsbeschlusses zusammenhängende Verfahrensschritte enthält oder ob die Vorschrift auch Raum für

Grundsatzentscheidungen zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde im Vorfeld von Aufstellungsbeschlüssen lässt.

Aus Sicht des Unterzeichners schließt § 26 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA eine Bürgerbefragung im Zusammenhang mit einem Aufstellungsbeschluss generell aus, weil Aufstellungsbeschlüsse dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens in einem umfassenden Sinne entzogen sind. Diese Auffassung wird auf VG Braunschweig, Urteil vom 27. Mai 2004 – 1 A 103/04 –, juris gestützt. Das VG Braunschweig führt dazu aus:

„Danach ist ein Bürgerbegehren über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen unzulässig. Durch diese aus dem nordrhein-westfälischem Recht (§ 26 Abs. 5 Nr. 6 NWGO) **übernommene Vorschrift sind durch Bebauungs- und Flächennutzungspläne getroffene Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens in einem umfassenden Sinne entzogen**. Sie findet ihre Rechtfertigung in der Überlegung, Entscheidungen, die in einemungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, vom Einflussbereich plebiszitärer Entscheidungen auszunehmen, weil diese die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erfordern, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit „Ja“ und „Nein“ pressen lassen ...“).

Hinzu kommt, dass es gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB der freien Entscheidung einer Gemeinde obliegt, ob sie einen Bebauungsplan aufstellt oder nicht (so Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 4. November 2002 – 2 N 97.2302, Rdnr. 19 –, juris). Diese Entscheidung fällt gemäß § 45 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA in die ausschließliche Zuständigkeit des Stadtrates, wobei es sich hierbei um eine Ermessensentscheidung handelt. Diese Ermessensentscheidung kann nur durch eine objektive Ermessensausübung durch die Vertretung ausgeübt werden. Das wäre nicht der Fall, wenn man durch eine weite Auslegung des Wortlauts des § 26 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA diese Ermessensausübung durch eine Bürgerbefragung beeinflussen ließe. Nur auf diese Weise lässt sich eine sachgerechte Entscheidung im Rahmen des § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB herbeiführen.

Folgt man dieser Auffassung, sind Bürgerbefragungen im Vorfeld von Aufstellungsbeschlüssen generell unzulässig.

- b. Man könnte sich aber auch auf den Standpunkt stellen, dass Bürgerbefragungen zu Grundsatzentscheidungen der baulichen Entwicklung grundsätzlich zulässig sind (OVG Lüneburg, Beschluss vom 21. Mai 2012 – 10 LA 3/11 –, juris). Dann käme es darauf an, ob es sich bei dem Antrag auf Durchführung der Bürgerbefragung vorliegend um die Herbeiführung einer Grundsatzentscheidung der baulichen Entwicklung handelt oder nicht.
- aa. Hierbei kommt es maßgeblich auf den Inhalt der Bürgerbefragung (OVG Lüneburg, Beschluss vom 21. Mai 2012 – 10 LA 3/11 –, juris), mithin auf den Wortlaut des Antrages an:

„Der Oberbürgermeister wird beauftragt, **vor der Änderung von Flächennutzungsplänen (Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 Abs. 1 BauGB i. V. m. § 12 Abs. 2 BauGB) sowie vor dem Aufstellungsbeschluss zu Vorhabenbezogenen Bebauungsplänen (gemäß § 2 Abs. 1 BauGB i. V. m. § 12 Abs. 2 BauGB) zum Zwecke der Errichtung von Windkraftanlagen**, in

Einklang mit § 28 Abs. 3 KVG LSA und § 17 Hauptsatzung des Stadtrates der Hansestadt Stendal, **eine Einwohnerbefragung in den betroffenen Ortschaften oder Ortsteilen vorzunehmen, bei der die betroffenen Einwohner sinngemäß befragt werden sollen, ob die betroffenen Einwohner ihr Einverständnis (Votum Ja oder Nein) zum Vorhaben erteilen**“.

- bb. Inhaltlich richtet sich der Antrag darauf, dass die Bürger im Rahmen der Bürgerbefragung ihr Einverständnis zum jeweiligen Vorhaben erteilen sollen. Nach dem Wortlaut des Antrages soll offenbar keine generelle Frage zur Akzeptanz von Windkraftanlagen sondern zu einem konkreten Vorhaben erfolgen. Daher handelt es sich nach meinem Dafürhalten nicht mehr nur um eine Grundsatzentscheidung zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde, sondern um eine Befragung, die auf ein Votum zum Einverständnis der Bürger zum konkreten Vorhaben abzielt. Aus diesem Grund ist OVG Lüneburg, Beschluss vom 21. Mai 2012 – 10 LA 3/11 –, juris auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Der Inhalt der Bürgerbefragung greift aus meiner Sicht in die dem Stadtrat gemäß § 1 Abs. 3, § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB i.V.m. § 45 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA obliegende alleinige Entscheidungsbefugnis ein, ob dieser einen Aufstellungsbeschluss fasst oder nicht. Eine solche Einschränkung der Entscheidungsgewalt des Stadtrates dürfte ebenfalls der Ausschlusswirkung des § 26 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA unterliegen. Natürlich kommt der Bürgerbefragung keine rechtliche Bindungswirkung für den Stadtrat zu. Aber darauf kommt es nicht an. Maßgeblich ist, ob es sich um eine Angelegenheit handelt, die einem Bürgerbegehren zulässig wäre und das ist nach der hier vertretenen Auffassung nicht der Fall.
- cc. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass das Beschlussverfahren zum Aufstellungsbeschluss für das Windprojekt in Dahlen bereits durch Einbringung der entsprechenden Beschlussvorlage vom 09.05.2025 eingeleitet ist. Die Vorlage wurde in den Fachausschüssen und im Stadtrat am 30.06.2025 behandelt. Die Beschlussfassung wurde lediglich bis zum Erlass des Akzeptanz- und Beteiligungsgesetzes zurückgestellt. Auch dies spricht dafür, dass in diesem Verfahrensstadium eine Bürgerbefragung unzulässig ist, weil hier der von der Rechtsprechung entwickelte Grundsatz greift, dass Entscheidungen, die in einem Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, vom Einflussbereich plebiszitärer Entscheidungen auszunehmen sind, weil diese die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erfordern, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit „Ja“ und „Nein“ pressen lassen (OVG Münster, NVwZ-RR 2002, 767); VG Braunschweig, Urteil vom 27. Mai 2004 – 1 A 103/04 –, juris). Daher kann aus meiner Sicht die Frage ob ein Aufstellungsbeschluss beschlossen werden soll, nicht von einer Bürgerbefragung, die das Erteilen eines Einverständnisses zum Vorhaben zu Gegenstand hat, abhängig gemacht werden.
- dd. Man könnte noch erwägen, ob ggf. ein Verstoß gegen § 26 Abs. 2 Nr. 8 KVG LSA vorliegt. Das wäre der Fall, wenn die Bürgerbefragung ein gesetzwidriges Ziel verfolgen würde. Hier könnten zwei gesetzliche Vorgaben entgegenstehen:

Zum einen hätte die Bürgerbefragung eine Frage zum Gegenstand, die zum materiell-rechtlichen Ausschluss einer Nutzung führen kann. Das führt nach VG Augsburg, NVwZ-RR 2002, S. 597, zur Unzulässigkeit der Bürgerbefragung.

Ferner könnte die Bürgerbefragung gegen die aktuellen Vorgaben des Bundesgesetzgebers zum Ausbau der erneuerbaren Energien verstoßen. Das könnte

vorliegen, weil nach dem Willen des Gesetzgebers der Windenergie ein Belang von nationalem Interesse zukommt (§ 2 EEG), dem nur durch eine ausreichende Bereitstellung von Flächen nachzukommen ist (§ 3 Abs. 1 Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen und zur Genehmigungserleichterung für Windenergieanlagen an Land und für Anlagen zur Speicherung vom Strom oder Wärme aus erneuerbaren Energien in bestimmten Gebieten (Windenergieflächenbedarfsgesetz - WindBG). Der Gesetzgeber schreibt also vor, dass erneuerbaren Energien ein besonderes Gewicht zu kommt, das vorrangig von den Planungsträgern zu beachten ist, hier also die Regionale Planungsgemeinschaft Altmark. Im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans sind aber auch die Gemeinden gefordert, ihren Anteil zur Erreichung der Flächenziele beizutragen. Da nach dem aktuellen Entwurf des Regionalplans die Flächenziele noch nicht erreicht werden, sind die Gemeinden aufgefordert, Flächen zu benennen, auf denen Windkraftanlagen errichtet werden können. Das geschieht durch Aufstellungsbeschlüsse, die von den Gemeinden erlassen werden. Eine Bürgerbefragung, die Aufstellungsbeschlüsse zur Ausweisung von Flächen für die Windenergie vom Einverständnis der Bürger abhängig macht, dürfte diesem Ziel zuwiderlaufen. Hier könnte man einwenden, dass einer Bürgerbefragung keine rechtliche Bindung für den Stadtrat zukommt. Darauf kommt es aber nicht an, weil eine Bürgerbefragung nur zulässig ist, wenn dem keine Gründe gemäß § 26 Abs. 6 und 8 KVG LSA entgegenstehen.

- ee. Man kann gegen die hier vertretene Rechtsauffassung den Einwand erheben, dass das Unterlassen einer Bürgerbefragung die Artikulation des Bürgerwillens verhindere und damit undemokratisch sei. Dieser Einwand vermag aber nicht zu greifen, weil im Rahmen eines Bauleitverfahrens sämtliche privaten und öffentlichen Belange berücksichtigt und abgewogen werden müssen. Dabei haben alle von der Planung betroffenen Bürger und Einwohner die Möglichkeit, ihre Bedenken und Einwände gegen die Planung im Rahmen der Bürgerbeteiligung zu äußern. Diese sind im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Erfolgt eine unsachgemäße Abwägung führt das zur Nichtigkeit des Bebauungsplanes, die im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht geltend gemacht werden kann. Die rechtliche Stellung der betroffenen Einwohner und Bürger ist im Rahmen eines Bauleitverfahrens also ungemein stärker als bei einer Bürgerbefragung, in der lediglich eine Frage zur Abstimmung gestellt wird. In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, dass nicht jeder Aufstellungsbeschluss zwingend zum Erlass eines Bebauungsplans führen muss. Ergibt sich im Rahmen der Erarbeitung des Bauleitplanes, dass dem Planungsinhalt wesentliche Belange entgegenstehen, kann das auch dazu führen, dass der Aufstellungsbeschluss aufgehoben wird.

Als Ergebnis lässt sich feststellen, dass der Antrag gegen die Vorschrift des § 26 Abs. 2 Nr. 6 und Nr. 8 KVG LSA verstößt.

2. Zum Antrag der Fraktion CDU/FDP/Landgemeinden

Der Antrag lautet:

„Die beantragte Bürgerbefragung erfolgt einmalig an alle Hauptwohnsitzinhaber der Stadt Stendal.

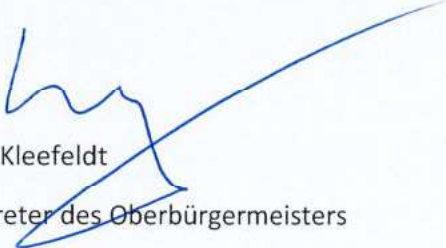
Die Befragung erfolgt dergestalt, dass die Bürger sinngemäß befragt werden, ob sie grundsätzlich mit der Beplanung von Flächen in der Stendaler Gemarkung zum Zwecke der Errichtung von Windkraftanlagen einverstanden sind“.

Bevor dessen materielle Rechtmäßigkeit geprüft wird ist zu klären, welche Folgen entstehen, wenn der Stadtrat beide Anträge beschließen sollte. Es kommt also darauf an, ob er den Antrag der Freien Stadträte modifiziert oder ob er inhaltlich den Antrag aufhebt. Rein formal handelt es sich um einen Änderungsantrag zum Antrag der Fraktion Freie Stadträte Stendal. Inhaltlich stehen sich aber beide Anträge diametral entgegen. Das folgt aus der Tatsache, dass nach dem Antrag von CDU/FDP/Landgemeinden nur eine Befragung mit sämtlichen Bürgern erfolgen soll und dass auch der Inhalt der Befragung grundlegend geändert wird, weil es bei Bürgerbefragung nicht mehr um ein konkretes Vorhaben gehen soll. Vielmehr soll es auf die Frage ankommen, ob die Bürger mit der Beplanung von Flächen zum Zwecke der Errichtung von Windkraftanlagen einverstanden sind. Daher kann der Stadtrat aus meiner Sicht nur den einen oder den anderen Antrag beschließen.

Aus diesem Grund erfolgt die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit des CDU/Landgemeinden Antrages ohne Bezug auf den Antrag der Freien Stadträte.

Folgt man der Auffassung des Unterzeichners, dass Bürgerbefragungen im Vorfeld von Aufstellungsbeschlüssen generell unzulässig sind, ist auch der Antrag der Fraktion CDU/FDP/Landgemeinden rechtswidrig. Inhaltlich geht es auch bei diesem Antrag um eine planungsrechtliche Fragestellung, die im Kern die Zulassung oder den Ausschluss einer Nutzung im Gegenstand hat. Insofern kann auf die obigen Ausführungen unter III 1 a. verwiesen werden.

Hansestadt Stendal, den 07.10.2025



Axel Kleefeldt

Vertreter des Oberbürgermeisters