DER LANDRAT

Landkreis Stendal

Landkreis Stendal • Postfach 10 14 55 • 39554 Hansestadt Stendal

...
Hansestadt Stendal
Oberbürgermeister
Herrn Bastian Sieler
Markt 1
39576 Hansestadt Stendal

Amt: **Rechtsamt**

Auskunft erteilt: Daniela Sonnenberg
Dienstsitz: Hospitalstraße 1-2
39576 Hansestadt Stendal
Zimmer: 206
Telefon: +49 3931 60- 7590
Fax: +49 3931 60- 7577
E-Mail: kommunalaufsicht@landkreis-stendal.de

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Datum
	30.01.08 – 1.3.2.-535-04-2026	04.09.2026

Entscheidung der Kommunalaufsicht gemäß § 65 Abs. 3 KVG LSA*

Widersprüche des Oberbürgermeisters gegen die Beschlüsse des Stadtrates vom 13.10.2025 (Drucksachennummer VIII/036) und 23.03.2026 (Drucksachennummer VIII/0267) zum Antrag der FSS – Bürgerwille zählt, deshalb Bürgerbefragung (Windpark)

Sehr geehrter Herr Sieler,

in obiger Angelegenheit ergeht durch die Kommunalaufsichtsbehörde (KAB) folgende Entscheidung:

Die Beschlüsse VIII/039 vom 13.10.2025 und VIII/0267 vom 23.03.2026 verstoßen gegen geltendes Recht und werden daher beanstandet. Die Beschlüsse sind in einer Frist von 2 Monaten nach Bestandskraft dieser Verfügung aufzuheben.

Begründung:

I. Der Stadtrat der Hansestadt Stendal fasste zunächst am 13.10.2025 den Beschluss, eine Bürgerbefragung in den Ortsteilen Dahlen, Heeren, Dahrenstedt und Welle durchzuführen, die die mit Ja oder Nein zu beantwortende nachfolgende Fragestellung beinhaltet: „Sind Sie dafür, dass Windkraftanlagen auch außerhalb der ausgewiesenen Windvorranggebieten und Windvorhaltegebieten auf dem Gebiet der Einheitsgemeinde Stadt Stendal in Ihrer unmittelbaren Nähe auf den Flächen in der Gemarkung Dahlen, Flur

9, Flurstücke 249, 254, 256, 259, 260, 271, 275, 276, 278, 281 und 282 in der Gemarkung Welle, Flur 1, Flurstücke 3, 13, 14 und 15 errichtet werden?

...

Die Bürgerbefragung soll im Zeitraum vom 03.11.2025 bis zum 21.11.2025 durchgeführt werden. Befragt werden alle Bürger gemäß Begriffsbestimmung des § 21 KVG LSA, d.h. alle Einwohner der Ortschaften Dahlen, Heeren, Dahrenstedt und Welle, die Deutsche im Sinne des Artikel 116 des Grundgesetzes sind oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen, das 16. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens drei Monaten in den zuvor benannten Ortschaften wohnen bzw. ihre Hauptwohnung haben."

Gegen diesen Beschluss legten Sie als Hauptverwaltungsbeamter mit Schreiben vom 17.10.2025 an den Stadtratsvorsitzenden Widerspruch ein, da Sie den Beschluss als rechtswidrig erachteten. Sie führten an, dass die Bürgerbefragung einen Gegenstand betreffe, der der Ausschlusswirkung des § 26 Abs. 2 Nr. 6 und Nr. 8 KVG LSA unterliegt. Sie vertreten die Auffassung, dass eine Bürgerbefragung, die im Rahmen der Aufstellung einer Bauleitplanung erfolgen soll, generell unzulässig und somit kein Raum für Grundsatzentscheidungen gegeben ist. Ergänzend geben Sie an, dass die Durchführung der Bürgerbefragung eine objektive Ermessenentscheidung des Stadtrates über die Aufstellung eines Bebauungsplan gemäß § 2 BauGB**, die nach § 45 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA in die ausschließliche Zuständigkeit des Stadtrates fällt, maßgeblich beeinflussen könnte.

Der Stadtrat half Ihrem Widerspruch in dessen Sitzung am 23.03.2026 nicht ab und verblieb mehrheitlich bei seiner Beschlussfassung, sodass Sie mit Datum vom 27.03.2026 erneut Widerspruch gegen die Beschlussfassung VIII/0267 einlegten, da Sie die Entscheidung weiterhin mit der bereits im ersten Widerspruch dargelegten Begründung für rechtswidrig halten.
In der Folge haben Sie mit Schreiben vom 27.03.2026 Ihre Widersprüche der Kommunalaufsicht des Landkreises Stendal gemäß § 65 Abs. 3 Satz 4 KVG LSA zur Entscheidung vorgelegt.

II. Die Kommunalaufsichtsbehörde des Landkreises Stendal ist gemäß § 65 Abs. 3 Satz 5 KVG LSA i. V. m. § 144 Abs. 1 KVG LSA für die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Beschlusses des Stadtrates vom 23.03.2026 zur Beschlussvorlage VIII/0267 zuständig. Dies betrifft nur diesen zweiten Beschluss, da der erste durch den zweiten ersetzt wurde und der Beschlusstext unverändert blieb.

Verbleibt die Vertretung nach Widerspruch des HVB und erneuter Befassung mit dem Beschluss bei ihrer Entscheidung, hat der HVB nach erneutem Widerspruch gegen den gleichlautenden Beschluss unverzüglich die Entscheidung der KAB gemäß § 65 Abs. 3 S. 5 KVG LSA einzuholen. Die Bestätigung des Beschlusses

erfolgte durch den Stadtrat am 23.03.2026. Ihr Widerspruch vom 27.03.2026, ging bei der KAB am 01.04.2026 ein, damit handelten Sie unverzüglich.

Der Beschluss des Stadtrates der Hansestadt Stendal vom 23.03.2026 zur Beschlussvorlage VIII/0267 ist rechtswidrig.

Gemäß § 28 Abs. 3 KVG LSA kann die Vertretung beschließen, zu Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommune eine Befragung der Bürger durchzuführen. Dies gilt nicht in Angelegenheiten nach § 26 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 4 bis 8 KVG LSA.
Die Rechtswidrigkeit des Beschlusses wird in zwei Tatbeständen festgestellt – zum einen im Personenkreis, für den die Bürgerbefragung erfolgen soll (1.) und zum anderen in der inhaltlichen Ausgestaltung der Befragung (2.).

1. Zu Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises einer Kommune kann eine Befragung der Bürger durchgeführt werden. Laut Beschluss VIII/0267 soll die Bürgerbefragung in den Ortsteilen Dahlen, Heeren, Dahrenstedt und Welle erfolgen. Dies ist rechtswidrig, da das Gesetz keine Beschränkung einer Bürgerbefragung auf lediglich einen Teil der Bürgerschaft der Kommune zulässt. Gemäß § 1 Abs. 1 KVG LSA sind Kommunen im Sinne des KVG LSA Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise. Auch wenn nach § 81 Abs. 1 KVG LSA in einer Gemeinde Gebietsteile zu Ortschaften bestimmt werden können, sind diese Ortsteile keine Kommune im Sinne des KVG. Das Verbot der Beschränkung einer Bürgerbefragung auf Ortsteile wird insbesondere auch dadurch verdeutlich, als dass in der Gesetzesbegründung zum KVG LSA vom 04.07.2013 (Drucksachennummer 6/2247) auf Seite 177 zu § 28 Abs. 3 ausgeführt wird, dass diese Vorschrift die Befragung aller Bürger einer Kommune regelt. Diesen Punkt bestätigt auch der Kommentar Bücken-Thielmeyer, Grimberg, Miller zum KVG LSA. Der Wille des Gesetzgebers ist damit eindeutig und eine Beschränkung einer Bürgerbefragung auf Ortsteile einer Kommune nicht zulässig.

2. Bürgerbefragungen sind gemäß § 28 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA nicht in Angelegenheiten nach § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 bis 8 KVG LSA zugelassen.
Im vorliegenden Fall ist § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 KVG LSA maßgeblich, da in der Bürgerbefragung die Akzeptanz von Windkraftanlagen auf bereits konkret benannten Flächen hinterfragt werden soll und somit ein direkter Bezug auf die zukünftige Bauleitplanung besteht.
Sie haben in Ihrer Begründung zum Widerspruch dargestellt, dass die Reichweite der Ausschlusswirkung nach § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 KVG LSA entscheidend dafür sein könnte, ob diese Bürgerbefragung zugelassen werden kann. Es wäre demnach denkbar, sofern es sich lediglich um eine Grundsatzentscheidung zur

baulichen Entwicklung einer Gemeinde im Vorfeld von Aufstellungsbeschlüssen handele, dass eine Bürgerbefragung rechtmäßig wäre.

Zunächst steht die Frage im Raum, ob mit der beabsichtigten Bürgerbefragung bereits ein Verfahren für einen Aufstellungsbeschluss läuft. Dies ist zu verneinen, da der am 30.06.2025 auf der Tagesordnung stehende Aufstellungsbeschluss zur 4. Änderung des Flächennutzungsplans Dahlen „Windpark Dahlen Ost" zurückgezogen wurde und somit keine Rechtskraft entfaltet.
Die Stadt Stendal hat dazu mitgeteilt, dass die Rücknahme des Tagesordnungspunktes erfolgte, da zu diesem Zeitpunkt das Akzeptanz- und Beteiligungsgesetz noch nicht in Kraft gesetzt war und im Rahmen der Diskussion die Auffassung vertreten wurde, dass ein Aufstellungsbeschluss erst dann gefasst werden soll, wenn die tatsächlichen Auswirkungen dieses Gesetzes hinsichtlich möglicher wirtschaftlicher Vorteile aus dem Windpark für die Ortschaft bekannt sind. Dies wurde jedoch nicht in der Niederschrift dokumentiert, so dass nachweislich nur die Tatsache der Rücknahme des TOPs besteht, so dass zu diesem Zeitpunkt kein konkretes Aufstellungsverfahren bestand, auch wenn der Investor nach Aussage der Stadt weiterhin am Projekt um weitere Windkraftanlagen festhält. Ein mögliches Indiz für ein bestehendes Aufstellungsverfahren könnte zu dem die konkrete Ausweisung und Benennung der Flurstücke sein, die Gegenstand der Bürgerbefragung sind.

Unabhängig davon ist jedoch fraglich, ob der Inhalt der Bürgerbefragung mit § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 KVG LSA vereinbar ist oder eine direkte Ausschlusswirkung entfaltet.
Gemäß § 28 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 KVG LSA sind Bürgerbefragungen unzulässig, über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch.
Gemäß § 2 Abs. 1 BauGB * sind Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Zuständigkeit aufzustellen, wobei nach § 45 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 Nr. 4 KVG LSA ausschließlich die Vertretung Entscheidungsträger ist. Somit fällt der Vertretung sowohl die Entscheidung zu, ob sie eine Bauleitplanung aufstellt, ändert, ergänzt oder aufhebt und auch wie sie diese ausgestaltet.
Eine Grundsatzentscheidung kann daher dazu, wenn überhaupt, nur eine sehr allgemeine Aussage zur baulichen Entwicklung der Gemeinde treffen und darf keine Vorentscheidung treffen, an die die Vertretung ggf. gebunden sein könnte. Denn auch wenn das Ergebnis einer Bürgerbefragung, im Gegensatz zum Ergebnis eines Bürgerentscheids, nicht verbindlich ist, könnte es eine indirekte Bindungswirkung entfalten, da sich die Vertretung nicht gegen die von Ihnen selbst initiierte Fragestellung positionieren will. Auch die Gesetzesbegründung zum KVG LSA vom 04.07.2013 (Drucksachennummer 6/2247) auf Seite 177 zu § 28 Abs. 3 macht deutlich, dass die Bürgerbefragung als Entscheidungshilfe für ihre Willensbildung dient.

Im vorliegenden Sachverhalt geht zudem die inhaltliche Ausgestaltung der Bürgerbefragung über eine allgemeine Grundsatzentscheidung hinaus, da bereits eine konkrete Fragestellung zu eindeutig benannten Flurstücken zur Entscheidung gestellt wird. Eine Ermessensausübung durch die Vertretung wird zumindest durch das Ergebnis der Befragung stark eingeschränkt (vgl. OVG Lüneburg Beschluss vom 21.05.2012 – 10 LA 3/11).

Gemäß § 3 BauGB ist eine Bauleitplanung ferner unter strengen Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen, bei der die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erforderlich ist, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit „Ja" und „Nein" pressen lassen (vgl. Urteil OVG Münster für das Land Nordrhein- Westfalen Urteil vom 23.04.2002; 15 A 5594/00 / VG Braunschweig Urteil vom 27.05.2004, 1 A 103/04).
Das Verfahren zur Erstellung einer Bauleitplanung gewährleistet bereits nach den Regelungen des BauGB eine Öffentlichkeitsbeteiligung, sodass die betroffenen Einwohner im Rahmen dessen die Möglichkeit haben, ihre Bedenken zu äußern und ihre Interessen geltend zu machen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die fragliche Bürgerbefragung inhaltlich bereits so konkret formuliert ist, dass sie über eine Grundsatzentscheidung hinausgeht und die Art der Fragestellung weitere Ermessensentscheidungen und Abwägungsprozesse möglicherweise verhindert bzw. zumindest stark einschränkt.
Daher ist die Ausschlusswirkung gemäß § 28 Abs. 3 Satz 2 i. V.m. § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 KVG LSA für den vorliegenden Sachverhalt maßgeblich und der Beschluss über die Durchführung der Bürgerbefragung rechtswidrig.
Weiterhin hat die Kommunalaufsicht, wie bereits vorangegangen erläutert, festgestellt, dass auch der Personenkreis als Adressat der Bürgerbefragung rechtswidrig bestimmt wurde.
Auf die Prüfung eines möglichen weiteren Rechtsverstoßes nach § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 KVG LSA, wonach die Verfolgung eines gesetzwidrigen Ziel Gegenstand der Bürgerbefragung sein könnte und das von Ihnen ergänzend als Begründung Ihres Widerspruchs vorgetragen wurde, wird verzichtet, da die vorgenannten Punkte bereits ausreichen, um die Beschlüsse des Stadtrates der Stadt Stendal als rechtswidrig zu bewerten.
Ihr Widerspruch in Ihrer Funktion als Hauptverwaltungsbeamter gemäß § 65 Abs. 3 KVG LSA ist im Ergebnis rechtmäßig erfolgt,

III. Da die Beschlüsse des Stadtrates der Stadt Stendal das Gesetz verletzen, hat die Kommunalaufsichtsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Anwendung kommunalrechtlicher Mittel zu entscheiden.

Die Beanstandung der rechtswidrigen Beschlüsse stellt das alleinige Mittel dar, um die Rechtswidrigkeit zu beseitigen und dafür Sorge zu tragen, dass die Stadt Stendal nicht gegen geltendes Recht verstößt. Da mindestens zwei Tatbestände vorliegen, die jeweils für sich die Rechtswidrigkeit der Beschlüsse begründen, reduziert sich die Ermessensentscheidung der KAB hinsichtlich des Entschließungsermessens nahezu auf null. Die Beanstandung ist geeignet, um die rechtswidrigen Beschlüsse zu beseitigen und rechtmäßiges Handeln herbeizuführen. Die Beanstandung ist auch erforderlich, weil kein gleich geeignetes, milderes kommunalaufsichtliches Mittel zur Beseitigung des festgestellten Rechtsverstoßes ersichtlich ist.
Darüber hinaus ist die Beanstandung auch angemessen, da in Abwägung der Interessen – dem Interesse des Stadtrates an der Umsetzung der Beschlüsse und dem öffentlichen Interesse an der Gewährleistung rechtmäßiger Zustände – zweifellos das öffentliche Interesse am rechtskonformen Handeln der Vertretung überwiegt.
Die Frist von zwei Monaten ab Bestandskraft des Bescheides gewährt ausreichend Zeit zur Änderung der beanstandeten Beschlüsse.

Diese Entscheidung ist den Mitgliedern des Stadtrates fristwahrend unverzüglich zur Kenntnis zu geben. Als Nachweis über die Umsetzung legen Sie mir den Aufhebungsbeschluss sowie die entsprechende Niederschrift der Sitzung vor. Als Termin notiere ich mir den 31.12.2026.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen die Entscheidungen kann innerhalb eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt dem Beschwerten bekannt gegeben worden ist, Widerspruch beim Landkreis Stendal, Hospitalstr. 1-2 in 39576 Hansestadt Stendal, eingelegt werden. Der Widerspruch ist schriftlich, in elektronischer Form nach § 3a Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, schriftformersetzend nach § 3a Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und § 9a Absatz 5 des Onlinezugangsgesetzes oder zur Niederschrift zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Sonnenberg

D. Sonnenberg

* Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2025 (GVBl. LSA S. 834)

** Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634) zuletzt geändert durch Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes vom 23. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 226)