

# Stadt Amberg

Marktplatz 11  
92224 Amberg



<b>Beschlussvorlage</b>	<b>Vorlage-Nr:</b>	<b>003/0019/2008</b>
	<b>Erstelldatum:</b>	<b>15.09.2008</b>
	<b>Aktenzeichen:</b>	<b>Ref. 3 D/hn</b>
<b>Bürgerbegehren zum Erhalt des Naherholungsgebietes Fuchsstein</b>		
<b>Referat für Umwelt, Verbraucherschutz, Ordnung und Recht</b> <b>Verfasser: Herr Dr. Harald Knerer</b> <b>Herr Otto K. Dietlmeier</b>		
<b>Beratungsfolge</b>	<b>22.09.2008</b>	<b>Stadtrat</b>

## Beschlussvorschlag:

Das Bürgerbegehren mit der Fragestellung

*„Sind Sie dafür, dass das Gebiet des ehemaligen Standortübungsplatzes Fuchsstein im Flächennutzungsplan der Stadt Amberg – wie schon bisher – als land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche ausgewiesen bleibt und damit auch weiterhin als Naherholungsgebiet für die Bevölkerung Amberg zur Verfügung steht,*

*und sind Sie daher dafür, dass das derzeit von der Stadt Amberg betriebene Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans für ein Gewerbe- und Industriegebiet in diesem Bereich eingestellt wird?“*

ist zulässig.

Innerhalb von drei Monaten ist ein Bürgerentscheid durchzuführen.

## Sachstandsbericht:

I.

Am 05. Juli 2003 starteten die Initiatoren ein Bürgerbegehren für den Erhalt des Naherholungsgebietes Fuchsstein mit dem Ziel, die damalige 65. Änderung des Flächennutzungsplanes in Verbindung mit dem Bebauungsplanaufstellungsverfahren 64 „Gewerbegebiet A 6“ einzustellen und sammelten hierfür nach eigener Darstellung in der Amberger Zeitung vom 11.09.2003 2700 Unterschriften, die diesen Antrag unterstützten.

Die Verfahren zur 65. Änderung des Flächennutzungsplanes und des Bebauungsplanes Amberg 64 „Gewerbegebiet A 6“ hat die Stadt Amberg seit dem Jahr 2003 nicht weitergeführt.

Im Jahr 2007 hat die Stadt Amberg gemeinsam mit der Gemeinde Ursensollen auf der Grundlage einer Empfehlung des Gutachtens zu den Auswirkungen des Lückenschlusses der Autobahn A 6 empfohlen, ein überregional bedeutsames interkommunales Gewerbegebiet im Nahbereich der Autobahnanschlussstelle Amberg-West der A 6 auszuweisen.

Die Regierung der Oberpfalz hat hierzu durch Verordnung vom 25. April 2008 (Amtsblatt der Regierung der Oberpfalz Nr. 6/2008 vom 15.05.2008) die verbindlichen Ziele des Regionalplanes der Region Oberpfalz-Nord fortgeschrieben und sieht als neue verbindliche Ziele (Kapitel B II. 1.8.1 (Z) und 1.8.2 (Z) vor, dass

„die Standortbereiche

- an der B 299 in der Stadt Amberg und der Gemeinde Ursensollen in interkommunaler Zusammenarbeit und
- an der B 299 in der Stadt Amberg

zur Ordnung der gewerblich/industriellen Siedlungsentwicklung und zur optimalen Ausschöpfung der Standortpotenziale im Kooperationsraum für Gewerbe und Industrie vorrangig gestärkt sowie die Flächenpotenziale dafür freigehalten und gesichert werden sollen.“

In der Begründung hierzu wird unter B.II.1.8.2 ausgeführt, dass sich diese Standortbereiche für größere Ausweisungen von gewerblichen Bauflächen eignen (vgl. SB1 und SB3 in der Begründungskarte 13 zum Regionalplan der Region Oberpfalz-Nord vom 06. Dezember 2007).

Die Stadt Amberg hat daraufhin mit Stadtratsbeschluss vom 28.07.2008 durch das 86. Änderungsverfahren zum Flächennutzungs- und Landschaftsplan im Parallelverfahren mit der Aufstellung des Bebauungsplanes Amberg 98 „Interkommunales Gewerbegebiet – Teilfläche 1“ ihre Planungen an das verbindliche Ziel des Regionalplanes angepasst.

Diese Verfahren betreffen ausschließlich eine Fläche des ehemaligen Munitionsdepots der Bundeswehr, die im gültigen Flächennutzungsplan der Stadt Amberg aus dem Jahr 1984 aus Gründen der militärischen Geheimhaltung als land- und forstwirtschaftliche Fläche dargestellt worden war. Diese Fläche war, auch nicht nach Aufgabe der militärischen Nutzung, zu keinem Zeitpunkt Bestandteil eines Naherholungsgebietes. Sie ist auch nach dem Erwerb durch die Stadt Amberg vollständig eingezäunt und mit für die Allgemeinheit verschlossenen Toren versehen.

Da die Initiatoren des Bürgerbegehrens den Bürgern im Jahr 2003 die Einstellung der „derzeit“ von der Stadt betriebenen Verfahren als Fragestellung für die eingeholten Unterstützungsunterschriften vorgelegt hatten, bestanden erhebliche Zweifel daran, ob nach dem Willen der Bürger, die hierzu ihre Unterschrift geleistet hatten, auch die erst im Jahr 2008 für das ehemalige Munitionsdepot aufgenommenen Planungen umfassen konnte und sollte.

Deshalb wurden die Initiatoren mit beiliegendem Schreiben des Oberbürgermeisters vom 12. September 2008 um verbindliche Erklärung hierzu gebeten.

Mit dem ebenfalls beigefügten Schreiben hat der bestellte Vertreter der Initiatoren unter dem Briefkopf „Bürgerinitiative Naherholungsgebiet Fuchsstein e.V.“ erklärt, dass der Text des Bürgerbegehrens auch den Teil des ehemaligen Standortübungsplatzes umfassen sollte, der sich auf das am 28.07.2008 beschlossene Bebauungsplanverfahren Amberg 98 „Interkommunales Gewerbegebiet – Teilfläche 1“ und das damit verbundene 86. Änderungsverfahren des Flächennutzungs- und Landschaftsplanes obigen Datums bezieht.

Das Bürgerbegehren mit den im Wesentlichen im Jahr 2003 gesammelten Unterschriften richtet sich nach dem Willen der Initiatoren damit nicht nur gegen die damaligen Planungen, sondern auch gegen die Pläne vom 28.07.2008.

Inwieweit diese Absicht von den Unterstützern des Bürgerbegehrens auch mitgetragen wird, kann nicht beurteilt werden, da keine der Unterschriftenlisten ein Datum enthält.

Maßgeblich für den Willen der von ihnen vertretenen Bürger ist jedoch die verbindliche Erklärung der Vertreter des Bürgerbegehrens vom 13. September 2008.

Ob die Bürger, die im Jahr 2003 ihre Unterschrift zur Unterstützung des Bürgerbegehrens gegeben haben, dieses weiter unterstützen, können sie auch im Rahmen eines Bürgerentscheids bekunden. Sollten sie die Auslegung des Begehrens in der Fassung, welche die Initiatoren und deren Vertreter dem Bürgerbegehren nun gegeben haben, nicht oder nicht mit dieser Ausweitung akzeptieren, haben sie bei der vorgelegten Fragestellung die Möglichkeit, mit „nein“ zu stimmen oder dem Bürgerentscheid fernzubleiben. Sollten sie auch die Einbeziehung der Fläche des ehemaligen Munitionsdepots befürworten, können sie im Rahmen des Bürgerentscheids dies mit ihrer Zustimmung dokumentieren.

Der Stadtrat der Stadt Amberg hat sich mit dem Bürgerbegehren zu befassen. Das Bürgerbegehren ist zuzulassen, sofern es die formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt.

## II.

Das Bürgerbegehren ist formell zulässig.

Fragen der Bauleitplanung sind grundsätzlich einem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid zugänglich (Art. 18 a Abs. 1 i.V.m. Art. 18 a Abs. 3 GO).

Das Bürgerbegehren wurde in zulässiger Art und Weise formuliert. Die Formulierung:

*„Sind Sie dafür, dass das Gebiet des ehemaligen Standortübungsplatzes Fuchsstein im Flächennutzungsplan der Stadt Amberg – wie schon bisher – als land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche ausgewiesen bleibt und damit auch weiterhin als Naherholungsgebiet für die Bevölkerung Ambergs zur Verfügung steht,*

*und sind Sie daher dafür, dass das derzeit von der Stadt Amberg betriebene Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans für ein Gewerbe- und Industriegebiet in diesem Bereich eingestellt wird?“*

ist eindeutig und kann mit ja oder nein beantwortet werden. Sofern Zweifel bestehen sollten, muss nach dem von der Rechtsprechung zu Bürgerbegehren entwickelten Grundsatz „wohlwollender Auslegung“ davon ausgegangen werden, dass das Bürgerbegehren hinreichend bestimmt ist.

Für die Erreichung des notwendigen Quorums sind mindestens 2.383 Stimmen notwendig. Tatsächlich sind 3.077 gültige Stimmen abgegeben.

Die weiteren Formalien sind eingehalten. Insbesondere sind die Voraussetzungen nach Art. 18 a Abs. 4 BayGO (Vertretung) eingehalten.

Aus formeller Sicht spricht daher nichts gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens.

III.

Das Bürgerbegehren ist auch materiell rechtmäßig.

1. Das Bürgerbegehren verstößt nicht gegen das in Betracht kommende sog. Koppelungsverbot. Dieses verbietet, sachlich nicht zusammenhängende Materien in einer Fragestellung zusammenzufassen. Den Initiatoren des Bürgerbegehrens geht es erkennbar darum, über Flächennutzungsplanung oder die Bebauungsplanung ein Industriegebiet zu verhindern. Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung stehen in einem inneren Sachzusammenhang. Die unterbreitete Fragestellung ist daher korrekt, sie verstößt nicht gegen das Koppelungsverbot.

Beide Fragen können aber auch getrennt beurteilt werden und sind jede für sich grundsätzlich geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen, sofern die materiellen Grenzen eingehalten werden.

2. Fraglich ist allerdings, ob das Bürgerbegehren sich lediglich auf eine zulässige Rahmenfestlegung für die Bauleitplanung bezieht oder ob das Bürgerbegehren einen unzulässigen Eingriff in die notwendigerweise zu treffenden Abwägungsentscheidungen darstellt. Dies wäre dann der Fall, wenn die Abwägungsentscheidungen durch das Bürgerbegehren zwingend vorgegeben würden und der Stadt Amberg keine Planungsalternativen mehr überließen. In diesem Fall würde das Bürgerbegehren die materiellen Grenzen überschreiten.

Das Bürgerbegehren umfasst zwei Themenkomplexe (Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung). Es ist daher zu differenzieren.

#### 2.1. Frage 1 [Flächennutzungsplanung]

Nach § 5 Abs. 1 BauGB ist im Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigen städtebaulichen Entwicklung ergebenden Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen unter Berücksichtigung der Belange nach § 1 Abs. 6, § 1 a BauGB darzustellen. Als planerische Leitgedanken umfassen diese Belange z. B. den prognostizierten Baulandbedarf, die Verteilung der Bauflächen und ihre Zuordnung zueinander, die flächendeckende Verkehrsplanung und das System der Abwasserbeseitigung.

Für die Fragestellung eines Bürgerbegehrens, das sich auf die Flächennutzungsplanung bezieht, folgt hieraus, dass die Fragestellung nur solche Zielvorgaben enthalten darf, die zum einen den Rahmencharakter der Flächennutzungsplanung beachten und zum anderen darüber hinausgehend dem Abwägungsgebot Rechnung tragen. Das in § 1 Abs. 7 BauGB verankerte Gebot, bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, setzt der direktdemokratischen Einflussnahme auf die kommunale Bauleitplanung durch Bürgerentscheid rechtliche Grenzen. Denn während die planerische Abwägung nicht in einer einmaligen Entscheidung, sondern in einem dynamischen Prozess mit einer Kette gestufter Präferenzentscheidungen unter Abschichtung von Alternativen erfolgt, zielt der Bürgerentscheid mit seiner geschlossenen nur mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortbaren Fragestellung auf eine Einzelentscheidung mit beschränkt bindender Wirkung. Diese strukturellen Unterschiede führen indessen nicht zwingend zu einem Widerspruch, solange durch den Bürgerentscheid lediglich Rahmenfestlegungen vorgegeben werden sollen, die einen verbleibenden Planungsspielraum von substantiellem Gewicht belassen und damit genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offen halten, um ein rechtmäßiges Abwägungsergebnis zu ermöglichen.

Gemessen an den dargestellten Grundsätzen ist fraglich, ob die in Absatz 1 des Bürgerbegehrens gestellte Frage – isoliert betrachtet – den genannten Vorgaben genügt. Hieran bestehen Zweifel, da sich aus der Formulierung ergibt, dass das streitgegenständliche Gebiet wie bisher als land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche ausgewiesen bleibt. Die Stadt Amberg hat daher, wenn diese Aussage verbindlich wird, allenfalls eingeschränkte Entscheidungsspielräume in Bezug auf das streitgegenständliche Gebiet.

Andererseits ist zu bedenken, dass Frage 1 des Bürgerbegehrens die Flächennutzungsplanung der Stadt Amberg betrifft. Die Flächennutzungsplanung der Stadt Amberg ist grundsätzlich auf das Gesamtstadtgebiet ausgerichtet. Sie kann nicht isoliert betrachtet werden. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass im Rahmen einer gesamtplanerischen Abwägung bei Aufstellung des Flächennutzungsplanes die von der Stadt Amberg angestrebten Ziele (Ausweisung von Industrieflächen, aber auch Gewerbeflächen) auf andere Art und Weise an anderer Stelle im Stadtgebiet erreicht werden kann.

Das Bürgerbegehren verstößt daher, soweit es sich auf die Flächennutzungsplanung der Stadt Amberg bezieht, nicht gegen geltendes Recht. Darauf hinzuweisen ist allerdings, dass die Möglichkeit besteht, dass diese Einzelfrage durch ein Gericht anders gewertet wird. Auch im Instanzenzug kann es zu unterschiedlichen Auffassungen kommen.

## 2.2. Frage 2 [Bebauungsplan]

Im Gegensatz zu Frage 1 lässt die in Absatz 2 aufgeworfene Fragestellung (Einstellung des Bebauungsplanverfahrens) die Abwägungsentscheidungen der Stadt Amberg unstreitig unberührt. Die Zielrichtung dieses Teils des Bürgerbegehrens geht lediglich dahin, den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan nicht fortzuführen. Es soll erkennbar das beabsichtigte Gewerbe- und Industriegebiet verhindert werden. Damit könnte die Stadt Amberg im streitgegenständlichen Gebiet eine Vielzahl anderer Festsetzungen treffen, so könnte z. B. ein Wohngebiet ausgewiesen werden. Das in § 1 Abs. 7 BauGB verankerte Gebot, bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, ist damit nicht verletzt. Der Stadt Amberg verbleiben eine Vielzahl von Handlungs- und Entscheidungsalternativen durch die sie im Einzelfall dem baugesetzlichen Abwägungsgebot Geltung verschaffen kann.

Das Bürgerbegehren ist, bei getrennter Betrachtung der gestellten Fragen, zumindest in Frage 2 zulässig, sofern bei Frage 1 die Auffassung der Unzulässigkeit vertreten wird.

3. Fraglich ist letztendlich noch, ob die Einstellung der vorhandenen Planungen den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach Art. 61 GO widerspricht. Nach der herrschenden Meinung und Rechtsprechung ist dies nur dann der Fall, wenn die verlangte Maßnahme (Nichtfortführung der eingeleiteten Planungen) mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft schlechterdings [also in völlig unvertretbarer Art und Weise!] nicht zu vereinbaren wäre.  
Nach Aussage der Baureferentin wurden bisher keine wesentlichen Aufwendungen getätigt. Diese Aussage bestätigt auch die Kämmerei.

IV.

Als Gesamtergebnis ist festzuhalten, dass das Bürgerbegehren zulässig ist, da formell und materiell rechters.

Das Bürgerbegehren ist sowohl in Bezug auf Frage 1 als auch Frage 2 rechters und damit zulässig. Selbst wenn zur Zulässigkeit von Frage 1 des Bürgerbegehrens eine andere Ansicht vertreten werden würde, wäre auf jeden Fall Frage 2 zulässig. Beide Fragen können getrennt voneinander behandelt werden, ein etwaiger Fehler in Frage 1 schlägt nicht auf die Rechtmäßigkeit von Frage 2 durch. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Problematik dem Bürger bei Unterschriftsleistung bekannt war. Durch die Formulierung „*Sollten Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile*“ erklärt der Bürger, dass seine Unterschrift auf jeden Fall gelten soll, auch wenn, wie formuliert, ein Teil des Bürgergehrens unzulässig sein sollte oder sich auf andere Art und Weise erledigt haben sollte. Es liegt eine eindeutige, bedingungslose Willenserklärung des Bürgers vor, die auch zu achten ist. Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs, der darauf hinweist, dass das Demokratieprinzip dem Bürger die Möglichkeit einräumt, seinen eigenen autonomen Willen so differenziert wie möglich zum Ausdruck zu bringen. Generell gilt, dass unter dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips (Art. 7 Abs. 2 BV, Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV) dem Bürger echte Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Zweifelsfragen sind unter den von der Rechtsprechung - gerade für Bürgerbegehren - entwickelten Grundsätzen wohlwollender Auslegung zu entscheiden.

.....  
Dietlmeier, Ltd. Rechtsdirektor

**Anlagen:**

Antrag Bürgerbegehren  
Schreiben des Oberbürgermeisters vom 12.09.2008  
Schreiben der Bürgerinitiative vom 13.09.2008

**Verteiler:**

Stadträte, Referate  
Ref. 3, Ref. 4, Amt 3.3  
RP  
zum Akt Beschlussvorlagen  
zum Reg. Akt