

Vorlagen-Nr. 38/2022

zur Vorberatung in die gemeinsame Sitzung des
Technischen Ausschusses und Verwaltungsausschusses am 04.07.2022

zur Beschlussfassung in die Sitzung des Stadtrates am 26.07.2022

zur Behandlung in öffentlicher Sitzung

Beschlusstitel

Beratung und Beschlussfassung über die Nichtabhilfe eines Widerspruchs gegen die Ablehnung des Bürgerbegehrens vom 23.11.2021 über die Einstellung der Planungsverfahren hinsichtlich der Werkserweiterung der Julius Schulte Trebsen GmbH & Co. KG und Abgabe des Verfahrens an die Widerspruchsbehörde

Beschlussantrag

Der Stadtrat hilft dem Widerspruch von Herrn Andreas Heinze vom 27.04.2022 (Anlage), bei der Stadt eingegangen am 28.04.2022, gegen die Ablehnung des Bürgerbegehrens vom 23.11.2021 über die Einstellung der Planungsverfahren hinsichtlich der Werkserweiterung der Julius Schulte Trebsen GmbH & Co. KG (Beschluss Stadtrat vom 29.03.2022/Bescheid vom 31.03.2022) nicht ab und übergibt das Verfahren an das Landratsamt Landkreis Leipzig als der gem. § 25 Abs. 4 Satz 3 SächsGemO zuständigen Widerspruchsbehörde.

Begründung

Der Stadtrat hat nach § 25 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO mit Beschluss vom 29.03.2022 das am 23.11.2021 bei der Stadtverwaltung eingereichte Bürgerbegehren über die Einstellung der Bauplanungsverfahren und des FNP-Änderungsverfahrens bezüglich der Werkserweiterung der Julius Schulte Trebsen GmbH & Co. KG als unzulässig abgelehnt, die Entscheidung anschließend gem. § 25 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO ortsüblich bekanntgemacht und den Bescheid gemäß Anlage 2 zum vorbenannten Beschluss gegenüber den vom Bürgerbegehren benannte Vertrauenspersonen erlassen.

Mit Schreiben vom 27.04.2022, bei der Stadt Trebsen eingegangen am 28.04.2022, erhob Herr Andreas Heinze als Mitunterzeichner des Bürgerbegehrens Widerspruch gegen die Ablehnung des Bürgerbegehrens als unzulässig. Er führt aus, dass er den hierzu an die Vertrauenspersonen ergangenen Bescheid für rechtswidrig erachte und sich in seinen Rechten verletzt sehe. Ausführungen dazu, welche subjektiven Rechtspositionen verletzt sein könnten, macht der Widerspruchsführer nicht. Stattdessen setzt er sich inhaltlich mit den für die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens angeführten Gründen auseinander. Hierzu trägt er im Einzelnen folgendes vor:

- Das Bürgerbegehren beziehe sich seiner Auffassung nach auf einen zulässigen Gegenstand. Selbst wenn eine Planungspflicht bestehe, gebe es keinen Anspruch auf

Zustimmung durch den Stadtrat. Der Bürgerentscheid könne einen Stadtratsbeschluss ersetzen.

- Das Bürgerbegehren sei nicht kassatorisch, es habe sich auf künftig zu fassende Beschlüsse bezogen und sei zeitlich vor den Ende März 2022 gefassten Beschlüssen gelegen gewesen.
- Der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens entspreche den Informationen, die dem Widerspruchsführer aus öffentlich zugänglichen Quellen bekannt gewesen seien. Die städtebaulichen Verträge, auf die der Ablehnungsbescheid hinweise, hätten nicht öffentlich ausgelegen.
- Dass die Begründung des Bürgerbegehrens unzureichend sei, könne er nicht erkennen, denn ihm sei unter anderem auch durch die Lobbyarbeit der Papierfabrik Dimension und negative Tragweite des aus der Zeit gefallenen Projekts bewusst gewesen.
- Im Übrigen beruhe die Ablehnung auf falschen Annahmen und sei deshalb rechtswidrig. Hierzu werden im Einzelnen folgende Punkte benannt:
 - alle bisherigen Angaben zur Zahl der aktuellen/künftigen Arbeitsplätze bei der Papierfabrik seien unglaubwürdig,
 - der Leistungsumfang der Biogasanlage sei im Bescheid möglicherweise zu gering angegeben worden,
 - dass man im Stadtrat schon 2019 von den Erweiterungsabsichten der Papierfabrik gehört habe, überrasche,
 - die Angaben zum Beitrag der Julius Schulte GmbH & Co. KG an den Gewerbesteuererinnahmen der Stadt seien unverständlich,
 - die Angaben zu den dem Vorhabenträger bisher entstandenen Planungskosten variere zwischen 2,9 und 3,1 Mio EUR,
 - dass das Bürgerbegehren geeignet sei, die Stadt erheblichem Kostendruck auszusetzen, sei falsch, denn selbst wenn die Stadt 3 Mio. an Julius Schulte GmbH & Co. KG zahlen müsste, decke das aktuelle und zukünftige Guthaben der Stadt diese Summe ab; außerdem sei davon auszugehen, dass man diesbezüglich erst noch einen Rechtsstreit führen müsse, so dass genügend Zeit bliebe, die Kosten in einen Folgehaushalt einzustellen.

Gem. § 25 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO entscheidet über den Widerspruch die Rechtsaufsichtsbehörde. Das Abhilfeverfahren ist nicht gesondert erwähnt oder geregelt. Gem. § 72 VwGO hat die Ausgangsbehörde in dem Abhilfeverfahren, das der Entscheidung über den Widerspruch durch die Widerspruchsbehörde vorgeschaltet ist, den angegriffenen Verwaltungsakt nochmals zu überprüfen und zu entscheiden, ob sie dem Widerspruch abhilft. Im Fall der Abhilfe bräuchte der Widerspruch der Widerspruchsbehörde nicht vorgelegt zu werden. Da die Entscheidung über das Bürgerbegehren kein Vorgang der laufenden Verwaltung ist, sondern von Gesetzes wegen ausdrücklich dem Stadtrat vorbehalten ist, steht die Stadtverwaltung auf dem Standpunkt, dass der hinsichtlich der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zuständige Stadtrat (§ 25 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO) selbst die Abhilfeprüfung vorzunehmen und zu beschließen hat, ob er dem Widerspruch abhilft oder den Widerspruch der Rechtsaufsichtsbehörde zur Entscheidung nach § 25 Abs. 4 Satz 3 SächsGemO vorlegt (so auch *Koolman*, in: PdK SA B-1, § 25 Anm. 11a.a.O.).

Der Widerspruch von Herrn Andreas Heinze ist bereits unzulässig. Herr Heinze ist als Mitunterzeichner nicht widerspruchsbefugt. Der Widerspruchsführer ist weder als Vertrauensperson des Bürgerbegehrens benannt noch Adressat des Ablehnungsbescheides vom 31.03.2022.

Legt jemand gegen einen Verwaltungsakt Widerspruch ein oder begehrt einen abgelehnten Verwaltungsakt, ohne dessen Adressat oder Antragsteller zu sein, ist er als sogenannter Dritter analog § 42 Abs. 2 VwGO nur befugt, sich gegen die Versagung zu richten, wenn ihm durch Gesetz subjektive öffentliche Rechte eingeräumt sind, deren mögliche Verletzung mit dem eingelegten Rechtsbehelf geltend gemacht werden kann.

Die mögliche Verletzung subjektiver Rechtspositionen ist hier nicht gegeben. Zum einen räumt § 25 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO nicht dem einzelnen Bürger, sondern nur einem bestimmten Quorum an Gemeindegürgern das Recht zur Geltendmachung eines Bürgerbegehrens ein. Schon das macht deutlich, dass nicht dem einzelnen eine i. S. d. Art. 19 Abs. 4 GG wehrhafte Rechtsposition eingeräumt ist, sondern allenfalls der Gesamtheit der Unterzeichner des Bürgerbegehrens. Deshalb sollen auch nur die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO die Möglichkeit haben, Rechtsschutz gegen die Zurückweisung des Bürgerbegehrens als unzulässig zu begehren. Der einzelne Unterzeichner des Bürgerbegehrens hat dagegen kein subjektives öffentliches Recht, das durch die Ablehnung betroffen sein könnte und das dieser im Wege des Anfechtungs- oder Verpflichtungswiderspruchs weiterverfolgen könnte. Gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO sind alle Verfahrensrechte hinsichtlich des Bürgerbegehrens bei den Vertrauenspersonen konzentriert (vgl. OVG Münster, Besch. v. 24.04.2017 – 15 B 479/17, BeckRS 2017, 108848; OVG Lüneburg, Besch. v. 07.05.2009 – 10 ME 277/08, NVwZ-RR 2009, 735; ebenso *Rehak*, in: Quecke/Schmidt u.a., SächsGemO, Stand Juni 2021, § 25 Rz. 36, eindeutig so auch VG Leipzig, Ur. v. 10.11.2015 – 6 K 2084/14 – nicht veröffentlicht, nachgehend OVG Bautzen, Besch. v. 30.05.2016 – 4 A 663/15, juris Rz. 2; a.A. lediglich *Koolman*, in: PdK SA B-1, § 25 Anm. 11 Rz. 11).

Zudem gilt auch für die Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens, dass diese sich nicht auf eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG, der dem Einzelnen bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt effektiven Rechtsschutz als Grundrecht und damit Anspruch auf eine auch tatsächlich wirksame Kontrolle gewährt, berufen können. Soweit sie als natürliche Personen gegen einen Gemeinde- oder Stadtratsbeschluss vorgehen, fehlt es an einem entsprechenden subjektiven öffentlichen Recht, weil die ihnen durch das jeweilige Kommunalrecht zugewiesenen Rechte nur Organrechte darstellen, die die politische Willensbildung in der Gemeinde betreffen und zugleich das Recht der kommunalen Vertretungskörperschaft begrenzen (vgl. BVerfG, Besch. v. 23.09.2021 – 2 BvR 1144/21, BeckRS 2021, 29828, Rz. 12 ff.). Die Ausübung dieser Organrechte weist § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO zuständigkeitshalber allein den Vertrauenspersonen zu. Der einzelne Mitunterzeichner ist nicht zur Vertretung des Bürgerbegehrens berechtigt. Mithin kann dem Widerspruch schon mangels Unzulässigkeit nicht abgeholfen werden.

Selbst unterstellt, der Widerspruch wäre zulässig, kann ihm nicht abgeholfen werden, weil er unbegründet ist:

- Der Vorwurf des Widerspruchsführers, die Ablehnung beruhe auf fehlerhaften Annahmen, ist unzutreffend.

Die Angaben zu den aktuellen und künftigen Arbeitsplätzen bei Julius Schulte GmbH & Co. KG entstammen Pressemitteilungen der Julius Schulte GmbH & Co. KG, was insoweit auch der Widerspruchsführer bestätigt; die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Bescheides ist außerdem nicht an diese Zahl geknüpft.

Das gilt gleichermaßen hinsichtlich der Angaben zur Biogasausspeisung, selbst wenn diesbezüglich im Bescheid versehentlich ein Weniger dargestellt worden sein sollte, als unter Zugrundelegung der vom Widerspruchsführer zitierten Bebauungsplanbegründung realistisch ist.

Irrelevant für die Rechtmäßigkeit der Ablehnung ist auch, ob der Widerspruchsführer Kenntnis davon hatte, wann erste Erweiterungsüberlegungen für die Papierfabrik im Stadtrat besprochen worden sind.

Der Vorwurf des Widerspruchsführers, die Angaben zu den städtischen Steuereinnahmen und dem Anteil der Julius Schulte Trebsen GmbH & Co.KG stimme nicht mit dem veröffentlichten Haushaltsplan überein, ist zurückzuweisen. Gemäß dem vorläufigen Ergebnis 2021 generiert die Stadt Trebsen tatsächlich ca. 60 % ihrer Gesamtsteuereinnahmen aus der Gewerbesteuer, von der im Durchschnitt der letzten 10 Jahre ca. 57 % auf Gewerbesteuererinnahmen für die Julius Schulte Trebsen GmbH & Co.KG entfielen.

Die Stadt hat bislang immer deutlich gemacht, dass die Höhe der ggf. auszugleichenden Planungskosten bislang nicht im Detail bekannt ist. Die hierzu von Julius Schulte Trebsen GmbH & Co. KG abgefragten Zahlen, die seitens der Stadt nicht geprüft wurden, bewegen sich in dem vom Widerspruchsführer benannten Rahmen von 3,1 und 2,91 Mio. EUR.

Schließlich kann selbst mit einem im Haushalt ausgewiesenen Guthaben nicht belegt werden, dass bei Bestehen einer Zahlungsverpflichtung der Stadt an Julius Schulte Trebsen GmbH & Co. KG in einer Größenordnung von 3 Mio. kein Kostendruck auf der Stadt lastet, für eine solche Forderung gibt es derzeit keine Haushaltsposition und kein Refinanzierungskonzept.

- Das Bürgerbegehren bezieht sich auf einen unzulässigen Gegenstand im Sinne des § 24 Abs. 1 S. 2 Nr. 8 SächsGemO. Das Vorbringen des Widerspruchsführers zum Gegenstand des Bürgerbegehrens ist widersprüchlich und nicht schlüssig. Wenn wie hier eine Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 1. Hs. BauGB besteht, was der Widerspruchsführer nicht in Zweifel zieht, würde es gegen die Pflicht verstoßen, alle Planungen einzustellen, und deshalb würde ein darauf gerichteter Bürgerentscheid mit den Wirkungen eines Stadtratsbeschlusses gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verstoßen. Dass niemand Anspruch auf eine bestimmte Planung hat, steht dem nicht entgegen.
- Der Einwand, das Bürgerbegehren sei nicht kassatorisch, weil es sich auf die Ende März 2022 gefassten Beschlüsse bezogen habe, verfängt nicht. Ein kassatorisches Bürgerbegehren liegt nicht nur dann vor, wenn es ausdrücklich die Aufhebung eines zurückliegenden Stadtratsbeschlusses zum Gegenstand hat, sondern auch dann, wenn es – wie hier – positiv formuliert ist und das Begehren im Ergebnis auf eine andere Sachentscheidung, als sie von dem Stadtrat beschlossen wurde – nämlich die Aufstellung der entsprechenden Bebauungspläne –, hinausläuft. Ausreichend ist also, dass eine wesentlich andere als die vom Rat beschlossene Lösung angestrebt wird (*Rehak*, in: Quecke/Schmidt u.a., SächsGemO, Stand Juni 2021, § 25 Rz. 28a, Fn. 81). Maßgebend ist nach Sinn und Zweck der Fristgebundenheit kassatorischer Bürgerbegehren deshalb allein, ob das Bürgerbegehren bei verständiger Würdigung ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will (OVG Münster, Beschl. v. 23.03.2018 – 15 B 337/18, juris Rn. 12).

Genau das ist hier Ziel des Bürgerbegehrens. Begehrt wird nicht lediglich die Aufhebung oder Abänderung der verfahrensleitenden Beschlüsse zur wiederholten

Offenlage oder – wie der Widerspruchsführer einwendet – künftiger Beschlüsse, sondern die Einstellung der Planungsverfahren und mithin ein Rückgängigmachen von Beschlüssen des Stadtrats, nämlich die Aufhebung der Aufstellungsbeschlüsse für die Planungsmaßnahmen vom 03.11.2020. Ein so ausgerichtetes Bürgerbegehren ist kassatorisch und muss sich bereits gegen den ersten Grundsatzbeschluss in einer Sache richten. Seine Befristung soll gerade verhindern, dass das Vorhaben zunächst vorangetrieben wird, umsonst Aufwand anfällt und Ressourcen verschwendet werden, weil sich das Bürgerbegehren erst im Lauf der Umsetzung gegen einzelne Umsetzungsbeschlüsse richtet (*Koolmann*, Pdk-Sachsen, § 25 SächsGemO, Anm. 9).

- Die Richtigkeit des Kostendeckungsvorschlags des Bürgerbegehrens, der nicht auf die Schadensersatzpflicht aus § 7 Abs. 2 des Städtebaulichen Vertrags über Planungsleistungen über die Ausarbeitung der erforderlichen städtebaulichen Planung und Abwicklung des Verfahrens für die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 9 – „Industrie- und Gewerbegebiet an der Pauschwitzstraße der Stadt Trebsen (Vorlagen Nr. 60/2020, Beschluss SR 28/2020)“ hinweist und keinen Vorschlag unterbreitet, wie diese Kosten bei Geltendmachung des Anspruchs durch die Fa. Julius Schulte Trebsen GmbH & Co. KG von der Stadt aufgebracht werden können, vermag der Widerspruchsführer nicht zu begründen. Es ist Aufgabe der Initiatoren des Bürgerbegehrens, die für die Kostenfolgen relevanten Informationen zu beschaffen. Dafür reicht es nicht, auf LVZ-Artikel Bezug zu nehmen, sondern sind ggf. Unterlagen bei der Stadt einzusehen. Außerdem waren die Städtebaulichen Verträge der damaligen Stadtratsvorlage beigelegt gewesen.
- Auch der Begründungsmangel des Bürgerbegehrens, weil der Antrag fehlerhaft und irreführend begründet ist, wird durch die Ausführungen im Widerspruch nicht aus dem Weg geräumt oder geheilt. Soweit der Widerspruchsführer darlegt, ihm sowie weiteren rund 500 Bürgern sei aus außerhalb des Bürgerbegehrensantrags liegenden Umständen, beispielhaft wird hierfür „die grotesk wirkende Lobbyarbeit von Seiten der Papierfabrik“ genannt, die große Dimension und Tragweite der angegriffenen Planung deutlich geworden, ist das gerade Beleg dafür, dass sich die Unterzeichner nicht aus dem Antrag selbst, sondern aus anderen Quellen Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens erschließen mussten. Insofern vertiefen die Ausführungen des Widerspruchsführers den im Bescheid gerügten Begründungsmangel; dass sich die Begründung des Bürgerbegehrens selbst mit dem Für und Wider auseinandersetzt, wird nicht belegt. Dazu, dass darüber hinaus wesentliche Tatsachen unerwähnt geblieben und insbesondere auch die Auswirkungen des Bürgerbegehrens unvollständig, mithin sogar verfälschend dargestellt wurden, wird im Widerspruch nicht thematisiert. Es bleibt mithin dabei, dass die Begründung des Bürgerbegehrens dem Gebot der richtigen Tatsachendarstellung, ergänzt durch das Gebot der vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen nicht gerecht wird.

Finanzielle Auswirkungen

keine

Stefan Müller
Bürgermeister

Anlage 1 – Schreiben Andreas Heinze vom 27.04.2022