

Az.: 3 B 500/99



## **SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT**

### **Beschluss**

In der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn

2. der Frau

3. der Frau

4. des Herrn

5. der Frau

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwalt

- Kläger -  
- Antragsteller -

gegen

die Stadt Lauta  
vertreten durch den Bürgermeister  
Karl-Liebnecht-Straße 18, 02991 Lauta

- Beklagte -  
- Antragsgegnerin -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte

wegen

Zulassung eines Bürgerbegehrens  
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerichtes durch den Richter am Obergericht Künzler als Vorsitzenden, den Richter am Obergericht Israng und den Vorsitzenden Richter am Obergericht Dr. Ullrich

am 8. Juni 2000

#### **beschlossen:**

Die Anträge der Kläger auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Obergerichts Dresden vom 15. Juni 1999 - 7 K 3104/97, 7 K 3133/97, 7 K 3134/97, 7 K 3267/97 - werden abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Antragsverfahrens als Gesamtschuldner.

Der Streitwert für das Verfahren vor dem Obergericht wird auf 60.000,00 DM festgesetzt.

#### **Gründe**

Die zulässigen Anträge der Kläger auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Obergerichts Dresden vom 15.6.1999 sind unbegründet, weil die von den Klägern dargelegten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nrn. 1, 2, 3 und 4 VwGO nicht vorliegen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass über die zulässigen Anträge der Kläger Nrn. 1 bis 4 wie auch über den Antrag der Klägerin Nr. 5 gemeinsam in diesem Verfahren zu entscheiden ist, obwohl die Kläger Nrn. 1 bis 4 einerseits und die Klägerin Nr. 5 andererseits ihre jeweiligen Zulassungsanträge gesondert gestellt haben. Denn aufgrund des Beschlusses des Verwal-

tungsgerichts Dresden vom 15.6.1999 sind die Verfahren der Kläger Nrn. 1 bis 4 und das von der Klägerin Nr. 5 betriebene Verfahren nach § 93 VwGO verbunden worden.

Nach dieser Regelung kann das Gericht mehrere bei ihm anhängige Verfahren über den gleichen Gegenstand zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbinden, wodurch die zunächst selbständigen Verfahren ein einheitliches Verfahren bilden. Eine solche Verbindung liegt hier vor, da das Verwaltungsgericht am 15.6.1999 hinsichtlich der hier in Rede stehenden Verfahren beschlossen hat, dass diese „zur gemeinsamen Verhandlung“ und „zur gemeinsamen Entscheidung verbunden“ werden. Zwar hat das Verwaltungsgericht auch nach dieser Verbindung die ursprünglichen Aktenzeichen der Verfahren belassen und dementsprechend das angefochtene Urteil mit diesen Aktenzeichen versehen. Daraus folgt allerdings nicht, dass das Verwaltungsgericht diesen Verfahren ihre verfahrensrechtliche Selbständigkeit belassen wollte und entgegen dem Wortlaut des Verbindungsbeschlusses keine förmliche Verbindung nach § 93 VwGO sondern nur eine Verbindung zu einer einheitlichen Begründung in Form eines „Sammelurteils“ treffen wollte (siehe dazu: Kopp/Schenke, VwGO, 11. Auflage, § 93 RdNr. 5 m. w. N.). Gegen die Beibehaltung einer solchen verfahrensrechtlichen Selbständigkeit spricht zunächst, dass das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil eine einheitliche Kostenregelung nach § 159 Satz 2 VwGO getroffen hat und keine nach den einzelnen hier in Rede stehenden Verfahren differenzierte Regelungen. Des Weiteren hat das Verwaltungsgericht in einem Beschluss vom 23.6.1999 den Streitwert für diese Verfahren ebenfalls einheitlich für alle verbundenen Verfahren und nicht für jedes Einzelne dieser Verfahren festgesetzt. Demzufolge ist davon auszugehen, dass das Verwaltungsgericht die in dem Beschluss vom 15.6.1999 genannten Verfahren nach § 93 VwGO verbunden hat, weshalb diese zunächst selbständigen Verfahren nunmehr ein einheitliches Verfahren bilden. Diese Verbindung zu einem Verfahren wirkt dabei nach § 173 VwGO i. V. m. § 512 ZPO auch für die Rechtsmittelinstanz, weshalb über die jeweils getrennt gestellten Anträge auf Zulassung der Berufung der Kläger Nrn. 1 bis 4 sowie der Klägerin Nr. 5 ebenfalls in einem Verfahren zu entscheiden ist.

Die zulässigen Anträge der Kläger sind nicht begründet, weil weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen, noch die weiteren von den Klägern dargelegten Zulassungsgründe der besonderen Schwierigkeiten

nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO, der grundsätzlichen Bedeutung nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO sowie der Divergenz nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO vorliegen.

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen nicht, weil das Verwaltungsgericht zu Recht die Klagen abgewiesen hat, die darauf gerichtet waren, die Beklagte zu verpflichten, das hier in Rede stehende Bürgerbegehren für zulässig zu erklären. Denn dieses Bürgerbegehren nach § 25 SächsGemO ist unzulässig, weil damit ein gesetzwidriges Ziel i. S. d. § 24 Abs. 2 Nr. 8 SächsGemO verfolgt werden soll.

Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO ist ein Bürgerbegehren der Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids nach § 24 SächsGemO, woraus folgt, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, wenn es sich auf eine Frage bezieht, die durch einen Bürgerentscheid nicht zur Abstimmung gestellt werden kann. Eine solche Frage soll vorliegend zur Abstimmung gestellt werden, weil darüber entschieden werden soll, ob der im „Aufstellungsverfahren befindliche Bebauungsplan“ dahingehend geändert werden soll, dass an Stelle der „ausgewiesenen Industriegebiete“ auf den im Bürgerbegehren im Einzelnen bezeichneten Flurstücken zum einen ein „Mischgebiet mit einer maximalen Gebäudehöhe über Straße von 15 m“ und des Weiteren „Gewerbegebiete mit einer maximalen Gebäudehöhe über Straße von 20 m ... festzusetzen bzw. auszuweisen“ sind.

Dabei ist zunächst zu bemerken, dass die hier in Rede stehende Fragestellung nicht bereits mangels einer hinreichenden Bestimmtheit der zur Abstimmung gestellten Frage unzulässig ist, weil das sachliche Ziel des Bürgerbegehrens der Fragestellung hinreichend klar und eindeutig entnommen werden kann.

Aus dem Sinn und Zweck eines Bürgerbegehrens folgt, dass die zur Entscheidung gestellte Frage klar und eindeutig formuliert sein muss, weil nur dann gewährleistet ist, dass der demokratische Wille von Einwohnern und Bürgern unverfälscht in freier Selbstverantwortung gebildet und durch eine Stimmabgabe auch zum Ausdruck kommen kann (SächsOVG, Beschl. v. 28.7.1998, 3 S 111/98, SächsVBl. 1998, 272). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Gemeindeglieder regelmäßig keine besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse haben, weshalb an die Formulierung eines Bürgerbegehrens auch keine übertriebenen Anforderungen

gestellt werden dürfen. Entscheidend ist, dass aufgrund des objektiven Erklärungsinhaltes, wie er in der Fragestellung und Begründung der Frage zum Ausdruck kommt, das sachliche Ziel des Begehrens für die Unterzeichner klar erkennbar ist. Von einer solchen Erkennbarkeit ist hier auszugehen.

Aus der Formulierung des Bürgerbegehrens, wonach anstelle der im Einzelnen bezeichneten Industriegebiete ein Mischgebiet sowie Gewerbegebiete „festzusetzen“ sind, kommt zum Ausdruck, dass das Bürgerbegehren nicht nur auf eine unverbindliche und jederzeit wieder abänderbare sondern umgekehrt auf eine verbindliche inhaltliche Gestaltung des hier in Rede stehenden Bebauungsplanes abzielt. Zwar ist in der Fragestellung neben den erwähnten Festsetzungen eine „Änderung des im Aufstellungsverfahrens befindlichen Bebauungsplanes“ angesprochen, woraus folgen könnte, dass mit dem Bürgerbegehren nur eine in das Aufstellungsverfahren einzubringende allgemeine bauleitplanerische Zielsetzung in den Blick genommen wird, die nicht bindend ist. Dagegen spricht jedoch zunächst, dass bei einem Unterzeichner eines Bürgerbegehrens keine Kenntnis über den Ablauf und die Bedeutung des komplexen Aufstellungsverfahrens von Bebauungsplänen, wie es in den §§ 2, 3, 4, 4a, 4b, 6, 10, 13, 204, 205 BauGB geregelt ist, vorausgesetzt werden kann und damit auch nicht darüber, ob während dieses Aufstellungsverfahrens vorgenommene Bebauungsplanänderungen für den zu beschließenden Bebauungsplan bindend sind. Des Weiteren muss bedacht werden, dass der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens und damit eines Antrags auf Durchführung eines Bürgerentscheids, durch den über die hier in Rede stehende Frage entschieden werden soll, die Vorstellung haben wird, dass einer solchen Entscheidung nicht nur eine unverbindliche Wirkung zukommt, sondern der Funktion eines Bürgerentscheids entsprechend (siehe dazu: SächsOVG, Beschl. v. 6.2.1997, 3 S 680/96), über den Inhalt des Bebauungsplanes bindend entschieden wird. Dies gilt umso mehr, wenn in einer Fragestellung, wie hier, hinsichtlich einzelner bestimmter Flurstücke ausdrücklich Festsetzungen eines Mischgebietes und von Gewerbegebieten angesprochen werden und damit nicht nur eine allgemeine Zielsetzung der Bauleitplanung in den Blick genommen wird, wie sie etwa in einer Formulierung zum Ausdruck kommen könnte, ob in dem im Aufstellungsverfahren befindlichen Bebauungsplanentwurf anstelle der vorgesehenen Industriegebiete Misch- bzw. Gewerbegebiete zu planen seien.

Ist somit das Bürgerbegehren darauf gerichtet, dass anstelle der genannten Industriegebiete ein Mischgebiet sowie Gewerbegebiete mit einer zulässigen Gebäudehöhe von 15 bzw. 20 m

verbindlich im Aufstellungsverfahren festgesetzt werden, dann ist dieses Bürgerbegehren unzulässig, weil dadurch in einem Bauleitplanverfahren ungeachtet des in § 1 Abs. 6 BauGB geregelten Abwägungsgebotes vorgezogen entschieden würde.

Nach § 1 Abs. 6 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. Dieses Abwägungsgebot ist sowohl für den Planungsvorgang wie auch das Planungsergebnis bestimmend und erfordert einen dynamischen Planungsprozess, aufgrund dessen die im Fortgang eines Bauleitplanverfahrens auftretenden vielfältigen öffentlichen und privaten Interessen ständig ermittelt, abgewogen und ausgeglichen sowie erst mit der abschließenden Beschlussfassung nach § 10 BauGB geklärt werden. Dementsprechend erfordert das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 6 BauGB, dass die Gemeinde im Fortgang des Bauleitplanverfahrens bei jeder Entscheidung zwischenzeitlich erlangte Erkenntnisse mit den bereits vorliegenden Erkenntnissen wiederum gegeneinander abwägt und die öffentlichen und privaten Interessen ausgleicht. Entscheidungen in diesem dynamischen Bauleitplanverfahren können damit aber jedenfalls dann nicht durch einen Bürgerentscheid nach § 24 SächsGemO getroffen werden, wenn es sich dabei zum einen um eine abschließende Entscheidung über den Bauleitplan handeln würde oder wenn dadurch Einzelfragen der Bauleitplanung vorgezogen entschieden würden. Hier wie da würden Entscheidungen im Bauleitplanverfahren getroffen, ohne dass diese das Ergebnis eines dem Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 6 BauGB entsprechenden Planungsverfahrens wären, so dass ein darauf gerichteter Bürgerentscheid einen gesetzwidrigen Antrag i. S. v. § 24 Abs. 2 Nr. 8 SächsGemO verfolgen würde.

Vorliegend würden durch den Bürgerentscheid Einzelfragen der Bauleitplanung im genannten Sinn vorgezogen entschieden werden. Denn durch den Bürgerentscheid soll, wie ausgeführt, eine verbindliche Entscheidung herbeigeführt werden, dass anstelle einzelner Industriegebiete ein Mischgebiet sowie Gewerbegebiete mit einer zulässigen Gebäudehöhe von 15 bzw. 20 m festgesetzt werden. Eine solche Entscheidung kann jedoch nur und erst dann getroffen werden, wenn das Aufstellungsverfahren des Bebauungsplanes unter Beachtung des Abwägungsgebotes nach § 1 Abs. 6 BauGB durchgeführt worden ist und die angesprochenen Festsetzungen sich als entsprechende Abwägungsentscheidung im Sinne der genannten Norm rechtfertigen. Entgegen der Auffassung der Kläger wäre eine solche vorgezogene Entscheidung hier auch nicht ausnahmsweise zulässig. Denn Voraussetzung hierfür wäre

unter anderem, dass bereits bei der vorgezogenen Entscheidung eine Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB stattfindet. Das Bürgerbegehren nach § 25 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO kann jedoch nur eine mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortende Frage enthalten und ist daher schon deshalb nicht in der Lage, eine Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 6 BauGB zu treffen.

Da somit das Bürgerbegehren unzulässig ist, weil es ein gesetzwidriges Ziel i. S. d. § 24 Abs. 2 Nr. 8 SächsGemO verfolgt, bestehen an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts, mit der das auf die Zulässigkeit dieses Bürgerbegehrens gerichtete Klagebegehren zurückgewiesen wurde, keine ernstlichen Zweifel.

Die Berufung ist auch nicht wegen der von den Klägern des Weiteren dargelegten Zulassungsgründe zuzulassen. Zum einen bestehen, wie es sich aus den Ausführungen zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ergibt, keine überdurchschnittlichen Schwierigkeiten bei entscheidungserheblichen Fragen i. S. d. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO, die nur in einem Berufungsverfahren geklärt werden könnten. Des Weiteren hat die Rechtssache in Ansehung der von den Klägern aufgeworfenen Rechtsfragen auch keine grundsätzliche Bedeutung nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Denn diese Fragen, die sich sowohl auf die Bestimmtheit der Fragestellungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie auch darauf beziehen, ob „ein Änderungsbeschluss zu einem im Aufstellungsverfahren befindlichen Bebauungsplan Gegenstand eines Bürgerentscheids“ sein kann, wären bei der hier in Rede stehenden Formulierung des Bürgerbegehrens und dessen objektiven Erklärungswert in einem Berufungsverfahren nicht entscheidungserheblich. Schließlich liegt auch der Zulassungsgrund der Divergenz nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO nicht vor. Dabei bedarf es hier keiner weiteren Erörterung, ob vorliegend eine Divergenz in diesem Sinn überhaupt gegeben ist, weil in der angefochtenen Entscheidung ausgeführt wird, dass die Fragestellung eines Bürgerbegehrens nur dann zulässig sei, wenn die „Wahlberechtigten in die Lage versetzt werden, den Gegenstand des Bürgerbegehrens zu erfassen und die Konsequenzen ihrer Entscheidung abzusehen“. Denn selbst wenn dies eine Divergenz zu dem von den Klägern in den Blick genommenen Rechtssatz im Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 28.7.1998 (3 S 111/98, a.a.O.) wäre, wonach die in einem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid zur Abstimmung gestellte Frage eindeutig und klar sein muss, wäre diese Divergenz hier nicht entscheidungserheblich. Denn mit der hier in Rede stehenden Fragestellung wird, wie ausgeführt, ein gesetzwidriges Ziel i. S. d.

§ 24 Abs. 2 Nr. 8 SächsGemO verfolgt, weshalb ungeachtet der von den Klägern gerügten Divergenz die angefochtene Entscheidung nicht darauf beruhen könnte.

Da somit die von den Klägern dargelegten Zulassungsgründe nicht vorliegen, sind die Zulassungsanträge abzulehnen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 14 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1, § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG, wobei der Senat ebenso wie das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil davon ausgeht, dass bei der hier gegebenen Sachlage ein Streitwert von 60.000,00 DM angemessen ist.

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

gez.:  
Künzler

Israng

Ullrich