

Bezirkssportbund Treptow- Köpenick (im Auftrag der Vertrauenspersonen)

Begründung der Klage gegen den Ablehnungsbescheid des Landes Berlin, vertreten durch das Bezirksamt Treptow-Köpenick, v. 3.5.2010 zur Zulassung des Bürgerbegehrens Birkenwäldchen

Die angegriffene Entscheidung wirft aus unserer Sicht vor allem bezirksverwaltungsrechtliche, bauplanungsrechtlichen, verfassungsrechtliche Fragen und landesgesetzliche Regelungen im Zusammenhang mit Artikel 32 der Berliner Verfassung auf.

Bezirksverwaltungsrechtliche Fragen

Bürgerbegehren sind in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksverordnetenversammlung nach den §§ 12 und 13 Bezirksverwaltungsgesetz Beschlüsse fassen kann, zulässig. Die BVV kann entweder verbindliche Entscheidungen treffen, Ersuchen an das Bezirksamt richten oder aber in Angelegenheiten, die für den Bezirk von Bedeutung sind, deren Erledigung aber nicht in die bezirkliche Zuständigkeit fällt, Empfehlungen aussprechen.

Im konkreten Bürgerbegehren („Stimmen Sie für den weiteren Erhalt der Sportanlage „Birkenwäldchen“ als öffentliche Sportfläche?“) wird entgegen der Annahme des Bezirksamtes die Rechtswirkung des Bürgerbegehrens offengelassen. Die Vertrauensleute eines Bürgerbegehrens sind auch nicht dazu verpflichtet, die Rechtswirkung des Bürgerbegehrens zu benennen. Bürgerbegehren sind – auch aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Charakters – so auszulegen, dass ihnen die stärkste Rechtswirkung zukommt. Wenn ein verbindlicher Bürgerentscheid (vgl. dazu unten) ausscheiden sollte, ist die Verwaltung aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verpflichtet, zu prüfen, ob ein ersuchendes oder empfehlendes Bürgerbegehren möglich ist. Diese Prüfung hat das Bezirksamt unterlassen, in dem es lediglich und ohne nähere Begründung darauf abhebt, dass das Bürgerbegehren eine Entscheidung herbeiführen will.

Dabei wäre ohne jeden Zweifel ein Bürgerbegehren mit ersuchender oder empfehlender Wirkung möglich, wie das Bezirksamt selbst in dem Bescheid (S. 3) andeutet und den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens im Beratungsgespräch vom 29.3.2010 erläutert hat. Denn das Bezirksverwaltungsgesetz enthält eine spezielle Vorschrift hinsichtlich der Zulässigkeit von Bürgerbegehren, die sich auf Fragen der Bauleitplanung beziehen. Nach § 45 (1) S. 3 BezVG sind in den Angelegenheiten des § 12 (2) Nr. 4 BezVG ausschließlich Anträge mit empfehlender oder ersuchender Wirkung zulässig, soweit die Entscheidung über den Gegenstand mittels Bürgerentscheid gegen Bundes- oder Landesgesetze verstößt. Zwar irrt das Bezirksamt mit der Annahme, in diesem Fall sei eine Entscheidung durch einen Bürgerentscheid nicht möglich (dazu siehe bauplanungsrechtliche Fragen). Aber selbst wenn dies tatsächlich nicht möglich wäre, würde dies nicht zwingend zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen, sondern nach dem klaren Wortlaut von § 45 (1) S. 3 BezVG ein ersuchendes bzw. empfehlendes Bürgerbegehren ermöglichen.

Da das Bezirksamt lediglich einen Verstoß gegen Bundesrecht bemängelt hat, gibt es zudem keine Grundlage dafür, die Zulässigkeit eines ersuchenden bzw. empfehlenden Bürgerbegehrens abzulehnen.

Bauplanungsrechtliche Fragen

Das Bezirksamt irrt vollständig mit seiner Annahme, dass das Bundesrecht und die Rechtsprechung in anderen Bundesländern Bürgerbegehren zur Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen ausschließen und dass im Ergebnis sämtliche auf Entscheidungswirkungen ausgerichtete Bürgerbegehren im Rahmen der Bauleitplanung ausscheiden würden.

Das Baugesetzbuch enthält zwar konkrete Vorgaben zum Verfahren der Bauleitplanung, an die selbstverständlich auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gebunden sind und aus denen sich im Einzelfall auch Einschränkungen ergeben. Es gibt aber keine Bestimmung im BauGB, welche die Anwendung von Bürgerbegehren generell ausschließen würde. Deswegen liegt es grundsätzlich im Entscheidungsspielraum des Landesgesetzgebers, Bürgerbegehren im Bereich der B-Planung zuzulassen oder nicht. Dies wird schon daran deutlich, dass die jeweiligen Bundesländer diese Frage unterschiedlich gelöst haben. Während Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein Bürgerbegehren zu Bauleitplanverfahren explizit in ihren jeweiligen Gemeindeordnungen für unzulässig erklärt haben, lassen Bayern, Hamburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen dagegen entsprechende Bürgerbegehren zu. Daher sind auch die zitierten Urteile des OVG Schleswig sowie des VG Braunschweig nicht übertragbar, da Schleswig-Holstein (§ 16g (2) Z. 6 GO SH) und Niedersachsen (§ 22b (3) Z. 6 NGO) Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu Fragen der Bauleitplanung gesetzlich ausgeschlossen haben.

Berlin ist dem Weg der Bundesländer Bayern, Hamburg etc. gefolgt, was sich bereits eindeutig aus dem Wortlaut der Norm ergibt. Denn der bereits zitierte § 45 (1) S. 3 BezVG konstituiert keinen generellen Ausschluss verbindlicher Bürgerentscheide zu B-Planverfahren, sondern nur „soweit die Entscheidung über den Gegenstand mittels Bürgerentscheid gegen Bundes- oder Landesgesetze verstößt.“ Damit hat der Gesetzgeber einerseits die verfahrensmäßigen Begrenzungen des Baugesetzbuches, die sich für Bürgerbegehren im Bauplanungsbereich ergeben, aufgegriffen, auf der anderen Seite aber deutlich gemacht, dass es Spielraum auch für verbindliche Entscheidungen in diesem Bereich gibt.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu bauplanungsrechtlichen Fragen sind bereits vielfach praktiziert worden. Alleine in Bayern gab es lt. der Bürgerentscheidsdatenbank der Philipps-Universität Marburg zwischen 1995 und 2010 über 200 Bürgerbegehren, die in diese Kategorie fallen. In Hamburg, das aufgrund

seiner Struktur als Einheitsgemeinde am Ehesten mit Berlin vergleichbar ist, fand der allererste Bürgerentscheid zu einem B-Planverfahren statt. Auch danach gab es mehrere Bürgerbegehren zu B-Planverfahren.¹

Auch in Berlin ist die Zulassung von Bürgerbegehren, die in den Bereich der Bauleitplanung eingreifen, bereits gängige Praxis. So sind die Bürgerbegehren Mediaspree in Friedrichshain-Kreuzberg sowie zur Halbinsel Groß-Glienicke in Spandau von den jeweiligen Bezirksämtern zugelassen worden. Gleiches gilt für das Bürgerbegehren zum Erhalt von Kudamm-Theatern in Charlottenburg-Wilmersdorf.

Verfassungsrechtliche Fragen

Das Bezirksamt sieht in Art. 28 (1) Grundgesetz ein „Primat von Repräsentativorganen in Gemeinden gegenüber Instrumenten der direkten Demokratie“. Zunächst ist Art. 28 (1) GG nicht direkt auf die Berliner Bezirke anzuwenden, da diese keine Gemeinden sind und keine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung genießen. Davon einmal abgesehen enthält Art. 28 (1) GG keineswegs ein Primat von Repräsentativorganen. Im Gegenteil erlaubt er sogar, dass in Gemeinden an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung tritt.

Bürgerentscheide in Berlin genießen zudem Verfassungsrang (Art. 3 (1) S. 1 sowie Art. 72 (2) S. 1 VvB).

Aber selbst wenn es ein solches Primat geben sollte, dann ist nicht erkennbar, warum dieses ein Argument im Rahmen der Frage der Zulässigkeit dieses Bürgerbegehrens sein sollte. Zu bedenken ist in dem Zusammenhang, dass dieses Bürgerbegehren das erste im Bezirk Treptow-Köpenick ist. Insofern kann kaum davon gesprochen werden, dass das Primat der Repräsentativorgane in Gefahr scheint.

Sportrechtliche Fragen

In dem Bescheid wird im Unterschied zum Protokoll des Beratungsgespräches im Bezirksamt vom 29.3.2010 nicht darauf eingegangen, dass das Abgeordnetenhaus bisher nicht der Entwidmung der Sportanlage zugestimmt hat. Dies ist aber nach § 7 (2) Sportförderungsgesetz notwendig. Dies steht im eindeutigen Widerspruch zum im Bescheid erweckten Eindruck, dass das gesamte Verfahren bereits abgeschlossen sei. Ein empfehlendes Bürgerbegehren, mit dem das Bezirksamt aufgefordert würde, sich beim Abgeordnetenhaus für die Ablehnung der Entwidmung der Sportanlage einzusetzen, wäre somit in jedem Fall möglich.

Grundsätzlich ist anzuzweifeln, dass bezirkliches Handeln Landesrecht außer Kraft setzen kann.

¹ <http://hh.mehr-demokratie.de/buergerbegehren.html>

„(2) Öffentliche Sportanlagen, Sportanlagen auf landeseigenen Grundstücken, die in der Bauleitplanung für die Sportnutzung vorgesehen sind, Flächen, die dem Freizeitsport dienen, sowie sonstige Sportanlagen auf landeseigenen Grundstücken dürfen zugunsten anderer Nutzungen nur aufgegeben werden, wenn das öffentliche Interesse an einer anderen Nutzung überwiegt und das Abgeordnetenhaus dem zustimmt.“²

Berlin, 31.5.2010

² Gesetz über die Förderung des Sports im Lande Berlin (Sportförderungsgesetz – SportFG, vom 06. Januar 1989 (GVBl. S. 122) zuletzt geändert durch Artikel II des Gesetzes vom 10. Mai 2007 (GVBl. S. 195)