

Stadt Amberg

Marktplatz 11
92224 Amberg



AMBERG

Beschlussvorlage	Vorlage-Nr:	003/0005/2020
	Erstelldatum:	20.02.2020
	Aktenzeichen:	Ref. 3 Dr. M/De
Vollzug der Gemeindeordnung (GO); Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Kein Hotelanbau mit Veranstaltungssaal-Neubau im Landschaftsschutzgebiet am Mariahilfberg,, nach Art. 18 a GO		
Referat für Recht, Umwelt und Personal Verfasser: Schafbauer, Martin		
Beratungsfolge	02.03.2020	Stadtrat

Beschlussvorschlag:

Das am 04.02.2020 eingereichte Bürgerbegehren „Kein Hotelanbau mit Veranstaltungssaal-Neubau im Landschaftsschutzgebiet am Mariahilfberg 2“ mit der Fragestellung „Sind Sie gegen einen Hotelanbau mit Veranstaltungssaal-Neubau im Landschaftsschutzgebiet am Mariahilfberg 2 (Fl.Nr. 2271, Gemarkung Amberg)“ ist unzulässig.

Sachstandsbericht:

Am 04.02.2020 wurde das Bürgerbegehren „Kein Hotelanbau mit Veranstaltungssaal-Neubau im Landschaftsschutzgebiet am Mariahilfberg 2“ mit der Fragestellung „Sind Sie gegen einen Hotelanbau mit Veranstaltungssaal-Neubau im Landschaftsschutzgebiet am Mariahilfberg 2 (Fl.Nr. 2271, Gemarkung Amberg)“ bei der Stadt Amberg eingereicht.

Für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist der Stadtrat nach Art. 18 a Abs. 8 Gemeindeordnung (GO) zuständig. Die Beurteilung der Zulässigkeit erfolgt nicht auf Basis einer politischen Meinungsbildung, sondern ausschließlich als gebundene Entscheidung gem. der Sach- und Rechtslage.

Ein Bürgerbegehren ist zulässig, wenn

- die erforderliche Unterschriftenzahl erreicht worden ist,
- die mit ihm verlangte Maßnahme zum eigenen Wirkungskreis der Stadt Amberg gehört,
- die Angelegenheit nicht unter den Ausschlusskatalog des Art. 18 a Abs. 3 GO fällt,
- die Unterschriftslisten den formellen Anforderungen entsprechen und
- die Fragestellung mit Begründung in materiell-rechtlich zulässiger Weise den Bürgern zur Abstimmung unterbreitet werden kann.

1. Erforderliche Anzahl der Unterschriften nach Art. 18 a Abs. 6 GO

Stimmberechtigte Amberger Bürger zum Einreichungstag 04.02.2020		34.012
Notwendige Unterschriften Art. 18 a Abs. 6 GO: 7 % = 2.380,84 (abgerundet:)		2.380
Eingereichte Listen	413	
Unterschriften lt. Angabe der Vertreter		3.234
Tatsächlich eingereichte Unterschriften (bei 107 Streichungen durch Vertreter)		3.148
Gestrichene ungültige Unterschriften von Amts wegen		407
Gründe zum Stichtag:		
Falsche Angaben	63	
Fehlende Angaben	44	
Fehlende Angaben Adresse	3	
Fehlende Unterschrift	12	
Kein Hauptwohnsitz in Amberg	122	
Mehrfachunterschriften	44	
Kein Unionsbürger = Ausländer	23	
Unleserlich	11	
Verstorben	5	
Verzogen	76	
Wahlalter nicht erreicht	4	
Somit verbleiben gültige Unterschriften antragsberechtigter Bürger		2.741

Mit 2.741 gültige Unterschriften antragsberechtigter Bürger wird die gem. Art. 18 a Abs. 6 GO notwendige Anzahl erreicht.

2. Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises (Art. 18 Abs. 1 GO)

Ausgangslage:

Die Stadt Amberg fungiert beim geplanten Projekt „Sanierung und Erweiterung der Gaststätte auf dem Mariahilfberg“ nicht als Bauherr, sondern nimmt lediglich ihre gesetzlichen Aufgaben z. B. im Bau- und Naturschutzrecht wahr. Bis zum Aufstellungsbeschluss durch den Stadtrat am 16.12.2019 wurde das geplante Projekt „Sanierung und Erweiterung der Gaststätte auf dem Mariahilfberg“ auf Grundlage eines Bauantrags eines privaten Investors vom 12.07.2019 als Einzelbauvorhaben nach § 35 BauGB behandelt. Der Bauantrag wurde am 04.12.2019 zurückgenommen. Am 16.12.2019 wurde das Verfahren zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Amberg AM 151 „Sanierung und Erweiterung der Gaststätte auf dem Mariahilfberg“ gestartet.

Zum Zeitpunkt der Einreichung der Unterschriften am 04.02.2020 war der ursprüngliche Bauantrag bereits zurückgenommen und der Aufstellungsbeschluss für das Bebauungsplanverfahrens gefasst. Damit wäre zu prüfen, in welchen Zeitraum die geleisteten Unterschriften jeweils fallen und ob sie sich auf ein Baugenehmigungsverfahren oder auf ein Bebauungsplanverfahren beziehen sollen.

Nachdem sich aus den Unterschriftslisten der Zeitpunkt der Unterschrift durch die antragsberechtigten Bürger nicht ergibt und dies rechtlich auch nicht vorgeschrieben ist, bleibt unklar, bei welchem Verfahrensstand durch die einzelnen Bürger die Unterschriften geleistet worden sind. Mit Blick auf die verstorbenen Unterzeichner (alle bereits vor dem Satzungsbeschluss am 16.12.2019 verstorben) und die Öffentlichkeitsarbeit der Initiatoren (vgl. Amberger Zeitung vom 23.11.2019: „IG sammelt bereits 3.182 Stimmen“) könnte zwar davon ausgegangen werden, dass ein Großteil bereits vor dem Beschluss des Stadtrats, ein Bebauungsplanverfahren durchzuführen, unterschrieben hat. Nachdem es sich bei einem Bürgerbegehren um ein Plebiszit mit reduzierten juristischen Anforderungen handelt und etwaige Änderungen im Verfahren das Rechtsinstitut „Bürgerbegehren“ nicht konterkarieren dürfen, kann die faktisch unmögliche zahlen- und zeitmäßige Abgrenzung unterbleiben. Vielmehr ist das Bürgerbegehren wohlwollend nach seinem mutmaßlichen Sinn und Zweck zugunsten der Antragsteller auszulegen.

Variante 1 „Gegen eine Baugenehmigung für die Erweiterung“:

Die Erteilung einer Baugenehmigung ist eine Angelegenheit **des übertragenen Wirkungskreises** und damit einem Bürgerbegehren nicht zugänglich. Als kreisfreie Stadt nimmt Amberg in baurechtlichen Angelegenheiten die Aufgaben der unteren staatlichen Bauaufsichtsbehörden im übertragenen Wirkungskreis wahr (Art. 9 GO, Art. 53, 54 Abs. 1 BayBO). Ein Bürgerbegehren, das auf die Nichterteilung einer Baugenehmigung zielt, wäre **unzulässig** (Dr. Cornelius Thum, Kommentar zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Ziff. 13.01 2 g) dd)).

Variante 2 „Gegen eine Veränderung des Landschaftsschutzgebietes bzw. keine Befreiung“:

Landschaftsschutzgebiete werden durch Erlass von Rechtsverordnungen **im übertragenen Wirkungskreis** festgesetzt (Art. 51 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG). Damit sind Beschlüsse über den Geltungsbereich eines Landschaftsschutzgebietes oder eine Entscheidung über eine Befreiung nach § 7 der Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Am Mariahilfberg“ einem Bürgerbegehren nicht zugänglich und deshalb **unzulässig**. Im Fall einer Zulassung des Bürgerbegehrens ergäbe sich für diese übertragene Aufgabe auch keine Sperrwirkung.

Mit der Rücknahme des Bauantrags sind die Varianten 1 und 2 obsolet geworden.

Variante 3 „Gegen die Weiterführung des Bebauungsplanverfahrens“:

Mit dem Beschluss zum Bebauungsplanaufstellungsverfahren Amberg AM 151 „Sanierung und Erweiterung der Gaststätte auf dem Mariahilfberg“ vom 16.12.2019 hat die Stadt Amberg die Bauleitplanung **im eigenen Wirkungskreis** gestartet. Die Bauleitplanung ist einem Bürgerbegehren grundsätzlich zugänglich. Allerdings ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die konkrete Fragestellung mit den gesetzlichen Vorschriften des Baurechts vereinbar ist.

Dem Stadtrat obliegt es, zu entscheiden, ob ein Bebauungsplanverfahren durchgeführt wird oder nicht. Da ein Bürgerentscheid die Wirkung eines Stadtratsbeschlusses entfaltet, kann mit einem Bürgerbegehren grundsätzlich die Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens, der Verzicht auf ein solches oder dessen Einstellung verfolgt werden. Insofern wäre ein auf eine Einstellung gerichtetes Bürgerbegehren **zulässig**.

Unzulässig wäre ein Bürgerbegehren dagegen, wenn damit in einem laufenden Bebauungsplanverfahren die gesetzlich vorgesehene Abwägungsentscheidung gem. § 1 Abs. 7 BauGB ersetzt werden soll.

Mit dem Start der Bauleitplanung am 16.12.2019 hat der Stadtrat das Bauprojekt „Sanierung und Erweiterung der Gaststätte auf dem Mariahilfberg“ einem Bürgerbegehren zugänglich gemacht. **Damit betrifft das Bürgerbegehren eine Angelegenheit im eigenen Wirkungskreis.** Obwohl ein Teil der Unterschriften gegen die Einzelbaumaßnahme (vgl. Variante 1 und 2 - übertragener Wirkungskreis) gesammelt worden ist, sind die Unterschriften wegen der für ein Plebiszit notwendigen wohlwollenden Auslegung nach dem mutmaßlichen Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens auch bei einem Bürgerbegehren gegen die Weiterführung der Bauleitplanung (Variante 3 - eigener Wirkungskreis) gültig.

3. Ausschlusskatalog des Art. 18 a Abs. 3 GO

Das Bürgerbegehren betrifft nicht den Ausschlusskatalog des Art. 18 a Abs. 3 GO.

4. Erfüllung Formerfordernisse nach Art. 18 a Abs. 4 GO

Das Bürgerbegehren wurde am 04.02.2020 mit 413 Unterschriftenlisten wirksam bei der Stadt Amberg eingereicht. Als Vertreter für das Bürgerbegehren wurden Herr Anton Hummel, Herr Willibald Herdegen, Frau Eva Maria Fleischmann und als Stellvertreter Frau Christine Hasler, Herr Eduard Schreglmann und Herr Hermann Grindinger benannt; die geforderte Mindestzahl von drei Vertretern ist damit erfüllt.

Die vorgelegte Fragestellung kann mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden. Eine Begründung ist auf allen Unterschriftenlisten aufgedruckt.

5. Materiell-rechtliche Prüfung

Das Rechtsinstitut des Bürgerbegehrens ist so angelegt, dass die Fragestellung und Begründung von Bürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können soll. An die sprachliche Abfassung der Fragestellung und Begründung dürfen deshalb keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Nachdem es sich um einen Antrag von juristischen Laien handelt, muss lediglich erkennbar sein, aus welchen Gründen sich die Unterzeichner gegen ein bestimmtes Vorhaben wenden (Bauer/Böhle/Becker, Kommentar Bayerische Kommunalgesetze, Art. 18 a Rn. 12).

Zur Fragestellung:

Die Fragestellung ist so gefasst, dass das gewünschte Ziel für die Befragten klar erkennbar ist. Die Fragestellung ist somit zulässig.

Zur Begründung:

Zu bewerten ist die Begründung auf den Unterschriftenlisten, nicht dagegen die mutmaßlich verbale oder über andere Medien kommunizierte Begründung. Eine Begründung darf durchaus werbend oder „gefärbt“ sein. Bürger können allerdings nur sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den mit den Unterschriftenlisten vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist deshalb mit dem Sinn und Zweck eines Bürgerbegehrens nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die maßgebliche Sach- oder Rechtslage unzutreffend oder

unvollständig erläutert wird (BayVGh, Urteil vom 04.07.2016 – 4 BV 16.105 und BayVGh, Beschluss vom 14.10.2014 – 4 ZB 14.707). Auf etwaige Täuschungsabsichten kommt es dabei nicht an. Als nicht entscheidungsrelevante Begründungsmängel können lediglich Ungenauigkeiten oder Fehlangaben bei objektiv unwichtigen Detailfragen angesehen werden, nicht dagegen Mängel bei tragenden Begründungselementen.

Gegenüberstellung Begründungstext und Sachverhalt:

	Begründung im Antrag zum Bürgerbegehren	Sachverhalt
1.	<p>„Die geplante Bebauung und Nutzung vernichtet eine erhebliche Fläche des Landschaftsschutzgebietes.“</p> <p>„Die damit ein(ge)hergehende Lärm- und Lichtverschmutzung wirkt sich negativ auf die einheimische Tier- und Pflanzenwelt aus.“</p>	<p>Die Baumaßnahme überplant unter Anrechnung des Rückbaus des bestehenden Anbaus im Nord-Osten mit einer Grundfläche von rd. 700 qm das Landschaftsschutzgebiet erstmals. Bei einer Gesamtgröße des Landschaftsschutzgebietes von rd. 470 ha (4.700.000 qm) würde dem Landschaftsschutzgebiet rd. 0,01 % seiner Fläche entzogen. Auch qualitativ ist die Fläche wegen der bereits vorhandenen Bebauung nicht als erheblich für das gesamte Landschaftsschutzgebiet anzusehen.</p> <p>Eine Lärm- und Lichtverschmutzung ist typisch für von Menschen genutzte Gastronomieflächen, findet im Bestand schon statt und ist für das überplante Gebiet nicht neu. Veränderungen könnten sich sowohl durch die Vergrößerung der Gaststättenflächen und die erstmalige Nutzung als Hotel als auch durch die geplante Beschränkung der Zufahrt zum Gasthaus durch versenkbare Poller und Umwandlung der PKW-Parkflächen im Süd-Osten zu Fahrrad-Stellplätzen ergeben.</p> <p>(Quelle: Beschlussvorlage Nr. 005/0270/2019 Bebauungsplanaufstellungsverfahren Amberg AM 151 „Sanierung und Erweiterung der Gaststätte auf dem Mariahilfberg“ (inkl. Anlagen) zum Aufstellungsbeschluss vom 16.12.2019 – kurz: Unterlagen zum Aufstellungsbeschluss)</p>
2.	<p>„Der bisherige Ort der Ruhe und Einkehr für Bürger und Gläubige weicht dem Massentourismus.“</p>	<p>Die bestehende Gaststätte soll saniert, erweitert und um 20 Gästezimmer ergänzt werden. Es sollen keine Andachts-, Gebets- oder Sakralräume einer gaststättenrechtlichen Nutzung zugeführt werden. Bereits heute ist der Mariahilfberg mit Kirche und Gastwirtschaft regelmäßiger Bestandteil im Tagestourismus und beliebtes Ausflugsziel für Pilger, Busgruppen, Sportler und Naherholungssuchende. Höhere Besucherfrequenzen ergeben sich insbesondere an Wochenenden, ab Mai durch Hochzeiten im engen zeitlichen Takt und zum Bergfest (inkl. Auf- und Abbau) sowie bei Wallfahrten.</p> <p>Die Flächen, die erstmals mit der Erweiterung überbaut werden sollen, werden zu einem kleinen Teil zeitweise als gastronomische Freifläche (Biergarnituren, Sonnenschirme, etc.) und als Lager (z. B. für Sonnenschirme) genutzt und sind nur im untergeordneten Umfang befestigt. Mit Ausnahme eines Nebengebäudes und Trampelpfades ist der größte Teil des geplanten Baufensters derzeit als Hang</p>

		<p>mit Heckenstruktur ungenutzt. (Quellen: Unterlagen zum Aufstellungsbeschluss, Satellitenbilder aus mehreren Jahren, Fotodokumentation aus Ortseinsicht)</p> <p>Definitionen für den Begriff „Massentourismus“: - „Negativ besetzter Begriff zur Veranschaulichung des Tourismus als Massenerscheinung und den damit verbundenen Auswirkungen, einschließlich der Verhaltensweisen von Touristen“ (Quelle: Lexikon der Geographie) - „In großem Umfang betriebener Tourismus für breite Schichten der Bevölkerung.“ (Quelle: Duden) - „Unter Massentourismus versteht man im Tourismus eine große Anzahl von Reisenden an einem bestimmten Reiseziel.“ (Quelle: Wikipedia) - „Tourismus von sehr vielen Menschen in einer Gegend oder an einem Ort.“ (Quelle: Online-Wörterbuch Wortbedeutung.info 24.02.2020)</p>
3.	„Das Bauvorhaben zieht weitere Baumaßnahmen bzgl. erforderlicher Zugangsstraßen und benötigter Infrastruktur nach sich.“	<p>Das Gebiet ist für die angestrebte Nutzung verkehrstechnisch ausreichend erschlossen. Bestandteil des Bauvorhabens ist die Ertüchtigung der bestehenden Wegeverbindung zum Gasthaus mit Einbau von versenkbaren Pollern zur Beschränkung der Zufahrt, die Errichtung von Fahrrad-Stellplätzen anstelle von vorhandenen PKW-Stellplätzen und einer unterirdischen Rigolen-Anlage zur Versickerung des Regenwassers auf dem Grundstück. Ein neuer Abwasserkanal soll den maroden und schon für die derzeitige Nutzung unterdimensionierten Kanal ersetzen. Die genaue Trassenführung des neuen Kanals orientiert sich am Bestand, berücksichtigt jedoch die Belange des Naturschutzes bzw. richtet sich nach dem Baubestand. Der Stellplatznachweis für Kraftfahrzeuge kann auf dem bestehenden Parkplatz im Norden der Klosteranlage geführt werden. (Quelle: Aufstellungsbeschluss vom 16.12.2019)</p> <p>Weitere Baumaßnahmen für Zugangsstraßen oder andere benötigte Infrastruktur sind nicht erforderlich und nicht geplant.</p>

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Begründung in ihrer Gesamtheit ein unzutreffendes und nachweislich falsches Bild des maßgeblichen Sachverhalts vermittelt und die Unterzeichner entscheidungserheblich in die Irre geführt wurden. Der zulässige Rahmen einer „gefärbten“ und werbenden Darstellung wurde deutlich überschritten. In der Gesamtheit ist der Wahrheitsgehalt des dargestellten Sachverhalts überschaubar und damit der Mangel entscheidungserheblich für die Unterzeichner des Antrags.

Die Begründung genügt den Mindestanforderungen an das Rechtsinstitut Bürgerbegehren nicht und ist damit unzulässig.

Eine nachträgliche Berichtigung der Begründung durch die Vertreter des Bürgerbegehrens unter Fortgeltung der Unterschriften ist nicht möglich, weil der entscheidungserhebliche Mangel bereits das Sammeln der Unterschriften erfasst hat. Die erteilte Vollmacht durch die Unterzeichner gegenüber den Vertretern erlaubt keine wesentliche inhaltliche Korrektur der Begründung. Eine nachträgliche Veränderung wesentlicher Teile der Begründung würde dagegen den Willen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens verfälschen, weil damit fingiert würde, dass sie ihre Unterschrift auch bei einer anderen Begründung geleistet hätten (BayVGh, Beschluss vom 09.12.2010 – 4 CE 10.2943 und BayVGh, Urteil vom 04.07.2016 – 4 BV 16.105).

Das Bürgerbegehren ist aus den dargestellten Gründen unzulässig und dessen Zulassung daher abzulehnen.

Dr. Bernhard Mitko
Berufsmäßiger Stadtrat
Referatsleiter

Anlage:
Beispiel Unterschriftenliste