

Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Gathe für alle!“

Sachverhalt

Der Rat der Stadt Wuppertal hat am 06.03.2023 den „Zielbeschluss zum Bau einer Moschee an der Gathe“ getroffen. Dieser Beschluss enthält u.a. folgende Entscheidungen:

„1. Der Rat legt den Standort an der Gathe zwischen Markomannen Straße und Ludwigstr. für den Bau einer Moschee für die türkisch islamische Gemeinde fest.

2. Grundlage für die städtebauliche Entwicklung ist die vorliegende Machbarkeitsstudie in Verbindung mit den Ergebnissen eines städtebaulich und freiraumplanerischen Qualifizierungsworkshops zur Überprüfung der stadträumlichen und stadtgestalterischen Integration der Moschee an dem Standort.

3. Die Erkenntnisse aus dem Qualifizierungsverfahren werden in einen Bebauungsplan im Jahr 2024 münden. Grundlage ist der bestehende Aufstellungsbeschluss aus dem Jahr 2013 (VO/0637/13).

4. Die Verwaltung wird beauftragt, die städtebaulichen Anforderungen an den Bau der Moschee sowie erforderliche Umsetzungserfordernisse in einem städtebaulichen Vertrag zusammen mit der türkisch islamischen Gemeinde rechtsverbindlich festzulegen.“

Zur Begründung dieses Beschlusses wird ausgeführt, Ziel sei die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans und der Abschluss eines entsprechenden städtebaulichen Vertrages mit der türkisch islamischen Gemeinde zur Errichtung einer Moschee an dem vorgesehenen Standort. Grundlage des Bebauungsplans sei ein bestehender Aufstellungsbeschluss aus dem Jahr 2013 (VO/0637/13). Durch die Verwirklichung des

Projekts an dem vorgesehenen Standort werde dieser städtebaulich aufgewertet und ein „geistig-soziokulturelles Zentrum“ in Elberfeld entwickelt.

Mit Schreiben vom 31.03.2023 wurde von zwei Vertretungsberechtigten das Bürgerbegehren „Gathe für Alle!“ eingereicht. Das Begehren fragt, ob Ziff. 1 und 4 des Ratsbeschlusses vom 06.03.2043 aufgehoben werden sollen.

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, der Bau einer Moschee durch die türkisch islamische Gemeinde sei wegen deren Verbindungen zur Regierung der Republik Türkei und ihrer Religionsbehörde sowie der Ausgrenzung von Gegnern dieser Regierung durch die türkisch islamische Gemeinde abzulehnen.

Wir haben im Auftrag der Verwaltung der Stadt Wuppertal geprüft, ob zum derzeitigen Zeitpunkt (vgl. § 26 Abs. 2 S. 7 GO NRW) Bedenken gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bestehen.

Rechtliche Würdigung

I.

Gemäß § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW ist ein Bürgerbegehren unzulässig über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens.

1. Vorhabenbezogene Bebauungspläne zählen zu den in § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW erwähnten Bauleitplänen, § 1 Abs. 2 BauGB. Zur Aufstellung eines Bebauungsplans i. S. des § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW gehören auch die wesentlichen Schritte für die Ermittlung des Inhalts des Plans. Denn § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW beruht auf der Erwägung, dass die Bestimmung des Inhalts eines Bauleitplans einer komplexen Abwägung bedarf (§§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 BauGB), die eine Vielzahl verschiedener Gesichtspunkte berücksichtigt. Solche Abwägungsentscheidungen sind einem Bürgerbegehren, das nur eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage stellen darf (§ 26 Abs. 2 S. 1, Abs. 7 S. 1 GO NRW), nicht zugänglich.¹ Ein Bürgerbegehren kann

¹ OVG NRW 25.09.2020 - 15 A 4306.19 - Rdnr. 38 - juris.

nicht „auf einen Bauleitplan als solchen bzw. dessen (potentiellen) Inhalt - in welcher Entscheidungsgestalt auch immer - zugreifen“.²

Ziff. 1 des Ratsbeschlusses vom 06.03.2023 legt den von der Verwaltung im weiteren Bebauungsplanverfahren zu prüfenden Standort der Moschee fest. Die Festlegung eines Standorts für ein gemeindeweit bedeutendes Vorhaben ist ein typischer Teil der einem Bauleitplan vorbehaltenen Abwägungsentscheidung. Eine solche Entscheidung berücksichtigt eine Vielzahl unterschiedlicher Gesichtspunkte und ist einer Entscheidung durch einfache Bejahung oder Verneinung nicht zugänglich; sie hat „bauleitplanerische Qualität“.³ Sehr deutlich wird die Zuordnung des Ratsbeschlusses vom 06.03.2023 zur „Aufstellung von Bauleitplänen“ auch durch den Umstand, dass dieser Beschluss den Zweck verfolgt, den ausgewählten Standort zur Grundlage eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans und des dazu abzuschließenden städtebaulichen Vertrags mit der türkisch islamischen Gemeinde (vgl. § 12 BauGB) zu machen.

Auch Ziff. 4 des Ratsbeschlusses gehört zur Aufstellung eines Bebauungsplans, weil durch dessen Regelungen die Verwaltung beauftragt wird, die für die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans und den Abschluss eines dazu erforderlichen städtebaulichen Vertrags nötigen weiteren Schritte zu unternehmen.

Es kommt hinzu, dass § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW einem Bürgerbegehren nach seinem Sinn und Zweck auch dann entgegensteht, wenn dieses der Sache nach offensichtlich gegen eine Bauleitplanung gerichtet ist und sich nur in das formelle Gewand einer anderen Frage kleidet.⁴ Die Begründung des Bürgerbegehrens erläutert, wegen der Verbindungen der türkisch islamischen Gemeinde zu der Regierung der Republik Türkei solle eine Moschee nicht in der Trägerschaft dieser Gemeinde errichtet werden. Wegen dieser Verbindungen sei der Standort am Gathe ungeeignet.

Der Ratsbeschluss vom 06.03.2023 legt unter Berücksichtigung seiner Begründung fest, dass ein vorhabenbezogener Bebauungsplan mit der türkisch-islamischen Gemeinde als Vorhabenträgerin zur Errichtung einer Moschee am Standort Gathe aufgestellt werden soll. Die Festlegung eines Standorts für ein Vorhaben ist, wie bereits erwähnt wurde,

² OVG NRW a.a.O.

³ OVG NRW 19.11.2019 - 15 B 1338.19 - Rdnr. 19 - juris.

⁴ OVG NRW 16.04.2018 - 15 A 1322.17 - Rdnr. 15 f. - juris; 11.03.2009 - 15 B 329.09 - Rdnr. 6 ff. - juris; 06.12.2007 - 15 B 1744.07 - Rdnr. 13 - juris.

typischer Inhalt eines Bebauungsplans. Für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist zudem erforderlich, dass ein Vorhabenträger zur Durchführung des Vorhabens „bereit und in der Lage ist“ und ein entsprechender städtebaulicher Vertrag zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde geschlossen wird, § 12 Abs. 1 BauGB. Ob ein Vorhabenträger zur Durchführung des Vorhabens bereit und in der Lage ist, kann jeweils nur mit Blick auf einen konkreten Träger beurteilt werden. Auch die Auswahl des Vorhabenträgers gehört deshalb unmittelbar zum Vorgang der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Dies belegt, dass Gegenstand des Ratsbeschlusses vom 06.03.2023, dessen Ziff. 1 und 4 das Bürgerbegehren angreift, die „Aufstellung eines Bauleitplans“ ist. Das Bürgerbegehren ist deshalb der Sache nach auf die Aufstellung eines Bauleitplans i. S. des § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW bezogen.

2. Das Bürgerbegehren fällt auch nicht unter die in § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW enthaltene Ausnahme für die „Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“. Im Fall der Aufstellung eines (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans meint dies vor allem die Entscheidung über den Erlass oder die Aufhebung eines Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB.⁵ Ein auf die Aufhebung eines Aufstellungsbeschlusses gerichtetes Bürgerbegehren kann auch dann noch anhängig gemacht werden, wenn bereits weitere Schritte im Bauleitplanverfahren, wie eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, durchgeführt wurden.⁶

Sowohl die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Frage als auch seine Begründung betreffen allerdings nicht die Aufhebung eines Aufstellungsbeschlusses, sondern fordern ausschließlich die Aufhebung von Teilen des Ratsbeschlusses vom 06.03.2023. Der Aufstellungsbeschluss oder die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens werden weder in der Frage noch der Begründung des Bürgerbegehrens erwähnt noch sonst in Frage gestellt. Das Bürgerbegehren betrifft deshalb nicht die „Einleitung eines Bauleitplanverfahrens“.

Ergänzend kommt hinzu, dass zweifelhaft ist, ob ein Bürgerbegehren gegen den Aufstellungsbeschluss aus dem Jahr 2013 noch zulässig ist. Die Frist des § 26 Abs. 3 GO NRW ist bereits seit langem abgelaufen.⁷ Sie beginnt auch nicht deshalb

⁵ Vgl. Wansleben, in: Held/Winkel/Wansleben, GO NRW, September 2020, § 26 Abschnitt. 3.1.5 (S. 13); Paal, in: Rehn/Cronauge/Lennep, GO NRW, Januar 2022, § 26 Rdnr. 68.

⁶ OVG NRW 25.09.2020 - 15 A 4306.19 - Rdnr. 34 ff. - juris.

⁷ Vgl. auch OVG NRW 25.09.2020 - 15 A 4306.19 - Rdnr. 78 - juris.

neu, weil der Ratsbeschluss vom 06.03.2023 im Abschnitt „Grund der Vorlage“ eine „Bestätigung des Aufstellungsbeschlusses“ aus dem Jahr 2013 erwähnt; reine Bestätigungen früherer Beschlüsse lassen die Frist des § 26 Abs. 3 GO NRW unberührt.⁸ Bürgerbegehren werden auch nicht gemäß § 26 Abs. 8 GO NRW zwei Jahre nach Erlass des Ratsbeschlusses wieder zulässig.⁹ § 26 Abs. 8 GO NRW betrifft nur die Sperrfrist eines erfolgreichen Bürgerbegehrens, nicht aber die Sperrfrist eines Ratsbeschlusses. Für eine analoge Anwendung der Vorschrift ist kein Raum, weil Wortlaut und Systematik des § 26 GO NRW deutlich zwischen den Entscheidungen des Rats und den Anliegen von Bürgerbegehren trennen.¹⁰

II.

Weitere Gesichtspunkte, die gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sprechen, bestehen nicht. Insbesondere enthält das Bürgerbegehren eine auf einen Ratsbeschluss bezogene und deshalb hinreichend bestimmte Frage und die notwendige Begründung, § 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW.

Ergebnis

Das Bürgerbegehren „Gathe für alle!“ ist unzulässig, weil es sich auf die Aufstellung eines Bauleitplans i. S. des § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GO NRW bezieht.

Bonn, den 19.04.2023

(Dr. Bracher)
Rechtsanwalt

(Dr. Krebühl)
Rechtsanwalt

⁸ Vgl. VGH BW 27.04.2010 - 1 S 2810.09 - Rdnr. 21 ff. - juris; *Paal*, in: Rehn/Cronauge/Lennep, GO NRW, Januar 2022, § 26 Rdnr. 46.

⁹ So aber *Wansleben*, in: Held/Winkel/Wansleben, GO NRW, September 2020, § 26 Abschnitt. 3.1.6 (S. 15 f.).

¹⁰ *Paal*, in: Rehn/Cronauge/Lennep, GO NRW, Januar 2022, § 26 Rdnr. 41.