

Gemeinde Pullach i. Isartal
Frau Bürgermeisterin Susanna Tausendfreund
Johann-Bader-Straße 21
82049 Pullach i. Isartal

Dr. Rainer Döring*
Dr. Gerhard Spieß*
Kerstin Funk
Dr. Stephan Figiel
Dr. Jürgen Busse
Edna Gerold*
Markus Hanneder
Michael Beisse*
*Fachanwälte für Verwaltungsrecht

Montenstraße 3
80639 München

Telefon 089 1433239-0
Telefax 089 1433239-29
mail@doering-spiess.de
www.doering-spiess.de

Unser Zeichen
612/21 FU17 KF

Sachbearbeiter
RAin Kerstin Funk

Sekretariat
Michaela Schmeißer
(089) 143 32 39-24

21.07.2021
D3/77-21

Bürgerbegehren „Expansions-Stopp der Chemiefirma Peroxid/United Initiators Pullach“; Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit gemäß Art. 18a Abs. 8 BayGO

Sehr geehrte Frau Bürgermeisterin Tausendfreund,

auftragsgemäß haben wir die rechtliche Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Expansions-Stopp der Chemiefirma Peroxid/United Initiators Pullach“ rechtsgutachterlich geprüft. Das Bürgerbegehren stellt sich als formell zulässig dar. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit der Fragestellung sowie der inhaltlichen Richtigkeit und Vollständigkeit der Begründung, mithin an seiner materiell-rechtlichen Zulässigkeit.

Im Einzelnen:

I. Hinreichend bestimmte Fragestellung, Art. 18a Abs. 4 GO:

Die Zulassung eines Bürgerbegehrens setzt – als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal – eine ausreichend bestimmte Fragestellung voraus, vgl. BayVGH, Urteil vom 19.02.1997, Az. 4 B 96.2928.

Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens muss in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürgerinnen und Bürger zumindest in wesentlichen Grundzügen erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben und wie weit die gesetzliche Bin-

dungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 BayGO) im Fall eines Erfolgs reicht.

Um die Rechtsfrage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens beantworten zu können, muss zugunsten der Initiatoren die Hürde einer inhaltlich hinreichend bestimmten Fragestellung genommen werden. Die Fragestellung lautet:

„Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Pullach alle rechtlich zur Verfügung stehenden, sowie baurechtlichen und planungsrechtlichen Maßnahmen ergreift, um eine (weitere) Expansion der Chemiefabrik (Peroxid) United Initiators in Pullach zu verhindern?“

Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit dieser Fragestellung ergeben sich insoweit, als letztlich unklar bleibt, ob die Gemeinde Pullach lediglich die derzeitigen in Aufstellung befindlichen Bauleitpläne, den Bebauungsplan Nr. 23b sowie die entsprechende erste Teiländerung des Flächennutzungsplans, die augenscheinlich zumindest Anlass für das Bürgerbegehren sind, einstellen soll oder gar deutlich über dieses Ziel hinausgehend, auch eine „Expansion“ des Betriebes auf der rechtlichen Grundlage der bereits rechtsgültigen Bebauungspläne Nr. 23 und 23a verhindern soll. Letzteres wäre rein tatsächlich möglich, da die Firma United Initiators am Standort Pullach, über diese bestehenden Bebauungspläne über Baurecht verfügt, das bislang lediglich zu ca. 60% durch die vorhandene und genehmigte Bebauung ausgeschöpft ist. Im Bereich des GI 13 und 17 sind dort Baufelder ausgewiesen, die derzeit (noch) unbebaut sind.

Inhaltlich stellt sich damit die Frage, ob die Fragestellung (nur) darauf ausgerichtet ist, die aktuellen Bauleitplanungen der Gemeinde, die das bereits bestehende Baurecht ordnen, indem die bauplanungsrechtlichen Grundlagen für ausreichende Lagerkapazitäten auf dem Betriebsgelände selbst sowie ausreichende Parkplätze geschaffen werden, zu verhindern oder ob die Gemeinde hier – deutlich über dieses Ziel hinausgehend – dazu angehalten werden soll, mit bauplanungsrechtlichen Mitteln (auch) die tatsächliche Ausschöpfung des bereits bestehenden Baurechts (Bebauungspläne Nr. 23 und Nr. 23a) zu verhindern.

Vorliegend ist fraglich, ob sich diese inhaltliche Unbestimmtheit der Fragestellung, die zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen würde, durch Auslegung beheben lässt.

Der Inhalt eines Bürgerbegehrens ist grundsätzlich durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BayVGh vom 25.6.2012, Az. 4 CE 12.1224, vom 21.03.2012, Az. 4 B 11.221). Fragestellung und Begründung sind dabei bürgerbegehrensfreundlich auszulegen (vgl. VG Regensburg vom 28.3.2007 Az. RO 3 K 07.00149). An die sprachliche Abfassung der Fragestellung dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren ist so angelegt, dass auch Gemeindebürger ohne besondere rechtliche Kenntnisse die Fragestellung formulieren können sollen. Daher ist eine „wohlwollende Tendenz“ gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut handhabbar sein soll, **solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist** (vgl. BayVGh vom 25.6.2012, Az. 4 CE 12.1224).

Entscheidend ist der **objektive** Erklärungsinhalt, wie er in der Fragestellung und in der Begründung zum Ausdruck kommt (vgl. BayVGH vom 14.3.2001 Az. 4 ZE 00.3658). Es kommt hingegen nicht auf subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellungen der Initiatoren von Sinn, Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens an (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.04, Anm. 7 c) m.w.N.).

Nach dieser gebotenen wohlwollenden Auslegung sind „Kern des Antrags“ des Bürgerbegehrens (lediglich) die gerade in Aufstellung befindlichen aktuellen Bauleitpläne, der Bebauungsplan Nr. 23b sowie die entsprechende erste Teiländerung des Flächennutzungsplans. Für eine solche Auslegung spricht die Begründung des Bürgerbegehrens, die letztlich ausschließlich auf diese aktuellen Bauleitplanungen Bezug nimmt und diese als für die befürchtete und nach Ansicht der Initiatoren zu verhindernde Grundlage einer Betriebsexpansion verantwortlich macht.

So wird unter Ziffer 1 der Begründung die „**rechtliche Grundlage** für eine Vergrößerung/Expansion des Chemiewerks“ ausschließlich in der aufgezählten Teiländerung des Flächennutzungsplans „Industriegebiet Dr.-Gustav-Adolph-Str.“ sowie im Bebauungsplan Nr. 23b „Industriegebiet Dr.-Gustav-Adolph-Str.“ gesehen. Dort heißt es weiter wörtlich:

„Dies ist unserer fachlichen Einordnung gemäß die Basis von zukünftigen massiven Produktionsausweitungen dieses Chemiewerks.“

Auch unter Ziffer 2 der Begründung wird die zu verhindernde Expansionsmöglichkeit kausal ausdrücklich auf den „**ausgeweiteten Flächennutzungsplan**“ und den „**vergrößerten Bebauungsplan**“ zurückgeführt.

Ziffer 4 spricht ausdrücklich von einer „**geplanten** Produktionsausweitung“.

Der Begründung der Unterschriftenlisten lässt sich andererseits auch nicht der kleinste Hinweis darauf entnehmen, dass auch die bereits existierenden rechtswirksamen Bebauungspläne Nr. 23 und Nr. 23a seitens der Gemeinde aufgegriffen und darin ausgewiesene Baurechte durch ein entsprechendes Bauleitplanverfahren genommen bzw. reduziert werden sollen.

Ergebnis:

Da für die Auslegung (nur) der objektive Erklärungsgehalt als maßgeblich gilt, wie er in der Formulierung und Begründung (!) der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste (vgl. BayVGH, Urteil vom 19.02.1997, Az. 4 B 96.2928; Beschluss vom 26.06.2012, Az. 4 CE 12.1224), kann der Inhalt der Fragestellung vorliegend nicht durch wohlwollende Auslegung gewonnen werden.

Die Fragestellung selbst ist derart weit gefasst, dass darunter etwa nur die Einstellung der aktuellen Bauleitplanungen der Gemeinde (Teiländerung des Flächennutzungsplans „Industriegebiet Dr.-Gustav-Adolph-Str.“ sowie Bebauungsplan Nr. 23b „Industriegebiet Dr.-Gustav-Adolph-Str.“), grundsätzlich aber auch – quasi im Sinne

eines Grundsatzbeschlusses – der Entzug von bereits auf der Grundlage der alten rechtswirksamen Bebauungspläne Nr. 23 und Nr. 23a geschaffenen, bislang noch nicht realisierten Baurechts verstanden werden könnte.

Wertet man die zur Auslegung maßgebliche Begründung der Unterschriftenlisten diesbezüglich aus, geht das Bürgerbegehren seiner Zielsetzung nach jedoch nicht über die Einstellung der aktuellen Bauleitplanungen hinaus.

Zwischen der weitreichenden Fragestellung und der einschränkenden Begründung tut sich ein durch Auslegung nicht auflösbarer Widerspruch auf, der letztlich dazu führt, dass weder die zur Abstimmung berufenen Bürgerinnen und Bürger noch die Gemeinde, die einen positiven Bürgerentscheid zu vollziehen hätte, wissen, welche konkreten Maßnahmen in Umsetzung des Bürgerbegehrens zu treffen wären.

II. Verstoß gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot:

Es spricht viel dafür, dass das Bürgerbegehren „Expansions-Stopp der Chemiefirma Peroxid/United Initiators Pullach“ bei einer Gesamtbetrachtung trotz wohlwollender Auslegung nicht den Mindestanforderungen, die bei einer verfassungskonformen Auslegung der Vorschriften über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide an ein zulässiges Bürgerbegehren zu stellen sind, entspricht.

Das sog. Täuschungs- und Irreführungsverbot folgt aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV).

Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, schon in dieser ersten Phase des direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können (vgl. zum Volksgesetzgebungsverfahren VerfGH, Entscheidung vom 13.4.2000, Az. Vf.4-IX-00). Da bereits mit der Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) ausgeübt wird, ergeben sich aus der Bayerischen Verfassung auch Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung.

Die Stimmberechtigten können sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und diesem zur erforderlichen Mindestunterschriftenzahl verhelfen (Art. 18a Abs. 6 GO), als auch bei der nachfolgenden Abstimmung über den Bürgerentscheid nur dann sachgerecht entscheiden, wenn sie den Inhalt des Begehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können.

Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn in der Fragestellung oder in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die Rechtslage unzutreffend oder

unvollständig erläutert wird (vgl. BayVGH, Urteil vom 17.5.2017, Az. 4 B 16.1856; Beschluss vom 20.1.2012, Az. 4 CE 11.2771).

1. Unzutreffende Erläuterung der Rechtslage:

Zentrale Aussagen in der Begründung des Bürgerbegehrens sind, dass die Gemeinde Pullach mit den aktuellen Bauleitplanungen (Bebauungsplan Nr. 23b sowie die entsprechende erste Teiländerung des Flächennutzungsplans), „die rechtlichen Grundlagen zu einer Vergrößerung/Expansion des (Peroxid-) Chemiewerks UI in Pullach/Höllriegelskreuth schafft“, die „Basis von zukünftigen massiven Produktionsausweitungen“ sind.

Diese Aussagen sind erweislich unrichtig, da sich aus dem Bebauungsplan Nr. 23b sowie der entsprechenden ersten Teiländerung des Flächennutzungsplans für den Betrieb United Initiators in Pullach keine Baurechtsmehrung ergibt, die Grundlage einer Expansion der Betriebsproduktion sein könnte. Die aktuellen Bauleitplanungen der Gemeinde zielen nachweislich ausschließlich auf eine Neuordnung ab, die es ermöglicht, zusätzliche Lagerkapazitäten sowie Parkplätze auf dem Betriebsgelände zu schaffen; zusätzliches Baurecht, welches die Expansion der Produktion über dasjenige bereits auf Grundlage der rechtswirksamen Bebauungspläne Nr. 23 und Nr. 23a bestehende, wenn auch noch nicht vollständig ausgeschöpfte Baurecht, hinaus ermöglichen würde, wird hingegen nicht geschaffen. Es verhält sich sogar vielmehr so, dass die aktuellen Bauleitplanungen im Ergebnis zu einer Reduktion des Baurechts um ca. 2.100 m² und der Baumasse um etwa 1.250 m³ führen.

Die Erweiterung von Lagerkapazitäten und Parkplätzen auf dem Betriebsgelände stellt bereits nach dem Wortsinn keine „Expansion“ und auch keine „zukünftige massive **Produktions**-Ausweitung“ dar. In Ziffer 1 der Begründung der Fragestellung heißt es wörtlich:

*„Dies ist unserer fachlichen Einordnung gemäß die Basis von zukünftigen massiven **Produktionsausweitungen** dieses Chemiewerks.“*

Indem die kurze Begründung auf den Unterschriftenlisten zudem von einer „weiteren Verschlechterung entsprechender Gesundheitsbelastungen“ spricht, bekräftigt sie den von den Bürgerinnen und Bürgern nach objektiver Betrachtung zu verstehenden Begriff der Expansion als solchen der betrieblichen **Produktions**mehrung.

Dem Vorwurf, die Begründung des Bürgerbegehrens enthalte insoweit unrichtige Tatsachen, ließe sich nur dann entgehen, wenn man die Ausführungen der Unterschriftenlisten objektiv so verstehen könnte, dass die aktuellen Bauleitplanungen zur Neuordnung des Baurechts, indem sie Lagerkapazitäten und Parkplätze auf dem Betriebsgrundstück schaffen, die die bisherigen rechtsgültigen Bebauungspläne so nicht ermöglicht haben, die Weichenstellung für eine weitere (bereits auf Grundlage der bestehenden Bebauungsplä-

ne Nr. 23 und 23a ermöglichen) Ausnutzung von Baurecht darstellen bzw. damit eine künftige Produktionssteigerung zumindest befördern.

Für eine solche Auslegung fehlen allerdings jegliche Anhaltspunkte.

Unzutreffend ist ferner die Darstellung des Chemiewerks als objektiv gesundheitsgefährdend. Die Begründung des Bürgerbegehrens spricht hier nicht etwa nur im politischen Meinungskampf überspitzt von „möglichen Gesundheitsgefährdungen“, sondern führt hierzu wörtlich aus:

*„Durch die geplante Produktions-Ausweitung würde sich die entsprechende Gesundheitsbelastung aller Pullacher Bürger*innen **weiter verschlechtern.**“*

Damit wird den Bürgerinnen und Bürgern suggeriert, dass entsprechende Gesundheitsgefahren, die kausal auf die Produktion von United Initiators am Standort Pullach zurückzuführen sind, festgestellt bzw. allgemein bekannt sind. Dies ist jedoch nicht der Fall. Durch diese konkret gewählte Formulierung handelt es sich damit auch nicht nur um ein mitgeteiltes „Werturteil“ der Vertreter des Bürgerbegehrens mehr, sondern um eine unzutreffende Tatsachenbehauptung.

2. Unvollständige Erläuterung der Rechtslage:

Die Begründung des Bürgerbegehrens stellt sich auch insoweit als defizitär dar, als es nur den einen unzutreffenden Einzelaspekt der betrieblichen Expansion der städtebaulichen Planungen der Gemeinde herausgreift, ohne die weiteren Planungsziele der Gemeinde Pullach anzusprechen, nämlich insbesondere die zusätzliche Schaffung einer Gemeinbedarfsfläche für den Wertstoffhof, einer Fläche für Innenentwicklungspotentiale, eine Fläche für den Isartaler Tisch sowie für Werkwohnungen.

Eine Einstellung der aktuellen Bauleitplanungen hätte zwangsläufig auch den Wegfall dieser Flächen zur Folge. Dies kann jedoch weder der Fragestellung noch der Begründung des Bürgerbegehrens auch nur ansatzweise entnommen werden, so dass die Bürgerinnen und Bürger – unabhängig von evtl. Vorkenntnissen über den aktuellen Planungsstand – die Auswirkungen des Bürgerbegehrens nicht zureichend überblicken können.

Deshalb ist davon auszugehen, dass die Bürger die wesentlichen Auswirkungen des Bürgerbegehrens nicht überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile nicht abschätzen können.

Es liegt insoweit eine Irreführung der abstimmungsberechtigten Bürger vor, aus der sich die Unzulässigkeit der konkreten Fragestellung ergibt (vgl. in diesem Sinne BayVGH, Beschluss vom 20.1.2012, Az. 4 CE 11.2771).

III. Empfehlung:

Da sich das Bürgerbegehren „Expansions-Stopp der Chemiefirma Peroxid/United Initiators Pullach“ damit als materiell unzulässig darstellt, ist es vom Gemeinderat für unzulässig zu erklären, Art. 18a Abs. 8 BayGO.

Für Rückfragen und Ergänzungen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Funk
Rechtsanwältin