

Döring Spieß Rechtsanwälte PartGmbH ▪ Montenstraße 3 ▪ 80639 München

Gemeinde Pullach i. Isartal
Erste 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 Spieß*
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

19.07.2022
D3/74-22

Bürgerbegehren „Stopp der Bauleitplanung an der Dr.-Gustav-Adolph-Str.“; Rechtsgutachterliche Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Sehr geehrte Frau Bürgermeisterin Tausendfreund,

auftragsgemäß haben wir die Zulässigkeit des am 13.07.2022 bei der Gemeindeverwaltung eingereichten Bürgerbegehrens „Stopp der Bauleitplanung an der Dr.-Gustav-Adolph-Str.“ im Folgenden rechtsgutachterlich geprüft:

Bedenken gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Stopp der Bauleitplanung an der Dr.-Gustav-Adolph-Str.“ bestehen ausschließlich im Hinblick auf dessen Begründung, die eingehend darauf zu untersuchen war, ob dort entscheidungsrelevante Umstände nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise dargestellt werden.

Nach unserer Erfahrung wird der Wahrheitsgehalt der Begründung, zu der fraglos auch deren inhaltliche Vollständigkeit gehört, von den Verwaltungsgerichten durchaus streng beurteilt. Mit Verweis auf die Abstimmungsfreiheit ist eine Begründung immer dann problematisch – und führt regelmäßig auch zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens -, wenn die Unterschriften auf eine Begründung, die unzutreffende Tatsachen oder eine unzutreffend oder unvollständig erläuterte Sach- oder Rechtslage enthält, zurückgehen. Denn in diesen Fällen können sich die Bürgerinnen und Bürger kein richtiges Bild von der Sach- und Rechtslage verschaffen und werden bei ihrer Bewertung in die Irre geführt. Eine „wohlwollende“ Tendenz kann es daher, den Wahrheitsgehalt der Begründung betreffend, nicht geben. Allerdings ist bei der Auslegung des Sinngehaltes der Begründung nicht der reine Wortlaut maßgeblich, da die Initiatoren eines Bürgerbegehrens oftmals juristische Laien sind, sondern es ist vielmehr

der Inhalt zu erforschen, wie er sich den Bürgerinnen und Bürgern darstellt. Ferner dürfen Aussagen im politischen Meinungskampf, zu dem das Bürgerbegehren gehört, „gefärbt“ sein d.h. die Begründung darf auch Werturteile und Polemik beinhalten, was jedoch nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass die mitgeteilten Tatsachen zutreffend und in wesentlicher Beziehung vollständig darzustellen sind.

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 diese Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung aus der Bayerischen Verfassung. Die Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird, vgl. BayVGh, Beschluss vom 9.12.2010, Az. 4 CE 10.2943; Beschluss vom 20.1.2012, Az. 4 CE 11.2771; Beschluss vom 25.6.2012, Az. 4 CE 12.1224; Beschluss vom 14.10.2014, Az. 4 ZB 14.707; Urteil vom 4.7.2016, Az. 4 BV 16.105; Urteil vom 17.05.2017, Az. 4 B 16.1856.

Dies zugrunde gelegt, waren folgende Aussagen der Begründung des Bürgerbegehrens „Stopp der Bauleitplanung an der Dr.-Gustav-Adolph-Str.“ näher auf ihren Wahrheitsgehalt bzw. ihre Vollständigkeit hin zu untersuchen:

1. Punkt 1 der Begründung:

Unter Punkt 1 der Begründung enthält die Unterschriftenliste folgende Aussage:

„Der Chemiekonzern United Initiators („UI“) plant Änderungen in der Bebauung und Nutzung am Pullacher Standort. UI stellte dazu bereits im Jahr 2019 vier Bauanträge. Diese können jedoch nach den derzeitigen Bebauungsplänen 23 und 23a nicht genehmigt werden. Um die Erweiterungspläne von UI daher zu ermöglichen, wurde durch die Gemeinde die Neuaufstellung des Bebauungsplanes Nr. 23b „Industriegebiet Dr.-Gustav-Adolph-Straße“ sowie die dazugehörige Änderung des Flächennutzungsplanes auf den Weg gebracht.“

Dieser Begründungsteil ist insofern bedenklich, als dort suggeriert wird, dass die im Jahr 2019 eingereichten Bauanträge nach den Festsetzungen der rechtsgültigen Bebauungspläne Nr. 23 und 23a bauplanungsrechtlich nicht genehmigungsfähig gewesen wären, sondern es dafür (zwingend) der Neuaufstellung des Bebauungsplanes Nr. 23b bedurfte habe.

Dies ist insofern unzutreffend als für die vier Bauanträge, die lediglich im Hinblick auf geringe Überschreitungen der festgesetzten Baugrenzen im Hinblick auf die Festsetzungen der rechtsgültigen Bebauungspläne Nr. 23 und 23a nicht bebauungsplankonform waren, Befreiungen erteilt werden hätten können, die damals auch bereits (mit-) beantragt waren. Da die Gemeinde Pullach die beantragten Befreiungen aber in der Tat nicht erteilt hat, sondern sich stattdessen dazu entschieden hat, einen neuen Be-

bauungsplan Nr. 23b aufzustellen, um die städtebaulichen und landschaftspflegerischen Belange neu zu ordnen, ist die Aussage in der Begründung des Bürgerbegehrens jedenfalls insoweit richtig als dass jedenfalls die Gemeinde die Bauanträge auf Grundlage der Bebauungspläne Nr. 23 und 23a nicht über entsprechende Befreiungen von den Baugrenzen genehmigt hat. Auch ist nicht unrichtig, dass der Bebauungsplan Nr. 23b u.a. neben weiteren Planungsvorstellungen der Gemeinde selbst auch aufgestellt werden sollte, um bestehendes Baurecht für United Initiators zu ordnen, insbesondere ausreichende Lagerkapazitäten auf dem Betriebsgelände selbst zu schaffen und die interne Logistik neu auszurichten.

Dass die Begründung von „Erweiterungsplänen von UI“ spricht, ist in diesem Kontext möglicherweise irreführend, angesichts der erforderlichen Baugrenzenüberschreitungen aber wohl noch von einem gewissen Wahrheitsgehalt getragen.

Vor diesem Hintergrund kann insbesondere nicht angenommen werden, dass durch diesen Punkt der Begründung in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden könnte. Die Begründung mag – was den fehlenden Hinweis auf die Möglichkeit von Befreiungen anbelangt - nicht hinreichend detailscharf sein, es ist aber nicht erkennbar, inwieweit dadurch in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden.

2. Punkt 2 der Begründung:

Unter Punkt 2 der Begründung wird folgende Aussage getroffen:

„Die neue Bauleitplanung enthält zwar unter anderem einen neuen Wertstoffhof und eine Fläche für den Isartaler Tisch. Die mit Produktionsanlagen und Industriegebäuden zulässig bebaubare Fläche würde aber zugunsten von UI von ca. 59.000 m², wovon derzeit nur überschlägig 32.000 m² bebaut sind, auf bis zu 100.000 m² steigen. Das entspricht einer Verdreifachung im Vergleich zur jetzigen Bebauung.“

Diese Begründung enthält unrichtige, jedenfalls irreführende Behauptungen:

Unklar ist bereits, ob sich die Aussagen auf die Baugebietsfläche oder auf die Grundfläche beziehen. Durch die Nennung der „ca. 59.000 m²“ wird mutmaßlich die Grundfläche angesprochen. In beider Hinsicht sind die Aussagen allerdings grundlegend unrichtig:

Baugebietsfläche:

Die rechtswirksamen Bebauungspläne Nr. 23 und 23a sehen eine Baugebietsfläche für Werksflächen von UI von 109.600 m² vor. Der neue Bebauungsplan Nr. 23b sieht dagegen eine Baugebietsfläche für Werksflächen von 105.400 m² vor. Es kommt zu keiner Mehrung von Baugebietsflächen für das Werksgelände.

Grundfläche:

Richtig ist, dass die rechtswirksamen Bebauungspläne Nr. 23 und 23a eine Grundfläche von ca. 59.000 m² (genauer: rund 59.970 m²) vorsehen. Die Begründung des

Bürgerbegehrens berücksichtigt jedoch ausschließlich die Grundflächen nach § 19 Abs. 2 BauNVO, wohingegen die Überschreitungsmöglichkeiten nach § 19 Abs. 4 BauNVO nicht in Ansatz gebracht werden. Die rechtswirksamen Bebauungspläne Nr. 23 und Nr. 23a gestatten in ihren textlichen Festsetzungen erhebliche Überschreitungen der festgesetzten Grundfläche nach § 19 Abs. 4 BauNVO bis zu einer Gesamtgrundfläche von 101.930 m². Durch Weglassen dieser wesentlichen Information zu dieser bereits durch die bestehenden Bebauungspläne bestehenden Überschreitungsmöglichkeit wird allein bereits bei den unterzeichnenden Bürgerinnen und Bürgern unweigerlich die Fehlvorstellung hervorgerufen, dass der neu aufzustellende Bebauungsplan Nr. 23b im Hinblick auf die zulässige Grundfläche etwa 40.000 m² mehr Baurecht zulässt. In der einschlägigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist hinlänglich anerkannt, dass gerade auch durch das Weglassen entscheidungserheblicher Informationen, hier der Überschreitungsmöglichkeit nach § 19 Abs. 4 BauNVO, in entscheidungserheblicher Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden können, wenn wie hier die Tatsachen unvollständig erläutert werden, vgl. BayVGh, Beschluss vom 9.12.2010, Az. 4 CE 10.2943; Beschluss vom 20.1.2012, Az. 4 CE 11.2771; Beschluss vom 25.6.2012, Az. 4 CE 12.1224; Beschluss vom 14.10.2014, Az. 4 ZB 14.707; Urteil vom 4.7.2016, Az. 4 BV 16.105; Urteil vom 17.05.2017, Az. 4 B 16.1856.

Irreführend ist ferner auch, dass die maßgebliche Begründung unter Punkt 2 von einer „Verdreifachung des Baurechts“ spricht. Im Kontext der Fragestellung, die auf die Einstellung des Bauleitplanverfahrens zur Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 23b gerichtet ist, wird den Bürgerinnen und Bürgern suggeriert, dass dieser Bebauungsplan zu einer solchen Verdreifachung des Baurechts führe. Nur der sehr aufmerksame Leser wird aus dem Begründungsteil unter Punkt 2 herauslesen können, dass ein Drittel des Baurechts bereits auf Grundlage der Bebauungspläne Nr. 23 und 23a besteht, nur lediglich von UI noch nicht ausgenutzt wurde. Hier werden damit zusätzlich in irreführender Weise zwei unterschiedliche Bezugspunkte, nämlich die tatsächlich vorhandene Bebauung und die nach Bebauungsplan zugelassene Bebauung miteinander vermengt.

Eine weitere Irreführung geht damit einher, dass sich die Aussage unter Punkt 2 der Begründung auf „Produktionsanlagen und Industriegebäude“ bezieht. Es wird suggeriert, dass allein für diese Anlagen durch den Bebauungsplan Nr. 23b „100.000 m²“ festgesetzt wurden. Auch dies ist so unzutreffend, da die bebaubare Fläche insgesamt (d.h. unter Einbeziehung von Parkraum, Straßenfläche, reinen Verwaltungsgebäuden, gemeindlichem Wertstoffhof und Isartaler Tisch) lediglich 113.800 m² beträgt.

Die die Begründung unter Punkt 2 maßgeblich tragende Aussage, wonach durch die Neuaufstellung des Bebauungsplans Nr. 23b eine „Verdreifachung im Vergleich zur jetzigen Bebauung“ ermöglicht werde, ist damit als unrichtig und grob irreführend zu qualifizieren.

3. Punkt 3 der Begründung:

„Die bestehenden Anlagen ermöglichen UI derzeit technisch nur eine jährliche Produktion von 60.000 t chemischen Produkten, obwohl eigentlich bereits eine Genehmigung für 136.000 t an chemischen Produkten vorliegt. UI erklärt auf ihrer Projektwebsite (<https://united-initiators-bigwings.de/>), dass das Bauvorhaben dazu dient, die bereits genehmigte Kapazität auszunutzen. Dies stellt bereits mehr als eine Verdoppelung der tatsächlichen jährlichen Produktion dar. Darüber hinaus schließt UI es für die Zukunft nicht aus, eine weitere Erhöhung der Produktionskapazitäten zu beantragen.“

Durch diese Aussage wird bei den Bürgerinnen und Bürgern die Vorstellung hervorgerufen, dass durch die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 23b „Produktionskapazitäten für UI geschaffen“ würden, die zuvor nicht bestanden. Dies ist bereits deshalb unrichtig, da die Gemeinde Pullach durch Bauleitplanung lediglich Festsetzungen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung sowie des Maßes der baulichen Nutzung treffen kann. Ist ein Vorhaben danach grundsätzlich bauplanungsrechtlich zulässig, hat das Landratsamt über die weiteren, ausschließlich immissionsschutzrechtlich zu beurteilenden Fragen (Produktion/Herstellung mit maximaler Kapazität; anlagentechnische Ausstattung und Instrumentierung etc.) im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren zu entscheiden. Weder der Flächennutzungsplan noch der Bebauungsplan Nr. 23b darf bzw. wird Darstellungen bzw. Festsetzungen zu Produktionskapazitäten enthalten. Dies ist ausschließlich staatliche Aufgabe des Landratsamts München und damit auch keine kommunale Aufgabe im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde (Art. 18a Abs. 1 BayGO).

Auch bei Auslegung der Aussage dergestalt, dass durch die Festsetzungen im Bebauungsplan Nr. 23b eine Ausnutzbarkeit der maximal genehmigten Produktionsmenge ermöglicht werde, stellt sich diese als objektiv unzutreffend dar, da mit dem Bebauungsplan Nr. 23b lediglich bestehendes Baurecht für UI geordnet, insbesondere ausreichende Lagerkapazitäten auf dem Betriebsgelände selbst geschaffen und die interne Logistik neu ausgerichtet werden sollen.

Auch lässt sich – entgegen der Behauptung der Initiatoren – der genannten Homepage die Aussage von UI, dass das Bauvorhaben dazu diene, die bereits genehmigte Kapazität auszunutzen, gerade an keiner Stelle entnehmen. Die für viele Bürgerinnen und Bürger mutmaßlich entscheidende Tatsache, ob UI in Umsetzung des Bebauungsplans Nr. 23b die genehmigte Produktionskapazität ausnutzen möchte, wird damit durch einen nicht verifizierten Nachweis geführt.

Die Behauptungen legen den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber im Kontext der Fragestellung des Bürgerbegehrens den Schluss nahe, dass mit dem Bebauungsplan Nr. 23b eine künftige Produktionssteigerung um mehr als 50% ermöglicht werden soll bzw. wird und dass diese Produktionssteigerung durch Einstellung des Bauleitplanverfahrens verhindert werden könnte. Dies ist schlicht nicht der Fall und unrichtig. Auch indem von „einem Bauvorhaben“ gesprochen wird, wird dieser vermittelte unzutreffende Eindruck noch verstärkt. Es existiert kein (zusätzliches) „Bauvorhaben“, das durch den Bebauungsplan Nr. 23b legalisiert werden und zu erheblichen Produktionssteigerungen führen könnte.

4. Punkt 6 der Begründung:

Punkt 6 der Begründung lautet:

„Die 1. Bürgermeisterin, Frau Tausendfreund, behauptet, dass man auf die zukünftigen Erweiterungspläne von UI angeblich durch eine vertragliche Vereinbarung mit UI Einfluss nehmen könne. Jedoch kennen weder die Gemeindebürger noch die Mitglieder des Gemeinderats den Inhalt dieser Vereinbarung, die auch zukünftig nicht bekannt gemacht werden soll. Den Gemeindebürgern kann aber nicht zugemutet werden, blind auf einem seinem Inhalt nach unbekanntem Vertrag zu vertrauen. Anstelle einer weitgehenden Bauleitplanung, die man durch eine Vereinbarung wieder einschränken muss, ist bereits von vornherein die Bauleitplanung inhaltlich zu begrenzen oder – wenn die Gefahr negativer Auswirkungen erkennbar ist – lieber gleich zu unterlassen.“

Mit dieser Begründung liefern die Initiatoren des Bürgerbegehrens neben den genannten Sachargumenten den Bürgerinnen und Bürgern einen zentralen zusätzlichen Grund, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Der städtebauliche Vertrag sei nicht öffentlich zugänglich, was nicht zumutbar sei.

Dabei kann lebensnah davon ausgegangen werden, dass allein diese Aussage, die der Gemeinde eine fehlende Transparenz vorhält, für die Bürgerinnen und Bürger durchaus wesentlich gewesen sein wird, ihre Unterschrift für das Bürgerbegehren abzugeben.

Unabhängig davon, dass der erste Teil der Aussage bereits deshalb nachweislich falsch ist, da den Mitgliedern des Gemeinderats der Inhalt des städtebaulichen Vertrages sowie der Grundvereinbarung in den nicht-öffentlichen Sitzungen vom 26.04.2022 und 05.07.2022 zur Kenntnis gebracht wurde, ist auch die Hauptaussage, dass der Öffentlichkeit die Inhalte dieser Vereinbarungen nicht zur Verfügung gestellt würden, zwischenzeitlich unrichtig geworden. Die maßgeblichen Inhalte der Grundvereinbarung sowie des städtebaulichen Vertrages wurden zwischenzeitlich auf der Homepage der Gemeinde veröffentlicht. Es ist also nicht (mehr) zutreffend, dass die Bürgerinnen und Bürger über die Inhalte dieser Verträge im Unklaren gelassen werden. Der Vorwurf der fehlenden Transparenz geht nunmehr insgesamt ins Leere.

Dass die Verträge bei Sammlung der Unterschriften und auch noch zum Zeitpunkt der Einreichung der Unterschriftslisten noch nicht veröffentlicht wurden, ist für die rechtliche Beurteilung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unerheblich. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist zum einen hinlänglich entschieden, dass es nicht darauf ankommt, ob der objektiv wahrheitswidrigen Aussage auch eine entsprechende Täuschungsabsicht zugrunde lag. Selbst wenn eine ursprünglich zutreffende Darstellung erst durch spätere Entwicklungen unrichtig geworden ist, muss die Begründung (bzw. Fragestellung) damit als (nunmehr) irreführend beanstandet werden, vgl. VG München, Urteil vom 16.03.2021, Az. M 7 K 20.3203, Rn. 27 – zitiert nach juris. In dieser Entscheidung hat die 7. Kammer diesbezüglich ausgeführt, dass das Risiko, dass wesentliche Bestandteile der Begründung eines Bürgerbegehrens nachträglich unrichtig werden können, was dazu führt, dass dieses unzulässig wird, den Initiatoren niemand abnehmen kann. „Wirbt“ ein Bürgerbegehren mit einer unzureichenden Informationspolitik der Kommune, trägt es das Risiko seiner Unzulässig-

keit mit sich, welches sich realisiert, wenn die Gemeinde die angesprochenen Informationen der Allgemeinheit zur Verfügung stellt.

Maßgeblicher Zeitpunkt der rechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist nicht der Zeitpunkt der Unterschriftensammlung oder der Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Gemeindeverwaltung, sondern die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung des Gemeinderats über die Zulässigkeit (vgl. Cornelius Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.08. Ziff. 3a mit weiteren Nachweisen) bzw. bei einer späteren gerichtlichen Auseinandersetzung der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung (vgl. BayVGh, Urteil vom 18.3.1998, Az. 4 B 97.3249, Rn. 21 – zitiert nach juris).

Danach muss festgestellt werden, dass zum maßgeblichen Zeitpunkt die als wesentlich zu qualifizierende Aussage unter Punkt 6 der Begründung unrichtig geworden ist.

Zusammenfassung:

In der Gesamtschau sind damit zentrale Aussagen des Bürgerbegehrens zur Bebaubarkeit, Produktionssteigerung und der gemeindlichen Informationspolitik unrichtig bzw. unrichtig geworden. Die aufgezählten Mängel betreffen auch keineswegs unwichtige Detailfragen, sondern die tragenden Begründungselemente des Bürgerbegehrens. Da, wie bereits ausgeführt, 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 Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden.

Wir empfehlen der Gemeinde daher, das Bürgerbegehren nicht zuzulassen.

Für Rückfragen und Ergänzungen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung!

Mit freundlichen Grüßen

Funk
Rechtsanwältin