

---

**Datum:** 30.10.2009  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Münster  
**Spruchkörper:** 1. Kammer  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 1 K 806/09  
**ECLI:** ECLI:DE:VGMS:2009:1030.1K806.09.00

---

**Tenor:**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Vollstreckungsschuldner dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in dieser Höhe leistet.

---

**Tatbestand**

1

Die Kläger und der beklagte Rat der Gemeinde W. streiten um die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens "Erhalt des Pastors Büschken".

2

„Pastors Büschken“ (auch Pastors Busch) ist eine etwa 12.000 qm große Mischwaldfläche im Ortskern von W. . Der Flächennutzungsplan der Gemeinde stellt den Bereich als Grünfläche (Spielplatz und Parkanlage) dar. Der derzeit gültige Bebauungsplan setzt eine private Grünanlage sowie Bindungen für die Erhaltung von flächenhaften Baum- und Strauchgruppen fest. Unmittelbar nördlich der Grundstücksfläche hat ein Gewerbebetrieb des Unternehmens S. seinen Standort, das für künftige Betriebserweiterungen eine Ausweitung seines Geländes auf den Bereich des „Pastors Büschken“ anstrebt. Der beklagte Gemeinderat beschloss am 22. September 2008 in nichtöffentlicher Sitzung, Grundstückskäufe und -verkäufe

3

durchzuführen, um von der bisherigen Eigentümerin unter anderem die etwa 12.000 qm große Grundstücksfläche zu erwerben und den Hauptteil dieser Fläche für die Betriebserweiterung zur Verfügung stellen zu können. Aufgrund notarieller Kaufverträge vom Oktober 2008 erwarb die Gemeinde die Grundstücksfläche und veräußerte davon eine etwa 11.100 qm große Teilfläche an das Unternehmen S. weiter. Der beklagte Rat fasste dann in seiner öffentlichen Sitzung vom 3. November 2008 Aufstellungsbeschlüsse zur Änderung des Flächennutzungsplans und zur Änderung von drei Bebauungsplänen. Die Aufstellungsbeschlüsse wurden später im Amtsblatt für die Gemeinde vom 9. März 2009 ortsüblich bekannt gemacht. Im Flächennutzungsplan soll der Bereich als gewerbliche Baufläche dargestellt werden. Die geplante Änderung der Bebauungspläne betrifft unter anderem neben der Festsetzung einer Verkehrsfläche die Festsetzung von etwa 11.100 qm des „Pastors Büschken“ als Gewerbegebiet.

Die Kläger reichten beim Beklagten am 5. März 2009 schriftlich das Bürgerbegehren „Erhalt des Pastors Büschken“ zu folgender Frage ein: „Soll der weit über 100 Jahre alte Mischwaldbestand im „Pastors Büschken“ als grüne Lunge von W. unangetastet und damit auch nachfolgenden Generationen erhalten bleiben?“. In der Begründung wurde ausgeführt: „Aufgrund diverser Planungsabsichten besteht die Gefahr, dass die wertvolle grüne Lunge von W. , ..., gänzlich oder zumindest in großen Teilen beseitigt wird. Da damit ein wertvoller Grünbestandteil, der außerdem für das Ortsbild von W. prägend ist, unwiderruflich verschwinden oder erheblich tangiert würde, soll sich die Bürgerschaft für den Erhalt dieser wichtigen Grünzelle in Form des Altholzbestandes einsetzen und dem Rat zwingend vorgeben, keine Beschlüsse umzusetzen, die diesem Ziel widersprechen.“ Zur Deckung der Kosten hieß es, dass mit der Umsetzung der Maßnahme grundsätzlich keinerlei Kosten verbunden seien, da das Ziel des Bürgerbegehrens nur auf die Vermeidung der Beseitigung des Bestandes an Bäumen im Pastors Büschken gerichtet sei. Das Bürgerbegehren benennt die beiden Kläger als Vertretungsberechtigte. Nach dem Ergebnis der Prüfung der Gemeinde hatten weit mehr als 9 % der Bürger das Bürgerbegehren unterschrieben. Die Gemeinde W. hat mehr als 10.000 und weniger als 20.000 Einwohner. 4

Der beklagte Rat stellte in seiner Sitzung am 30. März 2009 fest, dass das Bürgerbegehren unzulässig sei. Die Frage nach der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens wurde aufgrund verschiedener Stellungnahmen vor allem in Bezug auf den Unzulässigkeitsgrund des § 26 Abs. 5 Nr. 6 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) kontrovers diskutiert. Die Kammer verweist wegen der Einzelheiten auf die Niederschrift über die Ratssitzung und den Vortragstext der Kläger aus der Sitzung sowie auf den Inhalt der vom Bürgermeister eingeholten Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen vom 4. März 2009, der rechtsgutachterlichen Stellungnahme des Rechtsanwalts Dr. V. vom 13. März 2009 und der rechtlichen Bewertung des von den Klägern beauftragten Rechtsanwalts T. vom 27. März 2009 (Blatt 54 f., 60 bis 68, 74 bis 90, 107 bis 112, 113 bis 116 der Beiakte Heft 1). 5

Der Bürgermeister stellte in Ausführung des Ratsbeschlusses durch den Klägern jeweils zugestellten Bescheid vom 20. April 2009 fest, dass das Bürgerbegehren unzulässig sei. Auf die Begründung des Bescheides, die im Wesentlichen den gutachterlichen Ausführungen des Rechtsanwalts Dr. V. folgt, wird Bezug genommen. 6

Die Kläger haben am 27. April 2009 Klage erhoben, zu deren Begründung sie im Wesentlichen geltend machen: Das vorliegende Bürgerbegehren unterfalle nicht dem Ausschlussstatbestand des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW, weil es sich nach der gestellten Frage ausschließlich auf den Erhalt des Mischwaldbestandes des „Pastors Büschken“ richte und 7

keine konkrete Vorgabe in Richtung auf eine planerische Festsetzung enthalte. Das Bürgerbegehren sei auch nicht mittelbar auf eine Bauleitplanung gerichtet und nur in das formelle Gewand einer anderen Frage gekleidet. Der vorliegende Fall sei mit den Fällen vergleichbar, in denen das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) durch die Beschlüsse vom 17. Juli 2007 - 15 B 674/07 - und vom 6. Dezember 2007 - 15 B 1744/07 - entschieden habe. Das Ziel des Bürgerbegehrens, den Mischwald zu erhalten, stehe lediglich der Verwirklichung der bereits in Gang gesetzten Bauleitplanung entgegen, die Bauleitplanung selbst sei nicht der eigentliche Gegenstand des Bürgerbegehrens. Ferner bestehe auch nach dem Verkauf des größten Teils von „Pastors Büschken“ ein Sachbescheidungsinteresse für das Bürgerbegehren. Der beklagte Rat könne durch schlichten Beschluss entscheiden, dass der Mischwald bestehen bleibe, eine Baumschutzsatzung erlassen oder die Festsetzung des Erhaltungsgebots aus dem derzeit geltenden Bebauungsplan durchsetzen. Eine Frist für die Einreichung des Bürgerbegehrens sei nicht versäumt, weil sich das Bürgerbegehren gegen keinen Ratsbeschluss richte.

Die Kläger beantragen,

8

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 20. April 2009 zu verpflichten, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens mit der Fragestellung «Soll der weit über 100 Jahre alte Mischwaldbestand im „Pastors Büschken“ als grüne Lunge von W. unangetastet und damit auch nachfolgenden Generationen erhalten bleiben?» festzustellen.

9

Der beklagte Rat beantragt,

10

die Klage abzuweisen.

11

Er führt unter anderem aus: Das Bürgerbegehren sei nach § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW unzulässig, weil der angestrebte Bürgerentscheid sich gegen die geplante Bebauungsplanänderung im Bereich des Pastors Büschken richte. Das Bürgerbegehren zielen wie in dem von der erkennenden Kammer im Beschluss vom 10. März 2009 - 1 L 109/09 - entschiedenen Fall auf eine Vorwegnahme der Abwägungsentscheidung über die bauplanungsrechtliche Nutzung der betroffenen Grundstücksfläche ab. Das Ziel, dem beklagten Rat vorzugeben, den Wald zu erhalten, habe zur Folge, dass andere bauleitplanerische Festsetzungen als ein Erhaltungsgebot nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 Buchstabe b Baugesetzbuch (BauGB) oder eine Festsetzung als Waldfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchstabe b BauGB dem angestrebten Bürgerentscheid zuwiderlaufen würden. Die Gemeinde W. könne einem positiven Bürgerentscheid nur dadurch Wirkung verschaffen, dass der beklagte Rat die eingeleitete Bauleitplanung einstelle. Der Ausschlussstatbestand des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW erfasse auch solche Bürgerbegehren, die darauf gerichtet seien, eine bestimmte Planung einzustellen oder nicht einzuleiten. Die mit der Einstellung der eingeleiteten Bauleitplanung verbundene Bestätigung des status quo sei ebenso wie die Änderung der Festsetzung der Fläche eine bauleitplanerische Entscheidung, die der Rat im Wege der Abwägung treffe. Die von den Klägern angeführte Rechtsprechung des OVG NRW könne auf den vorliegenden Fall nicht übertragen werden. Das vorliegende Bürgerbegehren habe keinen von der Bauleitplanung zu trennenden Umsetzungsakt der Gemeinde zum Gegenstand. Dies möge der Fall sein, wenn sich ein Bürgerbegehren gegen die Freigabe eines bisher gemeindlich genutzten Grundstücks für ein geplantes Vorhaben richte. Im vorliegenden Fall gehe es aber um die künftige Nutzung einer im Privateigentum stehenden Grünfläche. Selbst wenn hilfsweise unterstellt werde, dass sich das vorliegende Bürgerbegehren allein gegen die Abholzung des vorhandenen Waldes richte, wäre das Bürgerbegehren zumindest deshalb unzulässig, weil ein Sachbescheidungsinteresse fehle. Das Ziel der Erhaltung des „Pastors Büschken“ könne nach dem Verkauf des ganz

12

überwiegenden Grundstückteils an das Unternehmen S. über den begehrten Bürgerentscheid nicht erreicht werden. Der Erlass einer Baumschutzsatzung könne schon deshalb als Umsetzung des anstrebten Bürgerentscheids nicht verlangt werden, weil die Aufstellung einer solchen Satzung nicht Gegenstand des vorliegenden Bürgerbegehrens sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen. 13

**E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e** 14

Die zulässige Verpflichtungsklage hat in der Sache keinen Erfolg. Die durch den Bescheid vom 20. April 2009 den Klägern bekannt gegebene ablehnende Entscheidung des beklagten Rats, dass das Bürgerbegehren „Erhalt des Pastors Büschken“ unzulässig sei, verletzt die Kläger nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Sie haben keinen Anspruch darauf, dass der Beklagte das Bürgerbegehren gemäß § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW für zulässig erklärt, weil es nicht alle Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 26 GO NRW erfüllt. 15

Die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ergibt sich aus der Anwendung des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW. Danach ist ein Bürgerbegehren über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen unzulässig. Dieser Ausschlussstatbestand ist erfüllt, weil das Bürgerbegehren „Erhalt des Pastors Büschken“ der Sache nach auf eine Entscheidung gerichtet ist, die der beklagte Rat in den Verfahren auf Änderung der Bauleitpläne zu treffen hat. 16

Durch die Vorschrift des § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW sind durch Bebauungspläne und Flächennutzungspläne getroffene oder zu treffende Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens in einem umfassenden Sinne entzogen. Sie findet ihre Rechtfertigung in der naheliegenden Überlegung, Entscheidungen, die in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, vom Einflussbereich plebiszitärer Entscheidung auszunehmen, weil diese die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erfordern, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit "Ja" oder "Nein" pressen lassen. Das Bauplanungsrecht hält mit dem Gebot einer frühzeitigen Beteiligung der Bürger (§ 3 Abs. 1 BauGB), der zwingenden öffentlichen Auslegung der Planung und der hiermit verbundenen Möglichkeit eigener Anregungen aus der Bürgerschaft (§ 3 Abs. 2 BauGB) sowie der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4 BauGB) ein bundesrechtlich vorgegebenes Verfahren der Bauleitplanung bereit. Auch ist das Verfahren im Übrigen in formeller und materieller Hinsicht durch das Bauplanungsrecht weitgehend vorgeformt. In diesen Verfahrensablauf fügt sich das - regelmäßig auf wenige Aspekte der Gesamtplanung bezogene - Bürgerbegehren nicht ein. 17

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 23. April 2002 - 15 A 5594/00 -, juris, Rn. 25 ff. = NVwZ-RR 2002, 766 (767). 18

§ 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW steht einem Bürgerbegehren auch dann entgegen, wenn es sich zwar nur in das formelle Gewand einer anderen Frage kleidet, der Sache nach aber offensichtlich auf eine Bauleitplanung gerichtet ist. 19

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 11. März 2009 - 15 B 329/09 -, juris, Rn. 6 f. und vom 6. Dezember 2007 - 15 B 1744/07 -, juris, Rn. 13 = NWVBI 2008, 106 (107); VG Münster, Beschluss vom 10. März 2009 - 1 L 109/09 -, juris, Rn. 9 f. 20

21

Der beschriebene Sinn und Zweck des Ausschlussstatbestandes, Bauleitpläne umfassend dem Anwendungsbereich von Bürgerbegehren zu entziehen, weil diese mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffenden Entscheidungen eine Vielzahl öffentlicher und privater Interessen zu berücksichtigen und abzuwägen haben, rechtfertigt es, auch ein Begehren in den Ausschlussstatbestand einzubeziehen, das der Sache nach darauf gerichtet ist, eine durch Aufstellungsbeschluss bereits in Gang gesetzte Bauleitplanung aus Gründen zu verhindern, die bauplanerisch zu beurteilen und typischerweise im Rahmen der Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu bewältigen sind. Das ist hier der Fall.

Das Bürgerbegehren „Erhalt des Pastors Büschken“ zielt auf eine Vorwegnahme der Abwägungsentscheidungen über eine künftige Änderung der bauplanungsrechtlichen Nutzbarkeit der betroffenen Grundstücksfläche ab. Es will der Sache nach dem Rat als dem für die Planung zuständigen Organ die Abwägungsentscheidungen über die Frage entziehen, ob die Darstellungen des Flächennutzungsplans und die Festsetzungen des einschlägigen Bebauungsplans geändert werden sollen oder nicht. Es ist ersichtlich darauf gerichtet, die gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch die Aufstellungsbeschlüsse des Rats vom 3. November 2008 in Gang gesetzten Verfahren auf Änderung der Bauleitplanungen für den Bereich des „Pastors Büschken“ auf Dauer zu verhindern und den Rat im Sinne des Erhalts der jetzigen Festsetzungen zu binden. Im Ergebnis soll die bestehende bauleitplanerische Situation, die einer Beseitigung der Bäume und Sträucher im Bereich des „Pastors Büschken“ entgegensteht, gegenüber den planerischen Änderungsabsichten verfestigt werden. Der Hinweis auf diverse Planungsabsichten in der Begründung des Bürgerbegehrens, die allgemeine Vorgabe an den Rat, keine Beschlüsse umzusetzen, die dem Ziel des Erhalts des Altholzbestandes widersprechen, und die Einleitung des Bürgerbegehrens unmittelbar nach dem Bekanntwerden der Aufstellungsbeschlüsse vom 3. November 2008, machen deutlich, dass das Bürgerbegehren gegen die bereits zum Ausdruck gebrachten Planungsvorstellungen des Rats gerichtet ist und die beabsichtigte Änderung der Bauleitplanung aus planungsrechtlich zu beurteilenden Erwägungen verhindern will. Die allgemeine Vorgabe an den beklagten Rat, keine Beschlüsse umzusetzen, die dem Ziel des Erhalts des Mischwaldbestands im „Pastors Büschken“ widersprechen, hätte zur Folge, dass bauleitplanerische Darstellungen und Festsetzungen anderer Art, als sie in den derzeit gültigen Bauleitplänen für die Grundstücksfläche ausgewiesen sind, dem Bürgerbegehren zuwiderliefen. Durch den beantragten Bürgerentscheid würde der Rat dahingehend gebunden, die eröffneten Verfahren zur Änderung der Bauleitpläne nicht mehr fortzusetzen (vgl. § 26 Abs. 8, Abs. 6 Satz 6 GO NRW).

22

Der beklagte Rat führt ferner zu Recht aus, dass das vorliegende Bürgerbegehren keinen von der Bauleitplanung zu trennenden Umsetzungsakt der Gemeinde zum Gegenstand hat. Die Kläger machen selber nicht geltend, dass das Bürgerbegehren sich gegen die Entscheidung des Rats über die Grundstückskäufe und -verkäufe vom September 2008 oder die Veräußerung der Fläche an das Unternehmen S. im Oktober 2008 wende. Vielmehr ist das Bürgerbegehren allein darauf gerichtet, den Mischwaldbestand unabhängig von der Frage zu erhalten, wer Eigentümer der betroffenen Grundstücksfläche ist. Das vorliegende Bürgerbegehren unterscheidet sich damit von den Fallgestaltungen, die den Beschlüssen des OVG NRW vom 17. Juli 2007 - 15 B 674/07 - und vom 6. Dezember 2007 - 15 B 1744/07 - zugrunde lagen. In den dort entschiedenen Fällen ging es darum, dass städtische Grundstücke, nämlich eine öffentliche Sache im Verwaltungsgebrauch und eine öffentliche Parkplatzfläche, städtisches Eigentum bleiben und nicht zugunsten der Errichtung von Bauvorhaben zur Verfügung gestellt werden sollten. Das vorliegende Bürgerbegehren „Erhalt des Pastors Büschken“ ist hingegen nicht erkennbar auf ein solches Ziel gerichtet. Hätte das Bürgerbegehren im Übrigen zum Gegenstand gehabt, die Grundstücksfläche des

23

„Pastors BÜschken" für die Nutzung als gemeindlichen Wald zu erwerben und einzusetzen, fehlte jedenfalls ein nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW erforderlicher durchführbarer Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme.

Soweit die Kläger schließlich meinen, das Ziel des Bürgerbegehrens könne auch durch den Erlass einer Baumschutzsatzung erreicht werden, geht dies an dem Gegenstand des vorliegenden Bürgerbegehrens vorbei. Ein Bürgerbegehren ist gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW der Antrag der Bürger, anstelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst zu entscheiden. Eine solche konkrete eigenverantwortliche Sachentscheidung über den Erlass einer Baumschutzsatzung verlangt das vorliegende Bürgerbegehren nicht.

24

25