VGH München, Urteil v. 13.03.2019 – 4 B 18.1851

Titel:

Bürgerbegehren gegen überörtliches Verkehrsprojekt

Normenketten:

GG Art. 28 Abs. 2
BayGO Art. 18a Abs. 1, Abs. 4, Abs. 13, Abs. 14, Art. 57
FStrG § 5
BImSchG § 47 Abs. 1
BayVwVfG Art. 48, Art. 49, Art. 75

Leitsätze:

1. Eine Gemeinde darf sich auch mit einem überörtlichen Straßenbauvorhaben, für das ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss vorliegt, jederzeit befassen und ihre aus dem Selbstverwaltungsrecht folgenden Belange gegenüber den für die Bauausführung zuständigen Stellen zur Geltung bringen. (Rn. 19)
2. Einem Bürgerbegehren, das sich gegen die Realisierung eines bereits unanfechtbar genehmigten bzw. planfestgestellten Infrastrukturprojekts wendet, fehlt die erforderliche inhaltliche Bestimmtheit, wenn die Fragestellung so formuliert ist, dass „alles“ unternommen werden soll, um den Bau zu verhindern (Klarstellung zu BayVGH, U.v. 16.3.2001 - 4 B 99.318 - BayVBl 2001, 565). (Rn. 38)

Schlagworte:

Bürgerbegehren, Verhinderung eines überörtlichen Verkehrsprojekts, staatliche Luftreinhalteplanung, Täuschungs- und Irreführungsverbot, Antrag auf Widerruf eines Planfeststellungsbeschlusses, Maßnahme mit Entscheidungscharakter, Bestimmtheitsanforderungen an ein Bürgerbegehren, kommunale Planungshoheit, Selbstverwaltungsrecht, Tunnelbau

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 07.03.2018 – M 7 K 17.3914

Fundstellen:

DÖV 2019, 1016
BayVBl 2020, 276
BeckRS 2019, 7201
LSK 2019, 7201
NVwZ-RR 2020, 175
KommJur 2020, 94

Tenor

I. Die Berufung wird zurückgewiesen.

II. Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens.

III. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Kosten des Verfahrens gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Kläger begehren die Zulassung eines von ihnen eingereichten Bürgerbegehrens.

2
Das Bürgerbegehren richtet sich gegen den Bau eines im Stadtgebiet der Beklagten gelegenen, von der Regierung von O. mit Bescheid vom 22. Februar 2007 planfestgestellten Tunnels im Bereich der

Ortsdurchfahrt der ..., der die Innenstadt vom Durchgangsverkehr entlasten soll. Klagen mehrerer Anwohner gegen den Planfeststellungsbeschluss wurden vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof mit rechtskräftigen Urteilen vom 9. Juli 2008 abgewiesen (Az. … u.a.); an diesen Verfahren war die Beklagte als Beigeladene beteiligt. Von einem Baubeginn wurde in der Folgezeit zunächst abgesehen.

3
Am 2. Mai 2016 äußerte sich die Beklagte im Rahmen einer Stellungnahme zum Bundesverkehrswegeplan 2030 kritisch zum Bau des geplanten Tunnels; die zugrundeliegende Verkehrsprognose habe sich als überzogen erwiesen; für das Stadtgebiet sei keine Entlastung zu erwarten. Im Januar 2017 nahmen die erste Bürgermeisterin der Beklagten sowie mehrere Stadträte an einer Besprechung mit Vertretern der Obersten Baubehörde und der Bayerischen Straßenbauverwaltung teil, um die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen für den Bau des Tunnels und für im Stadtrat diskutierte weitere Planungen und Trassierungsvorschläge zu erörtern. In dem dazu gefertigten Gesprächsprotokoll heißt es, Voraussetzung für die Weiterführung des Tunnelprojektes sei, dass sich der Stadtrat alsbald klar dazu bekenne, damit bis etwa Pfingsten die Zustimmung des Bundes zum Baubeginn erfolgen könne. Andernfalls werde die Maßnahme vom Staatlichen Bauamt W. nicht mehr weiterverfolgt und für den bis Mitte September 2018 gültigen Planfeststellungsbeschluss keine Verlängerung mehr beantragt. Hierzu wurde auf Äußerungen des damaligen Bundesverkehrsministers verwiesen, wonach die für den Bau des Tunnels notwendigen Finanzmittel vorhanden wären, wenn es nicht eine ablehnende Haltung der Stadt gäbe.

4
Am 20. Februar 2017 erörterte der Stadtrat der Beklagten die Ergebnisse der genannten Besprechung und fasste mit 19 zu 12 Stimmen folgenden Beschluss: „Die Stadt S. spricht sich für den sofortigen Bau des ...-Entlastungstunnels aus und begleitet dessen Umsetzung positiv. Die Stadt teilt dies umgehend dem Bundesverkehrsminister mit und bittet mit Nachdruck um die sofortige Baufreigabe und Bereitstellung der Bundesmittel. Die Stadtverwaltung wird außerdem beauftragt, umgehend weitere Schritte zur Realisierung einer ortsfernen Umfahrung, ergänzend zum ...-Tunnel, einzuleiten.“. Nachdem die erste Bürgermeisterin dem Bundesverkehrsministerium das Protokoll der Sitzung mit dem vorgenannten Beschluss übermittelt hatte, teilte der damalige Bundesverkehrsminister mit, es lägen „mit der vom Stadtrat der Stadt S. erklärten Unterstützung für das Vorhaben, der Einstufung der Maßnahme in den neuen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 2016 sowie einem vollziehbaren Planfeststellungsbeschuss (…) nunmehr alle Voraussetzungen vor, um das für den Raum so wichtige Projekt weiter voranzubringen. Ich freue mich daher, Ihnen mitteilen zu können, dass ich für den Bau eines Entlastungstunnels eine Freigabe erteilen werde. Auf dieser Grundlage wird die Bayerische Straßenbauverwaltung im Weiteren mit den konkreten Ausschreibungsplanungen beginnen und die Bauvorbereitungen einleiten“.

5
Am 8. Juni 2017 reichten die Kläger als benannte Vertreter bei der Beklagten das Bürgerbegehren „Kein Tunnel in S.“ ein. Dessen Fragestellung lautet: „Sind Sie dafür, dass die Stadt S. alles unternimmt, damit der planfestgestellte ...-Tunnel in unserer Stadt nicht gebaut wird?“. In der auf den Unterschriftslisten angeführten Begründung heißt es: „Der Tunnel löst nicht das S.er Verkehrsproblem. Im Gegenteil, er zieht zusätzlichen Verkehr in die Stadt. Abgase und Feinstaub werden ungefiltert aus dem Tunnel geleitet. Dies stellt eine Gefahr für die Gesundheit der S.er Bürger dar. Er bewirkt während der Bauzeit eine unverhältnismäßige Belastung der S.er Bürger, der Schulen und der Geschäftswelt. Die Zustimmung des S.er Stadtrats zum Planfeststellungsbescheid (Baugenehmigung) zum Bau des ...-Tunnels widerspricht dem Mehrheitsvotum der Wähler der 2015 wiederholten Kommunalwahl und der offiziellen Stellungnahme der Stadt vom 02.05.2016 zum Bundesverkehrswegeplan 2030“.

6
Nach entsprechender Beschlussfassung in den Stadtratssitzungen vom 3. und 24. Juli 2017 wies die Beklagte das Bürgerbegehren mit Bescheid vom 24. Juli 2017 als unzulässig zurück. Die Fragestellung sei zu unbestimmt, da ihr nicht entnommen werden könne, welche hinreichend konkreten Maßnahmen die Beklagte ergreifen solle, zumal die rechtlichen Maßnahmen infolge der Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses bereits erschöpft seien. Der Bund sei Straßenbaulastträger bezüglich des ...-Tunnels, die Beklagte habe insoweit keine Entscheidungsbefugnis. Ein Bürgerbegehren, dem nur politische Signalwirkung zukomme, sei unzulässig. Es dürfe auch nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet sein. Neben den mit der Fragestellung implizierten Verzögerungshandlungen sei auch ein Verstoß gegen die Vorgaben des eigenen Teilplans der Beklagten im Rahmen der Luftreinhalteplanung M.s gegeben, denn der

Bau des ...-Tunnels sei darin als Maßnahme benannt. Die Begründung des Bürgerbegehrens sei in wesentlichen Punkten irreführend und verstoße damit gegen Verbot unrichtiger Tatsachenbehauptungen. So führe der ...-Tunnel sehr wohl zu einer Verkehrsentlastung. Eine Gesundheitsgefährdung durch Abgase und Feinstaub sei ebenso wenig gegeben wie eine unverhältnismäßige Belastung während der Bauzeit. Der Stadtrat habe am 20. Februar 2017 nicht ausschließlich dem Planfeststellungsbeschluss zugestimmt, sondern sich zugleich für die Planung einer ortsfernen Umfahrung ausgesprochen. Keineswegs sei das Thema Tunnel/Umfahrung allein ausschlaggebend für die Kommunalwahlen gewesen.

7

Die von den Klägern hiergegen erhobene Verpflichtungsklage wies das Verwaltungsgericht M. mit Urteil vom 7. März 2018 ab. Das Bürgerbegehren sei unzulässig, weil es nicht auf eine (vollzugsfähige) Maßnahme mit Entscheidungscharakter gerichtet sei, sondern mangels verbleibender anderer Handlungsoptionen letztendlich nur ein unverbindliches politisches Signal aussende. Es sei zwar nicht ausgeschlossen, durch Bürgerentscheid Grundsatzbeschlüsse zu fassen, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürften. Vorliegend verblieben aber der Beklagten zur Verhinderung des ...-Tunnels rechtlich und faktisch keine konkreten, validen und vollziehbaren Handlungsmaßnahmen, die es rechtfertigen würden, das Bürgerbegehren als zulässige Grundsatzentscheidung einzuordnen. Tatsächlich beschränkten sich die der Beklagten konkret zur Verfügung stehenden Maßnahmen im Wesentlichen auf politische Appelle an den Bund als Straßenbaulastträger, den ...-Tunnel nicht zu bauen. Der von den Klägern demgegenüber als Möglichkeit angeführte Antrag auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses stelle für sich genommen noch keine (vollzugsfähige) Maßnahme mit Entscheidungscharakter dar. Anders als während eines laufenden Planfeststellungsverfahrens, in dem einer Kommune durch gesetzliche Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte Handlungsspielräume eröffnet seien, würde sich der Vollzug eines solchen Bürgerentscheids auf das Stellen eines Antrags auf Aufhebung nach Art. 48 f. BayVwVfG (und ggf. ein daran anknüpfendes Gerichtsverfahren) beschränken, was dem Grundsatz widerspreche, wonach der Gemeinde nicht bloß ein theoretischer, sondern ein rechtlich und faktisch nicht bloß unbedeutender, sondern substantieller eigener Handlungsspielraum zur Umsetzung verbleiben müsse. Jedenfalls aber reiche ein Antrag auf der Grundlage von Art. 48 f. BayVwVfG als verbleibende Maßnahme dann nicht aus, wenn ein solcher Antrag wie hier schon kursorisch betrachtet keine konkreten Erfolgsaussichten habe. Auch die bloße Möglichkeit einer Aufhebung des Stadtratsbeschlusses vom 20. Februar 2017 stelle keine ausreichend substantielle, vollzugsfähige Maßnahme mit Entscheidungscharakter dar. Es sei nicht ersichtlich, dass das Bundesverkehrsministerium der Beklagten weiterhin ein (wesentliches) politisches Mitspracherecht gewähren oder gar den Tunnelbau (weiter) vom Willen der Beklagten abhängig machen wolle. Eher spreche vieles dafür, dass dieses Ministerium und auch die Oberste Baubehörde mit den Äußerungen den „politischen Druck“ auf die Beklagte angesichts des näher rückenden Ablaufs der Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses hätten erhöhen wollen, nach einem eindeutigen Bekenntnis der Beklagten die nächsten Schritte zur Realisierung des Tunnelbaus einzuleiten. Dies sei - verbunden mit der Freigabe von nicht unerheblichen Steuermitteln - zwischenzeitlich geschehen. Der Beschluss des Stadtrats vom 20. Februar 2017 sei damit letztendlich ein einmaliges politisches Votum, das sich mit der Beschlussfassung und Übermittelung an den Bundesverkehrsminister verbraucht habe bzw. bereits vollzogen sei. Ein etwaiger Aufhebungsbeschluss wäre damit ebenso ein rein politisches Signal, das in dieser Form gesetzlich nicht normiert sei und daher auch keine Rechtsfolgen auslöse. Soweit die Klägerbevollmächtigten als denkbare weitere Maßnahmen politische Initiativen, Gespräche oder das Verfassen unverbindlicher Schreiben an politische Mandats- und Entscheidungsträger anführten, ergebe sich bereits aus ihrem eigenen Vortrag, dass es sich dabei sämtlich um rein politische Appelle ohne Vollzugscharakter handle. Selbst wenn man diese Mindestanforderungen an einen Grundsatzbeschuss als zu streng erachten würde, wäre jedenfalls die gewählte Fragestellung selbst bei wohlwollender Auslegung unzulässig, weil sie gegen das sog. Täuschungs- und Irreführungsverbot verstoße. Mit der Formulierung „alles unternimmt“ werde fälschlicherweise der Eindruck erweckt, dass der Beklagten noch konkrete, valide und substantielle Handlungsoptionen zur Verfügung stehen, um den Tunnelbau zu verhindern. Die Beklagte unterliege in all ihrem Handeln dem Rechtsstaatsprinzip, so dass ihr Handlungsmöglichkeiten wie etwa Demonstrationen oder politische Proteste nicht oder allenfalls sehr eingeschränkt zur Verfügung stünden. Die verbleibenden, rechtlich zulässigen Optionen beschränkten sich im Wesentlichen auf kaum aussichtsreiche politische Appelle. Im Widerspruch dazu könne die Formulierung „alles unternimmt“ nur so verstanden werden, dass die Beklagte bei positivem Bürgerentscheid nun „alle, insbesondere auch erfolgversprechende Register“

ziehe, um den ...-Tunnelbau zu verhindern. Die irreführende Suggestion, dass noch effektive Abwehrmittel gegen den Tunnelbau bestünden, werde nicht durch die Formulierung „planfestgestellte(r) ...-Tunnel“ relativiert. Allenfalls ein fachkundiger Gemeindebürger könne daraus die sehr beschränkten Optionen der Beklagten bei einem bestands- bzw. rechtskräftigen Planfeststellungsbeschluss ableiten. Es könne nicht vom Gemeindebürger verlangt werden, dass er die Formulierung der Fragestellung derart kritisch hinterfrage und aufgrund eigener Recherche zum Ergebnis komme, dass sich „alles“ Unternehmbare auf wenige unverbindliche Schreiben reduziere. Eine solche Täuschung bzw. Irreführung sei auch abstimmungsrelevant, da für die Gemeindebürger die effektive Umsetzung ihres Votums von maßgeblicher Bedeutung sei. Hiernach könne offenbleiben, ob das Bürgerbegehren gegen verbindliche Regelungen der Luftreinhalteplanung verstoße und ob seine Begründung den gesetzlichen Anforderungen im Übrigen entspreche.

8
Mit der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof wegen besonderer rechtlicher Schwierigkeiten zugelassenen Berufung verfolgen die Kläger ihr Verpflichtungsbegehren weiter. Sie tragen vor, bei der Zulassung des Bürgerbegehrens seien nicht die Erfolgsaussichten der aufgrund des Bürgerbegehrens zu stellenden Anträge zu prüfen, sondern nur deren rechtliche Zulässigkeit. Ob ein Antrag nach Art. 48 oder 49 BayVwVfG tatsächlich erfolgreich sein werde, müsse die Planungsbehörde entscheiden. Die Beklagte habe jedenfalls wegen der sie treffenden Kostenbeteiligung für den Tunnelbau in Höhe von acht Millionen Euro und bis zu 16 Millionen Euro jährlichen Kosten ein wirtschaftliches Interesse daran, die Möglichkeiten nach Art. 48 und 49 BayVwVfG auszuschöpfen. Anstelle der bisherigen freiwilligen Feuerwehr müsse die Beklagte künftig eine Berufsfeuerwehr mit 300 zusätzlichen Feuerwehrleuten vorhalten. Aus fachkundigen Äußerungen zweier Professoren ergebe sich jedenfalls, dass der Planfeststellungsbeschluss nicht mehr den derzeitigen verkehrstechnischen und tatsächlichen Verhältnissen entspreche. Der Widerruf eines Planfeststellungsbeschlusses sei nach überwiegender Meinung möglich, ebenso eine Rücknahme. Da der symbolische Spatenstich und die geringfügigen Verkehrsplanungen des Staatlichen Bauamts bestenfalls Vorbereitungsmaßnahmen, aber noch keinen Baubeginn darstellten, sei die Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses am 7. September 2018 abgelaufen. Auch das Staatliche Bauamt habe bei einer Vorstellung des Projekts in einer Stadtratssitzung erkennen lassen, dass mit dem Bau des Tunnel-Bauwerks erst im Jahr 2021 begonnen werden solle; bis heute gebe es nur eine Genehmigungsplanung und noch keine Ausführungsplanung. Das bereits errichtete Löschwasserbecken am Schlossberg sei für die dortigen Gebäude auch ohne Tunnel sinnvoll und stelle bestenfalls eine allgemeine Infrastrukturmaßnahme dar. Gleiches gelte für die in der P. Straße verlegten Leitungen. Belange des Brand- und Personenschutzes seien bei der bisherigen Genehmigung völlig außer Acht gelassen worden und erforderten ein neues Planfeststellungsverfahren.

9
Die Kläger beantragen sinngemäß,

10
das Urteil des Verwaltungsgerichts M. vom 7. März 2018 aufzuheben und die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 26. Juli 2017 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Kein Tunnel in S.“ zuzulassen.

11
Die Beklagte beantragt,

12
die Berufung zurückzuweisen.

13
Anders als in einem früher entschiedenen Fall, in dem der Gemeinde in einem noch laufenden Planfeststellungsverfahren rechtliche Mittel zur Einflussnahme auf dieses Verfahren sowie eine Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss zur Verfügung gestanden hätten, sei dem vorliegenden Bürgerbegehren eine derartige Konkretisierung nicht zu entnehmen. Konkrete Mittel, die den Standpunkt des Bürgerbegehrens durchsetzen könnten, seien der Fragestellung auch bei wohlwollender Tendenz nicht zu entnehmen. Die in jeder Hinsicht offene Fragestellung schließe das Ergreifen offensichtlich aussichtsloser Maßnahmen ein. Aufgrund der Beiladung der Beklagten zum Klageverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss stehe ihr gegenüber rechtskräftig fest, dass der Beschluss rechtmäßig sei. Da ihr auch im Übrigen keine Mitwirkungs- oder sonstigen Rechte zustünden, richte sich das Bürgerbegehren

nur auf einen unspezifizierten Protest gegen das bestandskräftig planfestgestellte Vorhaben. Die Fragestellung gebe zwar das Ziel vor, eine Realisierung des Tunnels mit allen Mitteln zu verhindern, lasse aber nicht hinreichend bestimmt erkennen, welche Maßnahmen der Gemeinderat hierzu beschließen sollte. Der nachträgliche Hinweis auf Art. 48 und 49 BayVwVfG eröffne nicht die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Da mit der Abweisung der Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss dessen Rechtmäßigkeit mit Wirkung auch gegenüber der Beklagten festgestellt worden sei, scheide für diese ein Vorgehen nach Art. 48 BayVwVfG aus. Ein Widerruf nach Art. 49 Abs. 2 BayVwVfG setze die Einhaltung der Frist nach Art. 49a Abs. 2a Satz 2 i.V.m. Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG voraus. Bei den angeblichen Mängeln des Planfeststellungsbeschlusses handle es sich aber nicht um nachträglich eingetretene Tatsachen. Mittel, die sich von vornherein als ungeeignet und als erfolglos darstellten, dürften nicht zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden. Der Behauptung, dass der Planfeststellungsbeschluss nicht den Sicherheitsanforderungen entspreche, werde entgegengetreten. Die erstmals im Berufungsverfahren erhobene Forderung, in einem neuen Planfeststellungsverfahren ein nach Auffassung der Kläger vorzugswürdiges Sicherheitskonzept zugrunde zu legen, könne allenfalls zu einer Planänderung führen, so dass damit die Realisierung des Tunnels nicht zu verhindern wäre. Entgegen dem erstmaligen Vortrag in der Berufungsinstanz sei der Planfeststellungsbeschluss nicht funktionslos geworden. Mit seiner Realisierung sei im September 2017 und damit vor Ablauf der 10-Jahres-Frist begonnen worden. Das Löschwasserbecken sei bereits im März 2018 fertiggestellt worden. Baubeginn im nördlichen Abschnitt sei am 23. Juli 2018 gewesen. Dies genüge im Sinne des Art. 75 Abs. 4 Satz 2 BayVwVfG, um das Vorhaben ins Werk zu setzen. Die Fragestellung und die Begründung des Bürgerbegehrens verstießen jedenfalls gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot, da sie keine Erläuterungen zur maßgebenden Rechtslage enthielten.

14
Die Landesanwaltschaft Bayern stellt als Vertreter des öffentlichen Interesses keinen Antrag, hält aber die Zurückweisung der Berufung für rechtens. Es fehle an dem für ein Bürgerbegehren erforderlichen Entscheidungscharakter, weil die Abstimmungsfrage auf eine unverbindliche Meinungsäußerung gerichtet sei. Die Beklagte könne nur an den Straßenbaulastträger unverbindlich appellieren, die bestandskräftig planfestgestellte Straßenbaumaßnahme nicht zu vollziehen. Bei überörtlichen Infrastrukturprojekten beschränkten sich die Mitwirkungsrechte der Gemeinde auf die Möglichkeit der Stellungnahme als Träger öffentlicher Belange und auf Einwendungen aufgrund einer Betroffenheit als Grundeigentümerin. Einem erteilten Planfeststellungsbeschluss komme nach dem Willen des Gesetzgebers erhöhte Bestandskraft zu. Ein Antrag auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses stelle noch keine vollzugsfähige Maßnahme mit Entscheidungscharakter dar; im vorliegenden Fall könne dies auch nur angeregt werden. Dass ein solcher Aufhebungsantrag nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein könne, ergebe sich aus der Überlegung, dass entweder mangels Überprüfbarkeit der Erfolgsaussichten eines solchen Antrags selbst offensichtlich erfolglose Anträge zuzulassen wären, was dem öffentlichen Interesse am Vollzug eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses widerspräche, oder die Gemeinde mit der Überprüfung der unter Umständen komplexen Zulässigkeits- und Begründetheitsfragen überfordere. Soweit die Kläger als weitere denkbare Maßnahmen politische Initiativen, Gespräche oder das Verfassen unverbindlicher Schreiben an politische Mandats- und Entscheidungsträger anführten, handle es sich nach ihrem eigenen Vortrag sämtlich um unverbindliche Appelle ohne Vollzugscharakter. Im Übrigen sei hier die Fragestellung schon deshalb irreführend, weil die Formulierung „alles unternimmt“ den Eindruck erwecke, dass der Beklagten noch mindestens eine valide und substantielle Handlungsoption zur Verfügung stehe, um den Tunnelbau zu verhindern.

15
Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

16
Die Berufung der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts M. vom 7. März 2018 hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die auf Zulassung des Bürgerbegehrens „Kein Tunnel in S.“ gerichtete Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen.

17

Der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, das sich gegen den Bau eines zur Bundesstraße ... gehörenden Entlastungstunnels wendet, steht zwar weder eine rechtliche Bindung der Beklagten an eine bereits getroffene staatliche Planungsentscheidung zugunsten des Tunnelbaus noch das Verbot einer irreführenden Fragestellung oder Begründung entgegen (nachfolgend 1.). Die konkret gewählte Formulierung weist aber nicht das für den Vollzug eines erfolgreichen Bürgerentscheids notwendige Mindestmaß an inhaltlicher Bestimmtheit auf (nachfolgend 2.).

18
1. Die von der Beklagten und von der Landesanwaltschaft Bayern gegen die Zulässigkeit vorrangig erhobenen Einwände greifen nicht durch.

19
a) Das Bürgerbegehren „Kein Tunnel in S.“ betrifft eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises im Sinn von Art. 18a Abs. 1 GO. Zwar gehört die Baumaßnahme, da kein Fall des § 5 Abs. 2 oder 3 FStrG vorliegt, nach § 5 Abs. 1 FStrG zur Straßenbaulast des Bundes, der somit für die Realisierung und Finanzierung des Vorhabens zuständig ist (vgl. BVerwG, U.v. 15.4.1977 - IV C 3.74 - BVerwGE 52, 226/229). Gleichwohl ist auch der eigene Wirkungskreis der Beklagten betroffen. Der Begriff der Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises nach Art. 18a Abs. 1 Satz 1, Art. 57 GO bzw. Art. 83 BV ist deckungsgleich mit den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinn von Art. 28 Abs. 2 GG (BayVGH, B.v. 12.3.1997 - 4 CE 96.3422 - juris Rn. 22 m.w.N.). Er umfasst daher alle Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen (BVerfG, B.v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83 - BVerfGE 79, 127/151). Das kann auch bei Maßnahmen der Fall sein, die zwar nicht in der (Mit-)Entscheidungskompetenz der Gemeinde liegen, jedoch gewichtige Auswirkungen auf ihre Selbstverwaltungsaufgaben haben können und z. B. die Finanz- oder Planungshoheit berühren (vgl. BVerwG, B.v. 14.12.1990 - 7 C 37.89 - NVwZ 1991, 682 f.; B.v. 9.1.1995 - 4 NB 42.94 - BayVBl 1995, 440/441). Der Bau des seit längerem planfestgestellten Tunnels im Stadtgebiet der Beklagten ist auch für diese mit dauerhaften Folgekosten verbunden und wirkt sich auf die ortsplanerischen Gestaltungsmöglichkeiten in erheblicher Weise aus. Die Beklagte darf sich daher mit diesem überörtlichen Straßenbauprojekt, über dessen Fortgang auf politischer Ebene entschieden wird, auch noch nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens jederzeit befassen und ihre gemeindlichen Belange gegenüber den zuständigen staatlichen Stellen in geeigneter Weise zur Geltung bringen (vgl. BVerwG, U.v. 14.12.1990, a.a.O., zur Zulässigkeit sog. Vorratsbeschlüsse schon bei potentieller Gebietsbetroffenheit).

20
b) Dass die Beklagte den zu dem Vorhaben ergangenen Planfeststellungsbeschluss vom 22. Februar 2007 nicht in ihrer Eigenschaft als unmittelbar betroffene Standortgemeinde angefochten, sondern sich als Beigeladene auf der Seite des Vorhabensträgers an den im Jahr 2008 rechtskräftig abgeschlossenen verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren beteiligt hat, steht dem mit dem Bürgerbegehren verfolgten Ziel einer Verhinderung des Tunnelbaus nicht entgegen. Die mit Ablauf der Anfechtungsfrist eingetretene Bestandskraft der Zulassungsentscheidung und die Bindung an die klageabweisenden Urteile des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (§ 121 Nr. 1 VwGO) bewirken lediglich, dass sich die Beklagte in einem Gerichtsverfahren nicht mehr darauf berufen kann, dass der Planfeststellungsbeschluss sie oder einen der damaligen Kläger in eigenen Rechten verletze. Eine fortdauernde Duldungsverpflichtung dahingehend, dass die Beklagte die Verwirklichung des Vorhabens von Rechts wegen hinzunehmen und alle auf Verhinderung gerichteten Aktivitäten zu unterlassen hätte, folgt dagegen weder aus dem Planfeststellungsbeschluss noch aus den gerichtlichen Entscheidungen über die Drittanfechtungsklagen.

21
c) Das Bürgerbegehren ist auch nicht deshalb unzulässig, weil die Beklagte damit im Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids verpflichtet würde, der für das Stadtgebiet geltenden Luftreinhalteplanung zuwiderzuhandeln.

22
Der von der Regierung von O. gemäß § 47 Abs. 1 BImSchG i. V. m. Art. 8 BayImSchG erarbeitete „Luftreinhalteplan für die Stadt M. unter Beteiligung des Umlandes“ (3. Fortschreibung, Stand April 2012) schlägt in dem als Anlage A2 beigefügten „Teilplan für die Stadt S.“ den Bau des Entlastungstunnels der ...

vor und spricht diesem Vorhaben, das von der Regierung von O. und dem Staatlichen Bauamt W. zu veranlassen sei, bezüglich der Luftschadstoffbelastung ein deutliches Minderungspotenzial zu (A2-12). Bereits in der Vorbemerkung zu diesem Teilplan wird aber darauf verwiesen, dass ein verbindlicher Luftreinhalteplan keine bestehenden Rechtsgrundlagen oder Verwaltungsverfahren für die Realisierung der Maßnahmen ersetzt und keine neuen Zuständigkeiten schafft (A2-11). An anderer Stelle wird zu den gegen den Tunnelbau vorgebrachten Argumenten angemerkt, dass der Luftreinhalteplan diese planfestgestellte Maßnahme zwar im Hinblick auf deren NO□-Minderungspotenzial aufgreife, sie aber nicht fordere (S. 95). Diese Aussagen lassen erkennen, dass die Regierung von O. mit der Aufstellung des Luftreinhalteplans in der derzeitigen Fassung keine Verpflichtung zur Verwirklichung dieses überörtlichen Straßenbauvorhabens statuieren wollte. Selbst wenn dies aber der Fall wäre, ergäbe sich daraus für die in die Luftreinhalteplanung eingebundenen Staatsbehörden und Kommunen eine Umsetzungspflicht nach § 47 Abs. 6 BImSchG nur innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs (vgl. Köck in BeckOK Umweltrecht, BImSchG, § 47 Rn. 18; Jarass in Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 47 Rn. 55 ff.). Da die Beklagte für die Realisierung des Tunnelprojekts nicht zuständig ist, könnte sie durch einen ihr Stadtgebiet betreffenden Reinhalteplan insoweit nicht zu einem bestimmten Handeln oder Unterlassen verpflichtet werden.

23
d) Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts verstößt weder die Fragestellung noch die Begründung des Bürgerbegehrens gegen das aus der verfassungsrechtlich gewährleisten Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) folgende Täuschungs- und Irreführungsverbot (dazu BayVGH, U.v. 4.7.2016 - 4 BV 16.105 - BayVBl 2017, 92 Rn. 27 f. m.w.N.).

24
aa) Die zur Abstimmung gestellte Forderung, dass die Beklagte „alles unternimmt, damit der planfestgestellte ...-Tunnel in unserer Stadt nicht gebaut wird“, lässt bei der gebotenen wohlwollenden Auslegung (vgl. BayVGH, U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - BayVBl 2018, 22 Rn. 25) nicht den - sachlich unzutreffenden - Eindruck entstehen, dass das Bauvorhaben allein durch eine Entscheidung oder Willensbekundung der Beklagten gestoppt werden könne. Der weitgefasste Auftrag, „alles“ zu unternehmen, deutet im Gegenteil darauf hin, dass es auch aus Sicht der Sicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens kein allein ausreichendes Mittel gibt, um den angestrebten Erfolg zu erzielen, sondern dass an eine Vielzahl von Maßnahmen und Aktivitäten gedacht ist, bei denen sich noch nicht absehen lässt, ob der Tunnelbau damit am Ende verhindert werden kann. Das in diesem Zusammenhang verwendete Verb „unternehmen“ umfasst nach dem Alltagsverständnis ebenso wie im juristischen Sinn (§ 11 Abs. 1 Nr. 6 StGB) auch das letztlich erfolglose Bemühen, ein vorgegebenes Ziel zu erreichen.

25
Die Formulierung, dass es um einen „planfestgestellte(n)“ Tunnel gehe, weist hinreichend deutlich auf die Besonderheit hin, dass die von dem Verkehrsprojekt betroffene Beklagte ihren ablehnenden Standpunkt nicht als Beteiligte an einem laufenden Zulassungsverfahren, sondern erst nach dessen Abschluss zur Geltung bringen soll. Die in diesem Sinn zu verstehende Fragestellung ist auch nicht deshalb als irreführend anzusehen, weil es keine zulässigen und nicht gänzlich ungeeigneten Mittel mehr gäbe, um der Verwirklichung des Entlastungstunnels von gemeindlicher Seite entgegenzutreten. Insoweit kommen vielmehr zahlreiche rechtliche und politische Handlungsmöglichkeiten in Betracht.

26
Die Beklagte kann allerdings den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss nicht mehr anfechten, sondern ist an dessen rechtsgestaltende Wirkung gebunden (Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG) und mit Unterlassungsansprüchen ausgeschlossen (Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG). Dies hindert sie als betroffene Standortgemeinde jedoch nicht daran, auf eine Beseitigung der Zulassungsentscheidung hinzuwirken, etwa durch einen - grundsätzlich zulässigen - Antrag auf Rücknahme oder Widerruf nach Art. 72 Abs. 1 i. V. m. Art. 48 oder 49 BayVwVfG (vgl. BVerwG, U.v. 19.12.2017 - 3 A 8.15 - NVwZ 2018, 501 Rn. 23 m.w.N.) oder durch das - notfalls klageweise zu verfolgende - Begehren, ein von ihr behauptetes Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses nach Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG förmlich feststellen zu lassen (dazu Neumann/Külpmann in Stelkens u. a., VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 75 Rn. 98 m.w.N.). Ob solche eher ungewöhnlichen Rechtsbehelfe in einem von der Beklagten angestrengten Behörden- oder Gerichtsverfahren von vornherein aussichtslos und daher ungeeignet wären, der geplanten Baumaßnahme die Rechtsgrundlage zu entziehen, kann hier offenbleiben. Denn zumindest die interne juristische

Vorabprüfung der Erfolgsaussichten dieser förmlichen Instrumente wäre von dem allgemein gehaltenen Auftrag gedeckt, „alles“ zu unternehmen, um den Tunnelbau noch zu verhindern.

27
Neben diesen auf die Bestandskraft der Zulassungsentscheidung abzielenden und daher an die Planfeststellungsbehörde zu richtenden Anträgen umfasst die Fragestellung des Bürgerbegehrens auch alle Arten von Appellen an diejenigen politischen Instanzen, die in irgendeiner Weise über den Fortgang des Bauprojekts zu befinden haben. Da der Planfeststellungsbeschluss das Vorhaben nur genehmigt, den Träger aber nicht zur Ausführung verpflichtet (vgl. Neumann/Külpmann in Stelkens u.a., a.a.O., § 74 Rn. 22), steht es nach wie vor im verkehrspolitischen Ermessen des Bundes als Straßenbaulastträger, ob es zum Bau des Entlastungstunnels der ... kommt, der nach dem aktuellen Bundesverkehrswegeplan der Bundesregierung in die Dringlichkeitsstufe „Weiterer Bedarf“ fällt (http://bvwp-projekte.de/strasse/B002-G050-BY/B002-G050-BY.html). Mögliche Adressaten einer ablehnenden Stellungnahme der Beklagten wären demgemäß die Bundesregierung, der Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie der für die Finanzierung des Vorhabens zuständige Deutsche Bundestag bzw. sein Verkehrsausschuss, aber auch einzelne Fraktionen bzw. Fraktionsvorsitzende oder einflussreiche (Wahlkreis-)Abgeordnete. An die entsprechenden Verfassungsorgane und politischen Funktionsträger auf Landesebene könnte eine solche Resolution ebenfalls gerichtet werden, da immerhin die Möglichkeit bestünde, in Verhandlungen zwischen dem Freistaat Bayern und dem Bund zu einer Neubewertung des Projekts zu gelangen. Ob die zuständigen politischen Entscheidungsträger durch ein - plebiszitär zustande gekommenes - Negativvotum der Beklagten tatsächlich bewegt werden könnten, von ihrer bisherigen Absicht zur Realisierung des Vorhabens auch noch nach dem mittlerweile erfolgten offiziellen Baubeginn abzurücken, lässt sich nicht voraussagen; ausgeschlossen erscheint eine solche Reaktion nach den in der Vergangenheit verlautbarten Äußerungen jedenfalls nicht. Angesichts der insoweit bestehenden Ungewissheit können unverbindliche Appelle und Petitionen nicht als ein gänzlich ungeeignetes Mittel zur Erreichung des mit dem Bürgerbegehren verfolgten Ziels angesehen werden.

28
bb) Auch in der Begründung des Bürgerbegehrens „Kein Tunnel in S.“ liegt kein Verstoß gegen das ungeschriebene Irreführungs- und Täuschungsverbot.

29
Die gemäß Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO jedem Bürgerbegehren beizufügende Begründung soll sicherstellen, dass die zur Unterschriftsleistung aufgeforderten Gemeindebürger die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können. Da sie nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden können, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden, darf in der Begründung des Bürgerbegehrens weder eine unzutreffende entscheidungsrelevante Tatsache behauptet noch die maßgebende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert werden (vgl. BayVGH, U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - BayVBl 2018, 22 m.w.N.).

30
Diesen Anforderungen wird der hier zu beurteilende Begründungstext gerecht. Er musste, da das Bürgerbegehren eine kommunalpolitische Grundsatzentscheidung zur Frage des Tunnelbaus zum Gegenstand hat, keine Rechtsausführungen zum derzeitigen Verfahrensstand und zu den zulässigen Handlungsoptionen enthalten, sondern konnte in pauschaler und plakativer Weise die aus Sicht der Initiatoren wichtigsten Gründe für die Ablehnung des Projekts präsentieren (vgl. BayVGH, U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - BayVBl 2018, 22 Rn. 44). Einige der dabei getroffenen Aussagen bestehen demgemäß aus subjektiven Einschätzungen und Bewertungen (Verkehrsproblem nicht gelöst, schadstoffbedingte Gesundheitsgefahr für die Bürger, unverhältnismäßige Belastung), die nicht auf ihren objektiven Wahrheitsgehalt hin überprüft werden können. Soweit in der Begründung auch konkrete Tatsachenbehauptungen aufgestellt werden, können diese bei sachgerechter Würdigung ihres Aussagegehalts nicht als nachweislich unzutreffend angesehen werden. Dass die neue Straßenverbindung zusätzlichen Verkehr in die Stadt (nicht auch in den Innenstadtbereich) ziehen wird, stellt eine auf allgemeine Erfahrungen gestützte Prognose dar, die zumindest als vertretbar gelten kann. Die Aussage, dass Abgase und Feinstaub ungefiltert aus dem Tunnel geleitet werden sollen, entspricht ersichtlich dem aktuellen Planungsstand. Auch die Behauptung, mit der Zustimmung zum Tunnelbau widerspreche der Stadtrat der Beklagten dem bei der letzten Kommunalwahl zum Ausdruck gekommenen „Mehrheitsvotum

der Wähler“, stellt nach dem objektiven Erklärungsgehalt keine unrichtige Tatsachenbehauptung dar. Da es bei der Wahl nur um die Vergabe der Mandate und nicht um einzelne Sachentscheidungen ging, kann die genannte Aussage so verstanden werden, dass die Mehrheit der damals gewählten Ratsmitglieder sich als Tunnelgegner bekannt hatte oder entsprechenden Fraktionen angehörte.

31
2. Das Bürgerbegehren ist aber unzulässig, weil die darin zur Abstimmung gestellte Frage, die den erforderlichen Entscheidungscharakter besitzt (nachfolgend a), nicht mit hinreichender Bestimmtheit erkennen lässt, zu welchen Handlungen die Beklagte verpflichtet werden soll (nachfolgend b).

32
a) Das Bürgerbegehren, das eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung im Sinn des Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO enthält („Sind Sie dafür, dass…“), ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht lediglich auf eine unverbindliche Meinungskundgabe gerichtet.

33
Bürgerbegehren müssen, wie sich aus Art. 18a Abs. 14 Satz 1 GO ergibt, eine von den Unterzeichnern „verlangte Maßnahme“ der Gemeinde zum Gegenstand haben. Auch eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage ist daher nur zulässig, wenn die Gemeindeorgane durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid in irgendeiner Weise zu einem Tun oder Unterlassen verpflichtet sind. Ziel des plebiszitären Abstimmungsverfahrens muss eine vollzugsbedürftige und vollzugsfähige Entscheidung der Aktivbürgerschaft und nicht bloß eine kollektive Meinungsbekundung zu einem bestimmten Thema sein. Ein Bürgerbegehren, das ohne jede - zumindest gemeindeinterne - rechtliche Wirkung nur ein politisches Signal an die Öffentlichkeit aussendet, ist unzulässig (VerfGH, E.v. 21.12.2015 - Vf. 14-VII-13 - VerfGH 68, 316/328 = BayVBl 2016, 300 Rn. 38; BayVGH, B.v. 22.3.1999 - 4 ZB 98.1352 - BayVBl 1999, 439 f.; Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO Anm. 6). Gleiches gilt, wenn eine angestrebte Entscheidung aufgrund von entgegenstehenden äußeren Umständen von vornherein erkennbar ins Leere geht (vgl. BayVGH, B.v. 19.3.2018 - 4 CE 17.2472 - BayVBl 2018, 747).

34
Um ein solches rechtlich folgenloses Votum handelt es sich bei dem Bürgerbegehren „Kein Tunnel in S.“ nicht. Die Fragestellung beschränkt sich nicht darauf, ein Meinungsbild zu dem Straßenbauvorhaben des Bundes zu ermitteln (z. B. mit der Frage: „Sind Sie dagegen, dass der planfestgestellte ...-Tunnel in unserer Stadt gebaut wird?“). Mit der beantragten Abstimmung soll vielmehr darüber entschieden werden, ob „die Stadt S.“ dazu verpflichtet werden soll, den Bau des Tunnels mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln zu verhindern. Hätte ein entsprechender Bürgerentscheid Erfolg, müsste der darin liegende Handlungsauftrag durch entsprechende Maßnahmen des Stadtrats und der Stadtverwaltung erfüllt werden.

35
b) Wie diese Umsetzungsmaßnahmen konkret auszusehen hätten, lässt sich aber aus der Fragestellung auch bei wohlwollender Auslegung nicht erkennen. Dieser nicht heilbare Mangel führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

36
Ein Bürgerbegehren kann nur zugelassen werden, wenn die mit ihm unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist (BayVGH, U.v. 17.5.2017, a.a.O., Rn. 24 m.w.N.). Das bedeutet zwar nicht zwingend, dass es zum Vollzug des Bürgerentscheids nur noch der Ausführung durch den Bürgermeister im Rahmen der laufenden Angelegenheiten nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO bedarf. Mit einem Bürgerentscheid können vielmehr auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die erst noch durch nachfolgende Detailregelungen des Gemeinderates ausgefüllt werden müssen (BayVGH, U.v. 19.2.1997 - 4 B 96.2928 - VGH n.F. 50, 42/44 = BayVBl 1997, 276/277), wie dies etwa bei einem Planaufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB der Fall ist (vgl. BayGH, B.v. 13.12.2010 - 4 CE 10.2839 - VGH n.F. 63, 282 Rn. 29 = BayVBl 2011, 309). Die Fragestellung muss aber in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürger zumindest in wesentlichen Grundzügen erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben und wie weit die gesetzliche Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 GO) im Fall eines Erfolgs reicht (BayVGH, B.v. 8.4.2005 - 4 ZB 04.1246 BayVBl 2005, 504 m.w.N.; vgl. auch für Volksentscheide VerfGH, E.v. 13.4.2000 - Vf. 4-IX-00 - VerfGH 53, 81/105 f. = BayVBl 2000, 460/464). Die auf eine Grundsatzentscheidung abzielenden Bürgerbegehren unterliegen damit strengeren Bestimmtheitsanforderungen als entsprechende Beschlussanträge im Gemeinderat, der an

seine früheren Entscheidungen in keiner Weise gebunden ist und nicht vollzugsfähige Beschlüsse jederzeit präzisieren kann.

37
Die vorgenannten Grundsätze gelten auch bei den auf eine Negativentscheidung abzielenden Bürgerbegehren, die sich etwa gegen ein auf dem Gemeindegebiet geplantes Projekt eines öffentlichen oder privaten Trägers richten. Die in solchen Fällen häufig verwendeten Formulierungen der Abstimmungsfrage, mit denen die Organe der Gemeinde verpflichtet werden sollen, zur Verhinderung des Vorhabens „alle rechtlichen Mittel“ einzusetzen (BayVGH, U.v. 19.2.1997, a.a.O., 42) oder „alle zulässigen rechtlichen Möglichkeiten“ auszuschöpfen (BayVGH, U.v. 14.10.1998 - 4 B 98.505 - VGH n.F. 52, 12/14), verstoßen dann nicht gegen das Bestimmtheitsgebot, wenn sie sich auf ein laufendes fachplanungsrechtliches oder sonstiges Zulassungsverfahren beziehen, das der Gemeinde eine selbständige Rechtsposition vermittelt (§ 36 BauGB) oder bei dem ihre Einwände zumindest in der Abwägung zu berücksichtigen sind (§ 38 BauGB). Zwar steht auch hier wegen des noch offenen Verfahrensausgangs nicht schon im Voraus fest, welche rechtlichen Mittel die Gemeinde ergreifen muss, um ihren ablehnenden Standpunkt möglichst wirksam zur Geltung zu bringen. Für die Abstimmungsberechtigten, die an dem Bürgerentscheid teilnehmen, ist aber ohne weiteres erkennbar, dass mit der Forderung nach einem Einsatz „aller“ rechtlichen Mittel nicht lediglich die aktive Beteiligung an dem Verwaltungsverfahren gemeint ist, sondern - im Fall der Zulassung des Vorhabens - vor allem auch das Beschreiten des (Verwaltungs-)Rechtswegs, sofern dies aus juristischer Sicht nicht offensichtlich aussichtslos ist (vgl. BayVGH, U.v. 19.2.1997, a.a.O., 45). Die in der Rechtsprechung anerkannten Klagemöglichkeiten einer Gemeinde gegen überörtliche Infrastrukturvorhaben (dazu Allesch, BayVBl 2018, 181 f.) sind daher von der genannten Formulierung in einem Bürgerbegehren eindeutig mitumfasst.

38
Bei Vorhaben, die bereits unanfechtbar genehmigt bzw. planfestgestellt sind, scheiden diese gängigen Formen des gerichtlichen Drittrechtsschutzes allerdings aus. In solchen Fällen kann somit nicht anhand einer allgemein üblichen Vorgehensweise bestimmt werden, welche konkreten Aktivitäten gemeint sind, wenn zur Verhinderung des Vorhabens „alles“ unternommen werden soll. Die damit verbundene Ungewissheit wird noch verstärkt, wenn wie beim vorliegenden Bürgerbegehren die Beschränkung auf spezifisch „rechtliche“ Mittel fehlt bzw. wenn „alle rechtlich vertretbaren Maßnahmen“ ergriffen werden sollen (wie in dem Fall BayVGH, U.v. 16.3.2001 - 4 B 99.318 - BayVBl 2001, 565), so dass von der Fragestellung sämtliche irgendwie erfolgversprechenden (nicht verbotenen) Handlungen erfasst werden. Insoweit kommen, wie oben gezeigt (I.1.d.aa), neben diversen Anträgen verfahrensrechtlicher Art vor allem politische Appelle an jene Akteure auf Bundes- und Landesebene in Betracht, die direkt oder indirekt Einfluss auf die Realisierung des Projekts nehmen können. Auch damit steht aber der Katalog möglicher Maßnahmen noch nicht abschließend fest. So werden als grundsätzlich geeignete Mittel, mit denen die Gemeinde eine nachträgliche Überprüfung initiieren oder die Öffentlichkeit gegen die Verwirklichung des Vorhabens mobilisieren kann, beispielsweise auch Petitionen an das Europäische Parlament, Beschwerden an die Europäische Kommission sowie Diskussionsveranstaltungen und Zeitungsanzeigen vorgeschlagen (vgl. Dziallas/Jäger, KommJur 2016, 6/9).

39
Käme das Bürgerbegehren „Kein Tunnel in S.“ in der vorliegenden Form zur Abstimmung und fände sich dafür die nötige Mehrheit, so müsste die Beklagte alle diese in Betracht kommenden Verhinderungsinstrumente zumindest auf ihre etwaige Erfolgseignung hin untersuchen und von ihnen gegebenenfalls Gebrauch machen. Ein derart bunter Strauß voneinander unabhängiger, auch kumulativ nutzbarer Handlungsoptionen vermag aber selbst ein umfassend informierter Bürger bei seiner Stimmabgabe nicht zu überblicken. Er kann nicht im Vorhinein anhand objektiver Maßstäbe oder allgemeiner Erfahrungswerte einschätzen, wann, wie lange und mit wieviel Aufwand die einzelnen Maßnahmen seitens der Beklagten eingesetzt werden müssten, damit zur Verhinderung des Vorhabens buchstäblich „alles“ getan ist. Zudem müsste er mit der Möglichkeit rechnen, dass von den Tunnelgegnern auch noch nachträglich - innerhalb der Frist des Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO - neue rechtliche oder fachliche Angriffspunkte vorgebracht werden, aufgrund derer die Beklagte zu weiteren, gegenwärtig nicht absehbaren Aktivitäten verpflichtet wäre.

40

Worin der plebiszitär erteilte Auftrag zur Verhinderung des Tunnelbaus im Wesentlichen bestehen soll und wonach sich das Maß seiner Erfüllung bestimmt, bleibt nach der Formulierung des Bürgerbegehrens gänzlich unklar. Dies wird im vorliegenden Klageverfahren auch daran erkennbar, dass das Wort „alles“ selbst von rechtskundiger Seite sehr unterschiedlich verstanden wird. Während der frühere Klägervertreter eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verhinderung des Vorhabens als möglich ansah und die konkrete Auswahl der Beklagten überlassen wollte (Bl. 110 f. der VG-Akte), leitet der jetzige Bevollmächtigte der Kläger aus dem Bürgerbegehren eine zwingende Verpflichtung ab, auf verfahrensrechtlichem Wege gegen den Planfeststellungsbeschluss vorzugehen; weitergehende politische Aktionen sind dagegen aus seiner Sicht nicht geboten (Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 13.3.2019, S. 3).

41
Die herkömmlichen juristischen Auslegungsmethoden liefern keine Antwort auf die Frage, was der Stadtrat und die erste Bürgermeisterin der Beklagten im Einzelnen unternehmen müssten, um einem Bürgerentscheid nachzukommen, der lediglich das Ziel einer Verhinderung des Tunnelbaus festlegt, ohne die dafür (vorrangig) einzusetzenden Mittel zu benennen. Angesichts der mangelnden Bestimmtheit der Fragestellung könnte der Stadtrat in diesem Fall auch nicht von seinem aus Art. 18a Abs. 14 Satz 1 GO folgenden Recht Gebrauch machen, die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme von sich aus zu beschließen und damit den Bürgerentscheid überflüssig zu machen. Auch dies belegt, dass das streitgegenständliche Bürgerbegehren hinter den gesetzlich vorausgesetzten inhaltlichen Mindestanforderungen zurückbleibt und demnach unzulässig ist.

II.

42
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 709 ZPO.

43
Die Revision war nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.