

Titel:

Bürgerbegehren zur Erhaltung der Verkehrsführung einer Gemeindeverbindungsstraße

Normenketten:

GO Art. 18a, Art. 63 Abs. 2

BauGB § 1 Abs. 7

Leitsätze:

1. Mit der Abstimmungsfreiheit der Bürger wäre es nicht zu vereinbaren, wenn in der Begründung eines Bürgerbegehrens unzutreffende Tatsachen behauptet oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert würde. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)
2. Der Ausschlussstatbestand der Haushaltssatzung (Art. 63 Abs. 2 GO) gelangt grundsätzlich erst dann zur Anwendung, wenn diese selbst, d.h. unmittelbar zum Gegenstand des Bürgerbegehrens gemacht wird; allein mittelbare Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt sind unerheblich. (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)
3. Grundsätzlich kann auch die Bauleitplanung, die als Teil der kommunalen Planungshoheit zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zählt, Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. (Rn. 42) (redaktioneller Leitsatz)
4. In die Bauleitplanung eingreifende Bürgerbegehren, die ein positives Planungsziel verfolgen, sind nur dann zulässig, wenn dem planenden kommunalen Gremium noch ein Planungsspielraum und damit Abwägungsspielraum von substantiellem Gewicht verbleibt und genügend Alternativen zur Abwägung in der konkreten Planung offen gehalten werden. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, Begründung des Bürgerbegehrens, Haushaltsgrundsätze, Bauleitplanung und Abwägungsgebot, Erhalt einer Straße als Ziel, Fragestellung beschränkt auf „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“, Abstimmungsfreiheit, Haushaltssatzung

Fundstelle:

BeckRS 2020, 18406

Tenor

I. Die Beklagte wird verpflichtet, das Bürgerbegehren „...“ mit der Fragestellung „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde * alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, um die Gemeindeverbindungsstraße ... Str. mit ihrer jetzigen Verkehrsführung zu erhalten?“ zuzulassen.

II. Die Kosten des Verfahrens hat die Beklagte zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

Tatbestand

1

Die Beteiligten streiten um die Zulassung eines Bürgerbegehrens.

2

1. Die Beklagte fasste in ihrer Gemeinderatssatzung am 17. Juli 2018 einen Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 Abs. 1 Baugesetzbuch für den Bebauungsplan „* Straße“, nachdem das örtliche Unternehmen * mit der Bitte, Baurecht für die Erweiterung seines Betriebes zu schaffen, an die Beklagte herangetreten war. Dieser erfasst den Bereich des bestehenden Betriebs der Firma * sowie die Flächen östlich der * Straße. Gleichzeitig sprach sich der Gemeinderat der Beklagten darin aus, das Bauleitplanverfahren mit der Zielsetzung einer Verlegung der * Straße zu betreiben.

3

Die Kläger treten im Außenverhältnis als gemeinschaftliche Vertreter des Bürgerbegehrens „*“ auf. Am 23. August 2018 reichten die Kläger bei der Beklagten ein erstes Bürgerbegehren samt Unterschriftenlisten mit folgender Fragestellung ein:

4

„Sind Sie dafür, dass die Gemeinde * alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, um die Gemeindeverbindungsstraße * Str. mit ihrer jetzigen Verkehrsführung zu erhalten?“

5

Die Begründung lautete wie folgt:

6

„Die Gemeinde * möchte im Zuge der Erweiterung der Firma * die * Straße in östlicher Richtung verlegen. Wir wollen die bestehende * Straße erhalten. Die kostenintensive Trassenführung ist überflüssig. Auch werden der Natur und den dort ansässigen schützenswerten Arten (u.a. Kiebitze) durch den Neubau der * Straße weitere Flächen entzogen. Dabei gibt es für die Verlegung der Straße kostengünstigere und umweltschonendere Alternativen. Bereits direkt neben dem Gelände der Firma * zeigt die Firma, dass eine Unterführung eine funktionierende Alternative zur Verlegung sein kann.“

7

Da die Adressen der angegebenen Vertreter des Bürgerbegehrens auf den Unterschriftenlisten nicht genannt waren und der Gemeinderat u.a. deshalb mit Beschluss vom 8. September 2018 das Bürgerbegehren als unzulässig bewertete, wurde das Bürgerbegehren mit Bescheid vom 17. Oktober 2018 zurückgewiesen.“

8

Daraufhin reichten die Vertreter des Bürgerbegehrens am 2. Oktober 2018 ein zweites Bürgerbegehren mit identischem Titel, identischer Fragestellung sowie Begründung, jedoch unter Hinzufügung der jeweiligen Adressen, bei der Beklagten ein.

9

Von den insgesamt 465 eingereichten Unterschriften sind nach Angaben der Beklagten 413 gültig und 52 ungültig.

10

Dieses zweite Bürgerbegehren wurde im Gemeinderat am 30. Oktober 2018 aus materiellen Gründen erneut zurückgewiesen.

11

Mit Bescheid vom 13. Dezember 2018 wies die Beklagte das am 2. Oktober 2018 eingereichte Bürgerbegehren „*“ zurück (Nr. 1) und stellte fest, dass der beantragte Bürgerentscheid nicht durchgeführt wird (Nr. 2).

12

Hinsichtlich der Begründung des Bescheids wird vollumfänglich auf diesen verwiesen.

13

2. Am 17. Dezember 2018 ließen die Vertreter des Bürgerbegehrens Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht erheben mit den Anträgen:

I.

14

Der Zurückweisungsbescheid der Beklagten vom 13.12.2018 (Az. *) für das am 02.10.2018 eingelegte Bürgerbegehren „*“ wird aufgehoben.

II.

15

Die Beklagte wird verpflichtet, das Bürgerbegehren „*“ unverzüglich mit der Fragestellung „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde * alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, um die Gemeindeverbindungsstraße * Str. mit ihrer jetzigen Verkehrsführung zu erhalten?“ zuzulassen.

16

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Kläger gemäß Art. 18a Abs. 8 GO einen Anspruch auf Durchführung des beantragten Bürgerentscheids hätten, da ihr Bürgerbegehren die formellen und materiellen Voraussetzungen erfülle. Insbesondere handele es sich um eine zulässige Fragestellung, die insbesondere nicht gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB verstoße. Nach der neueren Rechtsprechung des BayVGH verstoße ein Bürgerbegehren, das auf eine Vorentscheidung zum Inhalt eines Bebauungsplans, d. h. zu dessen Feststellungen abziele, nicht von vornherein gegen das Abwägungsgebot, wenn nur Rahmenfestlegungen betroffen seien, die einen Planungsspielraum von substantiellem Gewicht lassen und genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offenhalten. Die gegenständliche Fragestellung beziehe sich lediglich auf eine Grundsatzentscheidung, da die * Straße in ihrer jetzigen Verkehrsführung erhalten bleiben solle. Eine solche Grundsatzfrage stelle auch im Zusammenhang mit einem Bauleitplanverfahren eine zulässige Rahmenfestlegung dar. Zudem sei das Bürgerbegehren schon allein aufgrund der zulässigerweise gewählten Formulierung „rechtlich zulässige Maßnahmen“ nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet.

17

3. Die Beklagte beantragte mit Schriftsatz vom 3. Januar 2019

18

Klageabweisung.

19

Der Bevollmächtigte der Beklagten führte in rechtlicher Hinsicht aus, dass das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB unbestreitbar eine zwingende Grenze für Bürgerbegehren und -entscheide sei. Ausgangspunkt der weiteren Betrachtungen sei die in Literatur und Rechtsprechung anerkannte These, dass die abschließende materielle Planungsentscheidung eine Abwägungsentscheidung beinhalte, die komplex ist und somit keiner Beantwortung mit einem bloßen Ja oder Nein zugänglich ist. Ein Bürgerentscheid zeichne sich jedoch notwendig dadurch aus, dass den Bürgern eine Frage zur Entscheidung vorgelegt werde, die sie regelmäßig nur mit zwei möglichen Antworten, Ja oder Nein, beantworten könnten. Für Abstufungen zwischen diesen beiden Extrempositionen sei kein Raum. Die planerische Abwägung im Gemeinderat folge nicht in einer einmaligen Entscheidung, sondern in einem dynamischen Prozess mit einer Kette gestufter Präferenzentscheidungen unter Abschichtungen von Alternativen. Somit ließen sich die Beschlussfassungen durch einen Bürgerbescheid und der Satzungsbeschluss der Gemeindevertreter nicht gleichsetzen. Die originären Planungskompetenzen, wie etwa die abschließende Abwägung inklusive der Prüfung und Gewichtung (Hervorhebung im Original) eingegangener Stellungnahmen müssten in jedem Fall in der Verantwortung der Gemeinde verbleiben. Wann immer mit einem Bürgerentscheid daher für die weitere Planung Vorgaben gemacht würden, welche die abschließende Abwägungsentscheidung zwingend binden, sei dies unzulässig. Der Gemeinde solle vorliegend für das Bebauungsplanverfahren verbindlich vorgegeben werden, die Straße nicht zu verlegen. Damit wäre der Gemeinderat an diese Vorgabe zwingend gebunden. Eine Alternative dazu werde ihm nicht eröffnet, insbesondere kein Rahmen aufgezeigt, in welchem eine Verlegung möglich wäre. Damit entstehe eine Vorwegbindung des Bebauungsplanverfahrens, welches jedoch zwingend ergebnisoffen durchzuführen sei. Dass der Gemeinde eine freie Entscheidung über die Gewichtung der einzelnen Belange (Hervorhebung im Original) zukomme, komme durch die Fragestellung nicht zum Ausdruck und werde bei Zulassung des Bürgerbegehrens gänzlich verhindert. Der Bürgerentscheid würde der Gemeinde vielmehr vorgeben, sich stets für die Variante „Unterführung“ zu entscheiden. Eine echte Abwägungsentscheidung sei damit nicht möglich. Vielmehr werde die Gemeinde in der Gewichtung der Belange dahingehend determiniert, dass in jedem Fall (Hervorhebung im Original) ausschließlich und verbindlich die Straßentrasse zu erhalten sei. Aus diesen Gründen sei die Fragestellung als unzulässig zu erachten und die Klage abzuweisen.

20

4. Mit Schriftsätzen vom 29 März 2019 und 16. April 2019 führten die Prozessbevollmächtigten beider Parteien jeweils weiter aus. Auf den Inhalt dieser Schriftsätze wird Bezug genommen.

21

5. Am 16. Dezember 2019 fand ein nichtöffentlicher Erörterungstermin am Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg statt. Am 27. Dezember 2019 erging ein schriftlicher Hinweis des Gerichts über die vorläufige Einschätzung des Bürgerbegehrens als zulässig. Zugleich wurde eine Frist zur Äußerung bzw. Zulassung des Bürgerbegehrens bis 31. Januar 2020 gesetzt.

22

Auf das Protokoll vom 16. Dezember 2019 sowie das Hinweisschreiben vom 27. Dezember 2019 wird jeweils Bezug genommen.

23

6. Mit Schriftsatz vom 24. Januar 2020 ließen die Vertreter des Bürgerbegehrens einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg stellen und nach § 123 VwGO beantragen,

I.

24

Der Beklagten wird untersagt, bis zur Durchführung des Bürgerentscheids Beschlüsse zu fassen, die dem Bürgerbegehren „*“ zuwiderlaufen, insbesondere Beschlüsse zum Abschluss städtebaulicher Verträge im Zusammenhang mit Bauleitplanungen sowie Satzungsbeschlüsse der Bauleitplanungen selbst, die die Verlegung der * Straße beinhalten.

II.

25

Der Beklagten wird insbesondere untersagt, die Beschlüsse der Tagesordnungspunkte 7 - 11 der Gemeinderatssitzung am 28.01.2020 zu fassen.

26

Den stattgebenden Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 28. Januar 2020 (Au 7 E 20.167) änderte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 5. März 2020 dahingehend ab, dass der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt wird (4 CE 20.278). Hinsichtlich der Begründung wird auf die zitierten Entscheidungen Bezug genommen.

27

7. Die Parteien erklärten sich unter dem 16. Januar 2020 und dem 16. April 2020 mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren einverstanden.

28

8. Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten, insbesondere auf die zwischen den Parteien gewechselten Schriftsätze und die Niederschrift über den nichtöffentlichen Erörterungstermin vom 16. Dezember 2019 sowie das gerichtliche Schreiben vom 27. Dezember 2019, die beigezogene Gerichtsakte im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (Au 7 E 20.167) und die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

29

Gemäß § 101 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) konnte die Entscheidung mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung ergehen.

II.

30

Die Verpflichtungsklage ist nach Auslegung des klägerischen Antrags gemäß § 88 VwGO in der tenorierten Fassung ohne den Zusatz „unverzüglich“ zulässig und hat auch in der Sache Erfolg.

31

Der ablehnende Bescheid der Beklagten vom 13. Dezember 2018 ist rechtswidrig und verletzt die Kläger in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die Kläger haben einen Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens, da dieses zulässig ist.

32

Maßgebend für die Beurteilung, ob das streitgegenständliche Bürgerbegehren die formellen wie materiellen Voraussetzungen erfüllt, ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts.

33

Das Gericht geht davon aus, dass keine rechtlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens, das mit Bescheid der Beklagten vom 13. Dezember 2018 zurückgewiesen wurde, bestehen. An dieser Stelle wird auf die bereits im Erörterungstermin vom 16. Dezember 2019 und im daraufhin ergangenen Schreiben des Gerichts vom 27. Dezember 2019 ausführlich erläuterte, den Beteiligten hinreichend bekannte Einschätzung des Gerichts Bezug genommen.

34

1. Unstreitig ist zwischen den Beteiligten die Einhaltung der formellen Anforderungen an die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, insbesondere, dass das am 2. Oktober 2018 bei der Beklagten eingereichte Bürgerbegehren „*“ die erforderliche Zahl von gültigen Unterschriften enthält und das notwendige Quorum gemäß Art. 18a Abs. 5 und 6 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO) erreicht hat sowie dass das streitgegenständliche Bürgerbegehren eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Beklagten betrifft (Art. 18a Abs. 1 GO).

35

Ebenfalls unstreitig ist nunmehr die ordnungsgemäße Vertretung durch die drei Kläger gemäß Art. 18 a Abs. 4 Satz 1 GO i.R.d. zweiten, hier streitgegenständlichen Bürgerbegehrens, nachdem die erforderlichen Unterschriften auf den neuen Unterschriftenlisten - erweitert um den Zusatz der Adressen der Vertreter - erneut eingeholt worden sind.

36

2. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens entspricht den Vorgaben des Art. 18 a Abs. 4 Satz 1 GO, insbesondere kann sie mit Ja oder Nein beantwortet werden und stellt keinen Verstoß gegen das Koppelungsverbot dar, da sie nur eine einzige Thematik beinhaltet.

37

3. Die Begründung des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens entspricht ebenfalls den gesetzlichen Anforderungen. Die nach Art. 18 a Abs. 4 Satz 1 GO erforderliche Begründung soll es dem Bürger ermöglichen, sich mit den Zielen des Bürgerbegehrens und den dort angesprochenen Problemen auseinander zu setzen; dem Bürger muss klar sein, wofür oder wogegen er sich einsetzt. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (E.v. 13.4.2000, Az.: Vf.4-IX-00, BayVBI 2000, 460 - 467) wäre es mit der Abstimmungsfreiheit der Bürger nicht zu vereinbaren, wenn in der Begründung unzutreffende Tatsachen behauptet würden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert würde. Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze sowie des Gesichtspunkts, dass das Rechtsinstitut Bürgerbegehren/Bürgerentscheid so angelegt sein muss, dass die Fragestellung, aber auch die Begründung von Gemeindebürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können müssen, ist die Begründung des Bürgerbegehrens „*“ als ausreichend zu bewerten. Der erste Satz der Begründung, „Die Gemeinde * möchte im Zuge der Erweiterung der Firma * die * Straße in östlicher Richtung verlegen.“ lässt erkennen, dass die Beklagte nicht nur unverbindliche Zielvorstellungen hat, sondern dass hierfür konkrete Maßnahmen anstehen. Dass die Begründung des Bürgerbegehrens den damaligen genauen Verfahrensstand der Bauleitplanung nicht darstellt und gegebenenfalls drohende Vergütungs- oder Schadensersatzansprüche o.Ä. nicht erwähnt, führt nicht zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens wegen fehlerhafter Begründung. Es wäre im Sinne einer einfachen Handhabung des Rechtsinstituts Bürgerbegehren zu viel verlangt, wenn diese Vorgänge als zwingender Bestandteil einer ordnungsgemäßen Begründung angesehen würden, selbst wenn wie vorliegend bei einem der Vertreter des Bürgerbegehrens als Gemeinderatsmitglied genauere Kenntnis hierüber vorliegen mag. Solche Vorgänge sind den Bürgern im Rahmen der Meinungsbildung bis zum Bürgerentscheid durch die Beklagte (oder die Initiatoren) darzustellen (VG Augsburg, B.v. 31.5.2006 - Au 7 E 06.552). Den jeweils aktuellen Verfahrensstand des Bebauungsplanverfahrens kann die Begründung zwangsläufig nicht abbilden.

38

4. Das Bürgerbegehren betrifft die kommunale Bauleitplanung und damit den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gemäß § 18a Abs. 1 GO i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB).

39

Ferner enthält das Bürgerbegehren nicht bereits einen gesetzlich ausgeschlossenen Gegenstand aus dem Negativkatalog des Art. 18a Abs. 3 GO. Der Ausschlusstatbestand der Haushaltssatzung (Art. 63 Abs. 2 GO) gelangt grundsätzlich erst dann zur Anwendung, wenn diese selbst, d.h. unmittelbar zum Gegenstand des Bürgerbegehrens gemacht wird; allein mittelbare Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt sind unerheblich. Andernfalls käme es zu einer übermäßigen und den Telos des Art. 18a GO verletzenden Anwendbarkeit dieses Ausschlusstatbestands, weil die durch Bürgerbegehren verfolgten Maßnahmen in aller Regel Kosten verursachen und dadurch Auswirkungen auf den gemeindlichen Haushalt haben (BeckOK KommunalR Bayern/Suerbaum/Retzmann GO, 2. Aufl., Art. 18a Rn.10). Die Gemeinden haben beim Vollzug der Haushaltsgrundsätze des Art. 61 GO einen weiten Gestaltungsspielraum. Ihr Handeln ist erst dann rechtswidrig, wenn es mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist. Die Gerichte können daher nur untersuchen, ob die Gemeinden den ihnen zustehenden Gestaltungsspielraum in nicht mehr vertretbarer Weise überschritten haben. In entsprechender Weise ist auch die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen zu beurteilen, die Bürgerbegehren durchsetzen wollen, soweit sie Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinden haben (BayVGh, B.v. 10.11.1997 - 4 CE 97.3392 - juris). Eine äußerste Grenze ergibt sich somit erst dort, wo entgegen der Vorgabe des Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO das begehrte Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist. Ein Bürgerentscheid darf daher insbesondere nicht zu einer unzulässigen Verschuldung führen (BeckOK KommunalR Bayern/Suerbaum/Retzmann GO, 2. Aufl., Art. 18a Rn.10). Eine solche ist hier nicht vorgetragen und auch sonst nicht ersichtlich.

40

5. Das Bürgerbegehren verstößt zum maßgeblichen aktuellen Zeitpunkt nicht gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Haushaltsführung nach Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO und ist damit auch nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. BayVGh, B.v. 10.11.1997, BayVBI 1998, 209 bis 212; U.v. 18.3.1998, BayVBI 1998, 402) darf der Gemeinderat ein Bürgerbegehren nicht zurückweisen, wenn nicht der Bürgerentscheid selbst gegen die Rechtsordnung verstößt, sondern wenn sich erst als Folge ungewisser künftiger Maßnahmen und Entwicklungen eine Rechtsverletzung ergeben kann. Denn die Zulässigkeitsentscheidung ist eine gebundene Rechtsentscheidung. Im maßgeblichen Zeitpunkt dieser Entscheidung steht nicht fest und ist auch nicht absehbar, ob und in welcher Höhe die Beklagte bei erfolgreichem Bürgerentscheid Vergütungs- oder Schadensersatzansprüchen ausgesetzt sein wird, in welcher Höhe ihr weitere Planungskosten entstehen werden, ob sie abgeschlossene Verträge rückabwickeln kann o.Ä. Solche Erwägungen können die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zum aktuellen Zeitpunkt daher nicht begründen.

41

6. In Streit steht somit letztlich einzig die Frage nach dem Verstoß gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB. Das Bürgerbegehren ist aber auch im Hinblick auf das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet.

42

Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs kann grundsätzlich auch die Bauleitplanung, die als Teil der kommunalen Planungshoheit zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zählt, Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein (vgl. BayVGh, B.v. 8.11.2011 - 4 CE 11.1619 - juris - unter Hinweis auf BayVGh, B.v. 13.12.2010 - 4 CE 10.2839 - BayVBI 2011, 309). Sowohl die Bayerische Verfassung als auch die Bayerische Gemeindeordnung sind stark plebiszitär ausgestaltet, weshalb nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (im Unterschied zu anderen Bundesländern) auch die Bauleitplanung grundsätzlich zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann (Umkehrschluss zu Art. 18a Abs. 3 GO).

43

Dabei ist allerdings in jedem Fall zu prüfen, ob die konkrete Fragestellung mit den gesetzlichen Vorschriften des Baurechts vereinbar ist. Damit ist auch und vor allem das in § 1 Abs. 7 BauGB verankerte Gebot, bei

der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, Prüfungsgegenstand.

44

Der direktdemokratischen Einwirkung auf die kommunale Bauleitplanung sind demnach durch das in § 1 Abs. 7 BauGB verankerte bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot (bundesrechtliche) Grenzen gesetzt. Die planerische Abwägung erfolgt grundsätzlich durch das im Baugesetzbuch (§§ 1 ff. BauGB) geregelte mehrstufige förmliche Verfahren, in dessen Verlauf der Planinhalt durch eine Kette aufeinander aufbauender Auswahlentscheidungen erst nach und nach konkrete Gestalt annimmt. Der ergebnisoffene Abwägungsvorgang muss grundsätzlich Planänderungen bis zur Schlussabstimmung ermöglichen (vgl. BayVGh, B.v. 28.7.2005 - 4 CE 05.1961 - BayVBI 2006, 405). Wenn also die Bauleitplanung zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden soll, ist zu unterscheiden, ob nur eine Grundsatzentscheidung über die gemeindliche Planung mit Rahmenfestlegungen getroffen werden soll, oder ob demgegenüber konkrete Festsetzungen und Darstellungen vorgegeben werden sollen, die die im Verfahren der Bauleitplanung erforderliche Abwägung unzulässig beschränken würden. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mehrfach entschieden, dass in die Bauleitplanung eingreifende Bürgerbegehren, die ein positives Planungsziel verfolgen, nur dann zulässig sind, wenn dem planenden kommunalen Gremium noch ein Planungsspielraum und damit Abwägungsspielraum von substantiellem Gewicht verbleibt und genügend Alternativen zur Abwägung in der konkreten Planung offen gehalten werden (BayVGh B.v. 16.4.2012 - 4 CE 12.517 - juris Rn. 28, v. 28.7.2005 BayVBI 2006, 405; v. 11.8.2005 - Az. 4 CE 05.1580 - juris; v. 28.5.2008 BayVBI 2009, 245; v. 13.12.2010 DVBI 2011, 308 Rn. 33).

45

Eine positive Festlegung (etwa in Form einer Höchstgrenze) durch ein Bürgerbegehren stellt zwar einen Eckpunkt für die gemeindliche Abwägung dar, beinhaltet aber nicht von vorneherein eine solche Selbstbindung, dass eine Abwägung in keinem Fall mehr in sachgerechter Weise vorgenommen werden könnte. Ein Abwägungsmangel ist durch eine derartige Fragestellung nicht gleichsam automatisch vorprogrammiert, sondern es ist vielmehr eine Frage des Einzelfalls, ob auf der Grundlage einer derartigen Vorentscheidung durch einen Bürgerentscheid die nachfolgende Planungsentscheidung abwägungsfehlerfrei getroffen werden kann. Wo die Grenze zwischen zulässiger Vorgabe eines Rahmens und unzulässiger Beschneidung des Abwägungsvorgangs zu ziehen ist, ist eine Frage des Einzelfalls (BayVGh, B.v. 11.8.2005 - 4 CE 05.1580 - juris Rn. 31).

46

In einer aktuelleren Entscheidung (BayVGh, B.v. 18.1.2019 - 4 CE 18.2578 - juris) ließ der Bayerische Verwaltungsgerichtshof offen, ob diese - durch eine Reihe wertungsabhängiger Rechtsbegriffe gekennzeichnete - allgemeine Leitlinie geeignet sei, die Fälle einer zu weitgehenden Vorabbindung in objektiv vorhersehbarer Weise zu bestimmen. Unzulässig sei ein auf eine Bauleitplanung gerichtetes Bürgerbegehren jedenfalls dann, wenn dessen Fragestellung auf konkrete grundstücksbezogene Festsetzungen im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB bzw. der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO) abzielt, die der noch zu beschließende Bebauungsplan unverändert übernehmen soll. Dies betreffe insbesondere die Fälle, in denen mit bindender Wirkung für das weitere Planaufstellungsverfahren über die Bebaubarkeit bestimmter Flächen hinsichtlich der Art (§ 1 Abs. 2 BauNVO) oder des Maßes der baulichen Nutzung (§ 16 Abs. 2 BauNVO), der Bauweise (§ 22 Abs. 1 BauNVO) oder der überbaubaren Grundstücksfläche (§ 23 Abs. 1 BauNVO) abgestimmt werden soll. Mit einer solchen plebiszitären Selbstbindung werde, selbst wenn es im Einzelfall nur um planerische Detailfragen geht, die Entscheidung über die betreffende Festsetzung bereits vollständig vorweggenommen; dem Gemeinderat verbleibe insoweit bei seiner abschließenden Abwägungsentscheidung keinerlei Abweichungs-, Ausgestaltungs- oder Konkretisierungsspielraum mehr (BayVGh, B.v. 18.1.2019 - 4 CE 18.2578 - juris Rn. 20).

47

Entscheidend für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, das auf eine Vorentscheidung zum Inhalt eines Bebauungsplans zielt, ist im Hinblick auf das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB demnach wie aufgezeigt, dass nur Rahmenfestlegungen getroffen werden sollen, die einen verbleibenden Planungsspielraum von substantiellem Gewicht belassen und genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offen halten (vgl. BayVGh, B.v. 28.7.2005 - 4 CE 05.1961 - BayVBI 2006, 405). Hiervon geht die Kammer vorliegend aus.

48

a) Die Rechtsprechung hält eine auf Einstellung von Bauleitplanverfahren zielende Fragestellung für rechtlich unproblematisch (BayVGh, B.v. 19.3.2007 - 4 CE 07.416 - juris Rn. 23 m.w.N.).

49

So befand der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh, B.v. 23.4.1997 - 4 ZE 97.1237 - NVwZ 1998, 423) beispielsweise die Fragestellung „Der Bebauungsplanentwurf Nr. 1/23 'Obere Stadt' wird abgelehnt. Es wird ein neuer Bebauungsplan mit folgender Zielsetzung aufgestellt: (...)“ für nicht unzulässig, sondern stellte fest, dass das Bürgerbegehren damit zulässigerweise auf eine Art Grundsatzbeschluss des Stadtrats mit der Zielsetzung gerichtet sei, dass er weitere auf Grund des Bebauungsplanverfahrens sich ergebende Entscheidungen der Antragsgegnerin zur Folge haben werde.

50

In einem anderen Beschluss befand der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh, B.v. 19.3.2007 - 4 CE 07.416 - juris) die Fragestellung „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde * für den Bau von Möbelmärkten keine planungsrechtlichen Voraussetzungen schafft und deshalb das Bebauungsplanverfahren für das „Sondergebiet *“ südlich der *straße/östlich des *zentrums sowie das 20. Änderungsverfahren zum Flächennutzungsplan einstellt und nicht weiterverfolgt?“ für rechtlich zulässig.

51

Wenn aber schon ein Bürgerbegehren mit dem Inhalt der kompletten Einstellung der Bauleitplanung grundsätzlich zulässig ist, dann muss dies erst recht für die Begrenzung auf einen Teil gelten. Nichts Anderes will im Ergebnis auch die Streitgegenständliche, auf den Erhalt der * Straße abzielende Fragestellung „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde * alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, um die Gemeindeverbindungsstraße * Str. mit ihrer jetzigen Verkehrsführung zu erhalten?“. Diese ist ihrem Wortlaut nach zwar nicht ausdrücklich auf die diesbezügliche (Teil-)Einstellung der Bauleitplanung gerichtet, eine solche stellt aber jedenfalls eine der denkbaren „rechtlich zulässigen Maßnahmen“ im Sinne des Bürgerbegehrens dar.

52

b) Letztlich offenbleiben kann an dieser Stelle das vom ehemaligen Beklagtenbevollmächtigten angeführte Argument, dass auch das Begehren nach dem Erhalt des Status Quo durch das vom Bürgerbegehren vorgegebene Ziel des „*“ letztlich gleichermaßen wie eine positive Festsetzung auf eine verbindliche Festsetzung gerichtet sei. Mit der Zulassung des Bürgerbegehrens würden nicht nur Rahmenfestlegungen getroffen werden, da auch eine negative Festsetzung letztlich eine verbindliche, zentimetergenaue Vorgabe sei, da dahinter die gleiche Abwägungsentscheidung wie bei einer positiven Festsetzung stehe. Der Beklagten bleibe hier daher als Möglichkeit nur übrig, die Planung entweder komplett einzustellen oder aber die * Straße als öffentliche Verkehrsfläche festzusetzen.

53

Die vorliegende Fragestellung zielt indes ausdrücklich nur auf „rechtlich zulässige Maßnahmen“ ab, sodass die Beklagte gerade nicht zu einem Verstoß gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB verpflichtet wird, wodurch der Bebauungsplan „* Straße“ rechtswidrig würde. Über die Einschränkung durch den Passus „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“ ist vielmehr gewährleistet, dass die Beklagte gerade nur alles rechtlich Zulässige zum Erhalt der „* Straße“ bei erfolgreichem Bürgerentscheid vornehmen muss. Zu einem Verstoß gegen das Abwägungsgebot soll sie dadurch ausdrücklich gerade nicht gezwungen werden. Die Kammer weist an dieser Stelle im Übrigen nochmals darauf hin, dass die Anforderungen an die Formulierung im Interesse einer bürgernahen Ausgestaltung der Rechtsinstitute Bürgerbegehren/Bürgerentscheid schlicht nicht überspannt werden dürfen.

54

Das Gericht erkennt hierbei - in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Beklagten - nicht, dass es für die Frage des unzulässigen Eingriffs in die Abwägungsentscheidung nicht allein auf das Abwägungsergebnis, sondern auch auf den Abwägungsvorgang ankommt, da letzterer zwingender Bestandteil der Abwägungsentscheidung ist (vgl. §§ 214 und 215 BauGB). Indes kann es nicht den geltend gemachten, bei erfolgreichem Bürgerentscheid drohenden Abwägungsausfall erkennen. Der Einwand, man könne letztlich zu keinem anderen Ergebnis kommen, als dass die Planung bei - gedachtem - erfolgreichem Bürgerentscheid gar keinen Sinn mehr mache, wenn man den Erhalt der * Straße alternativlos stellen würde, kann letztlich nicht überzeugen.

55

c) Auch der Einwand der Beklagten, dass die Gemeinde zahlreiche Alternativen geprüft habe, eine Tunnelung oder Überbrückung jedoch wegen des damit einhergehenden Platzverbrauchs wegen der für den geplanten Arbeitsverkehr erforderlichen Rampen nicht in Betracht komme, was sich so auch aus der Begründung des Bebauungsplans ergebe, bedarf keiner Entscheidung.

56

Es ist schlicht nicht Sache der erkennenden Kammer, zumal in einem Kommunalrechtsstreit, die denkbaren anderen Planungsvarianten auf ihre Machbarkeit oder Sinnhaftigkeit hin zu überprüfen, sondern einzig darüber zu entscheiden, ob durch das Bürgerbegehren gleichsam ein Abwägungsfehler vorprogrammiert ist. Auf den Unterschied zwischen dem Passus „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“ und „alle erforderlichen Maßnahmen“ sei hier nochmals hingewiesen.

57

Der Erhalt der Gemeindeverbindungsstraße „* Straße“ wäre isoliert betrachtet ein zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens und „kollidiert“ hier schlicht aufgrund örtlicher Gegebenheiten mit dem übrigen Bebauungsplangebiet. Die „* Straße“ stellt letztlich nur einen Teilaspekt des Bauleitplanverfahrens der Beklagten dar. Eine weitere Planung zur Erweiterung des Firmengeländes für die Firma * erscheint auch bei Zulassung des Bürgerbegehrens und ggf. erfolgreichem Bürgerentscheid nicht ausgeschlossen.

III.

58

Die Beklagte als unterliegende Partei trägt die Kosten des Verfahrens (§ 154 Abs. 1 VwGO).

IV.

59

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2, Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 der Zivilprozessordnung (ZPO).