

Titel:

Erfolgreicher Eilantrag mit dem Ziel der Gewährleistung der Durchführung eines Bürgerbegehrens

Normenketten:

VwGO § 123 Abs. 1

BauGB § 1 Abs. 7

BayGO Art. 18 a Abs. 9

Leitsätze:

1. Stellt die Fragestellung eines in die Bauleitplanung eingreifenden Bürgerbegehrens, mit dem ein positives Planungsziel verfolgt wird, nur auf "rechtlich zulässige Maßnahmen" ab, so führt dies nicht zu einer Verpflichtung der Gemeinde zu einem Verstoß gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB. (Rn. 42 – 44) (redaktioneller Leitsatz)

2. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren/Bürgerentscheid muss so angelegt sein, dass die Fragestellung, aber auch die Begründung von Gemeindebürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können müssen. (Rn. 45) (redaktioneller Leitsatz)

3. Mit einer Sicherungsanordnung kann schon die Beschlussfassung über einen Bebauungsplan und nicht nur dessen Bekanntmachung untersagt werden, wenn bereits mit der Beschlussfassung vollendete, einem noch nicht zugelassenen Bürgerbegehren gegebenenfalls entgegenstehende Tatsachen geschaffen werden. (Rn. 46 – 52) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

einstweilige Anordnung, Sicherheitsanspruch, Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, Umfang der Sicherungsanordnung, Bauleitplanung, Verhinderung bereits des Erlasses und nicht erst der Bekanntmachung eines Bebauungsplans, Bürgerbegehren, Zulässigkeit, Bebauungsplan, Erlass, Bekanntmachung, Abwägungsgebot

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 05.03.2020 – 4 CE 20.278

Fundstelle:

BeckRS 2020, 3637

Tenor

I. Der Antragsgegnerin 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.

Der Antragsgegnerin wird insbesondere untersagt, die Beschlüsse der Tagesordnungspunkte 7 - 11 in der Gemeinderatssitzung am 28.1.2020 zu fassen.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 7.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller begehren die Sicherung des Anspruchs auf Zulassung eines Bürgerbegehrens im Hinblick auf die anstehende Bauleitplanung der Antragsgegnerin.

2

1. Die Antragsgegnerin 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 Antragsgegnerin herantreten war. Dieser erfasst den Bereich des bestehenden Betriebs der Firma ... sowie die Flächen östlich der ... Straße. Gleichzeitig sprach sich der Gemeinderat der Antragsgegnerin darin aus, dass Bauleitplanverfahren mit der Zielsetzung einer Verlegung der ... Straße zu betreiben.

3

2. Die Antragsteller treten im Außenverhältnis als gemeinschaftliche Vertreter des Bürgerbegehrens „...“ auf. Am 23. August 2018 reichten die Antragsteller bei der Antragsgegnerin 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 lautet 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 am 2. Oktober 2018 ein zweites Bürgerbegehren mit identischem Titel, identischer Fragestellung sowie Begründung, dieses Mal jedoch unter Hinzufügung der jeweiligen Adressen, bei der Antragsgegnerin ein.

9

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

10

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

11

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

12

Zur Begründung des Bescheids wird vollumfänglich auf diesen verwiesen.

13

4. Am 17. Dezember 2018 erhoben die Vertreter des Bürgerbegehrens Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg mit dem Ziel der Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Zulassung des Bürgerbegehrens „...“. Sie wird unter dem Az. Au 7 K 18.2070 geführt.

14

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. Es wurde eine Frist zur Äußerung bzw. Zulassung des Bürgerbegehrens bis 31. Januar 2020 gesetzt. Die Antragsgegnerin hat sich hierzu noch nicht geäußert. Über die Klage wurde folglich noch nicht entschieden.

15

Mit Schriftsatz von Freitag, dem 24. Januar 2020, der Berichterstatterin am Morgen des 27. Januar 2020 vorgelegt, ließen die Vertreter des Bürgerbegehrens einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg stellen und nach § 123 VwGO beantragen,

I.

16

Der Antragsgegnerin 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.

17

Der Antragsgegnerin wird insbesondere untersagt, die Beschlüsse der Tagesordnungspunkte 7 - 11 der Gemeinderatssitzung am 28.1.2020 zu fassen.

18

Zur Begründung sowohl der Klage als auch des Eilantrags wird auf die jeweiligen Schriftsätze Bezug genommen.

19

5. Mit Schriftsatz vom 28. Januar 2020 beantragte die Prozessbevollmächtigte der Antragsgegnerin, die am 27. Januar 2020 die Vertretung für das Hauptsacheverfahren angezeigt und diese am 28. Januar 2020 auf das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes erstreckt hat, sinngemäß

20

die Ablehnung des Antrags.

21

Die Antragsgegnerin sichere ausdrücklich zu, bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens den Bebauungsplan „... Straße“ nicht bekanntzumachen. Damit bestehe für den Eilantrag kein Rechtsschutzbedürfnis.

22

6. Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten, insbesondere auf die zwischen den Parteien gewechselten Schriftsätze, das Protokoll über den nichtöffentlichen Erörterungstermin vom 16. Dezember 2019 sowie das Schreiben vom 27. Dezember 2019, und die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

II.

23

Vorab sei darauf hingewiesen, dass die Kammer der Antragsgegnerin angesichts der besonders eilbedürftigen Entscheidung in angemessenem Umfang rechtliches Gehör gewährt hat. Zum einen hat die Berichterstatterin die - zu diesem Zeitpunkt nach Mandatsniederlegung durch den vorherigen Bevollmächtigten nicht anwaltlich vertretene - Antragsgegnerin bereits vorab am 24. Januar 2020 telefonisch dahingehend informiert, dass der Bevollmächtigte der Antragsteller einen Eilantrag telefonisch angekündigt hat, und die Sach- und Rechtslage daher mit dem ersten Bürgermeister der Antragsgegnerin umfassend erläutert. Der Eilantrag ist sofort nach Vorlage am Montag, den 27. Januar 2020, der Antragsgegnerin eilig per Fax zugestellt worden. Angesichts der Zeitknappheit bis zur geplanten Gemeinderatssitzung am 28. Januar 2020 und der bereits vorab erfolgten Information wurde eine kurze Äußerungsfrist bis 18 Uhr des 27. Januar 2020 gesetzt. Ferner hat die Berichterstatterin nach dem sodann

erfolgten, zwischenzeitlichen Eingang der Vertretungsanzeige im Hauptsacheverfahren (Au 7 K 18.2070) am 27. Januar 2020 die zwischenzeitlich Bevollmächtigte der Antragsgegnerin separat über den anhängigen Eilantrag telefonisch in Kenntnis gesetzt. Am Morgen des 28. Januar 2020 hat die Berichterstatteerin nochmals mit der nunmehr neuen Bevollmächtigten der Antragsgegnerin telefoniert und mit ihr eine Erledigung des Rechtsstreits durch Entfernung der angegriffenen Tagesordnungspunkte von der Tagesordnung erläutert. Den am Morgen des 28. Januar 2020 eingegangenen Schriftsatz der Bevollmächtigten hat das Gericht in seine Entscheidungsfindung mit einbezogen.

24

Der zulässige Antrag gemäß § 123 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) hat Erfolg.

25

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Verwaltungsgericht - auch schon vor Klageerhebung - eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn die Gefahr besteht, dass durch die Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Sicherungsanordnung). Eine einstweilige Anordnung kann auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis getroffen werden, wenn diese Regelung nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern, oder aus sonstigen Gründen geboten ist (Regelungsanordnung, § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO).

26

Eine derartige Anordnung setzt voraus, dass ein Bedürfnis für die Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes (Anordnungsgrund) besteht und sich der Antragsteller auf einen Anordnungsanspruch berufen kann. Das Vorliegen beider Voraussetzungen ist vom Antragsteller glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO, § 920 Abs. 2 ZPO). Maßgeblicher Zeitpunkt für die verwaltungsgerichtliche Beurteilung ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

27

1. Die Antragsteller haben einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Sie haben vorgetragen, dass die Antragsgegnerin in der heutigen Gemeinderatssitzung vom 28. Januar 2020 Beschlüsse rund um den Bebauungsplan „... Straße“ fassen wird, der sich inhaltlich-thematisch mit dem streitgegenständlichen Bürgerbegehren jedenfalls teilweise deckt. Die geplante Durchführung dieser Tagesordnungspunkte am 28. Januar 2020 ist unstrittig und ergibt sich insbesondere auch aus der von den Antragstellern vorgelegten Tagesordnung zur Gemeinderatssitzung (Bl. 7 der Gerichtsakte).

28

Zwar ist die Beschlussfassung über eine Satzung wie den Bebauungsplan „... Straße“ vorerst nur ein Internum und gelangt erst mit der Bekanntmachung zur Rechtsgültigkeit und Wirksamkeit. Insofern wurde von der Antragsgegnerin die Zusicherung abgegeben, bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens den Bebauungsplan „... Straße“ nicht bekanntzumachen. Allerdings findet am heutigen Tage die abschließende Beschlussfassung über den Bebauungsplan und damit insbesondere die materielle Abwägungsentscheidung durch den Gemeinderat statt. Bei nachträglicher Zulassung des Bürgerbegehrens müsste die dann bereits beschlossene Satzung jedenfalls intern wieder aufgehoben bzw. geändert werden, da der erste Bürgermeister anderenfalls zum Vollzug dieses Beschlusses gemäß Art. 36 Satz 1 Halbs. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO) bzw. zur Einleitung des Verfahrens nach Art. 59 Abs. 2 GO verpflichtet wäre.

29

In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Antragsteller liegt es ferner auf der Hand, dass die Abstimmung über das streitgegenständliche Bürgerbegehren, wenn sie erst nach der heutigen Gemeinderatssitzung stattfindet, jedenfalls unter erschwerten Bedingungen erfolgen würde, da die Bürger für eine Abstimmung zu einem Thema mobilisiert werden müssten, das im Gemeinderat bereits inhaltlich abschließend behandelt wurde. Insofern ist von einer zumindest erschwerenden politischen Signalwirkung auszugehen. Es kann an dieser Stelle noch offenbleiben, ob entsprechend den Ausführungen des Bevollmächtigten der Antragsteller mögliche Schadensersatzansprüche gegen die Antragsgegnerin der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegengehalten werden könnten. Denn auch für den Fall, dass dies rechtlich keinen Einfluss haben sollte, dürfte die Argumentation der dann gegebenenfalls notwendigen Vertragskündigungen der Antragsgegnerin jedenfalls als Werbung für ihre Position bei der Durchführung des Bürgerentscheids dienen.

30

Die besondere Eilbedürftigkeit liegt daher vor, da nur durch eine Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren eine echte Chancengleichheit zwischen den Beteiligten erreicht werden kann.

31

An dieser Stelle wird zudem darauf hingewiesen, dass sich die Antragsgegnerin aufgrund des Wechsels ihres Bevollmächtigten in der Hauptsache bis zur gerichtlich gesetzten Frist am 31. Januar 2020 nicht mehr äußern wird, sondern bereits Fristverlängerung beantragt hat. Insofern liegt es an ihr, dem Hauptsacheverfahren Fortgang zu geben. In der Zwischenzeit aber gleichwohl - ohne besondere Fristgebundenheit oder Eilbedürftigkeit hierfür - das Bebauungsplanverfahren und die damit verbundenen Entscheidungen voranzutreiben, steht hierzu in gewissem Widerspruch. Auch hat sie das Gericht entgegen der Aufforderung hierzu im Schreiben vom 27. Dezember 2019 nicht über den Fortgang des Bauleitplanverfahrens informiert. Auf diese Umstände wurde die Antragsgegnerin auch telefonisch hingewiesen.

32

2. Die Antragsteller haben auch einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Anspruchsgrundlage für den Sicherungsanspruch ist Art. 18 a Abs. 9 GO, welcher besagt: Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden.

33

Vor dem Eintritt dieser gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO durch die gemeindliche Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens oder ein dazu rechtskräftig verpflichtendes verwaltungsgerichtliches Urteil kann nach ständiger Rechtsprechung eine vorläufige Schutzwirkung zugunsten der Antragsteller im Wege der gerichtlichen Anordnung nach § 123 VwGO erreicht werden, wenn aufgrund einer konkreten Abwägung gesichert erscheint, dass das Bürgerbegehren zulässig ist und nicht im Einzelfall sachliche Gründe für ein alsbaldiges Handeln auf der Seite der Gemeindeorgane den Vorzug verdienen (vgl. BayVerfGH, E.v. 13.4.2000 - Vf. 4-IX-00, BayVBl. 2000, 460/462; E.v. 15.7.1999 - Vf. 103-VI-97, BayVBl. 1999, 624/625 f.). Der Inhalt einer Sicherungsanordnung darf allerdings nicht über den Umfang der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18 a Abs. 9 GO hinausgehen (BayVGH, B.v. 30.12.2002 - 4 CE 02.2272).

34

Entsprechend den nachfolgenden Ausführungen zum Anordnungsanspruch der Antragsteller kann die Zulässigkeit des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens bereits in diesem einstweiligen Rechtsschutzverfahren nach der - zumal in diesem besonders eiligen Fall - nur möglichen summarischen Prüfung mit einer solchen Wahrscheinlichkeit bejaht werden, dass eine gegenteilige Entscheidung im Hauptsacheverfahren praktisch ausgeschlossen ist. Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung ist daher aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) und zur Sicherung der direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Antragsteller und der Bürger, die das Bürgerbegehren unterstützen (Art. 7 Abs. 2, 12 Abs. 3 BV), geboten.

35

a) Das Gericht geht vorläufig davon aus, dass das Bürgerbegehren zulässig ist. Nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens, das mit Bescheid der Antragsgegnerin vom 13. Dezember 2018 zurückgewiesen wurde. 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 vorläufige Einschätzung des Gerichts Bezug genommen.

36

aa) Unstreitig ist zwischen den Beteiligten die Einhaltung der formellen Anforderungen an die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, insbesondere dass das am 2. Oktober 2018 bei der Antragsgegnerin eingereichte Bürgerbegehren „...“ die erforderliche Zahl von gültigen Unterschriften enthält und das notwendige Quorum erreicht hat (Art. 18 a Abs. 5 und 6 GO) sowie dass das streitgegenständliche Bürgerbegehren eine

Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Antragsgegnerin betrifft (Art. 18 a Abs. 1 GO) und sich nicht auf eine Angelegenheit bezieht, die dem Negativkatalog des Art. 18 a Abs. 3 GO zuzuordnen wäre.

37

Ebenfalls unstreitig ist die ordnungsgemäße Vertretung durch die drei Antragsteller, nachdem die erforderlichen Unterschriften auf neuen Unterschriftenlisten, erweitert um den Zusatz der Adressen der Vertreter, erneut eingeholt worden sind.

38

bb) 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.

39

cc) Das Bürgerbegehren verstößt zum maßgeblichen aktuellen Zeitpunkt auch 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.

40

Im maßgeblichen Zeitpunkt dieser Entscheidung steht nicht fest und ist auch nicht absehbar, ob und in welcher Höhe die Antragsgegnerin 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

dd) Das Bürgerbegehren ist ferner nach vorläufiger Bewertung auch im Hinblick auf das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 Baugesetzbuch (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). Dabei ist allerdings in jedem Fall zu prüfen, ob die konkrete Fragestellung mit den gesetzlichen Vorschriften des Baurechts vereinbar ist. Damit ist auch das in § 1 Abs. 7 BauGB verankerte Gebot, bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, Prüfungsgegenstand. Ein Bürgerbegehren, das auf eine Vorentscheidung zum Inhalt eines Bebauungsplans zielt, verstößt dann nicht von vorneherein gegen das Abwägungsgebot, wenn 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).

43

Der direktdemokratischen Einwirkung auf die kommunale Bauleitplanung sind 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).

44

Unabhängig von der im Erörterungstermin behandelten Frage, ob durch das vom Bürgerbegehren vorgegebene Ziel des „...“ zwar keine positive Festsetzung in diesem Sinne, letztlich aber gleichwohl eine zentimetergenaue Vorgabe begehrt wird, zielt die Fragestellung ausdrücklich nur auf „rechtlich zulässige Maßnahmen“ ab, sodass die Antragsgegnerin gerade nicht zu einem Verstoß gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB verpflichtet wird, wodurch der Bebauungsplan „... Straße“ rechtswidrig würde.

45

ee) Die Begründung des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens entspricht 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 Antragsgegnerin 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 Antragsgegnerin (oder die Initiatoren) darzustellen (VG Augsburg, B.v. 31.5.2006, Au 7 E 06.552). Den aktuellen Verfahrensstand des Bebauungsplanverfahrens kann die Begründung zwangsläufig nicht abbilden.

46

b) Die Sicherungsanordnung war auch im erkannten Umfang erforderlich. Das Gericht verkennt hierbei nicht die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahr 2007 (B.v. 19.3.2007 - 4 CE 07.647 - juris), auf die sich die Antragsgegnerin im Hinblick auf ihre Zusicherung, bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens den Bebauungsplan „... Straße“ nicht bekanntzumachen, bezogen hat. Grundsätzlich (Anm.: Hervorhebung durch den Verfasser) erscheint danach bei zulässigen Bürgerbegehren, die sich gegen den Erlass einer Rechtsnorm wenden, eine auf Unterlassung der Bekanntmachung der Satzung bzw. Verordnung gerichtete Sicherungsanordnung ausreichend. Die Gültigkeit einer Rechtsvorschrift setzt aus rechtsstaatlichen Gründen zwingend deren Bekanntmachung voraus, so dass kein Bedarf für eine davor ansetzende, auf Unterlassung der Beschlussfassung des Gemeinderates gerichtete Anordnung gemäß § 123 VwGO erkennbar erscheint. Mit Blick auf die im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotene Abwägung zwischen dem Recht der Gemeindebürger auf Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und dem gegenläufigen Erfordernis der Gewährleistung eigenständigen, selbstverantwortlichen und funktionsfähigen Handelns der gewählten Gemeindeorgane (BayVerfGH, E.v. 15.7.1999 - Vf. 103-VI-97, BayVBI. 1999, 624/625 f.) ist der Erlass einer weitergehenden Sicherungsanordnung rechtfertigungsbedürftig (Anm.: Hervorhebung durch den Verfasser).

47

Daraus wird deutlich, dass auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Erlass einer weitergehenden Sicherungsanordnung nicht von vornherein generell ablehnt, sondern ein Regel-Ausnahme-Verhältnis dahingehend vorsieht, dass grundsätzlich nur und erst die Bekanntmachung und nicht bereits die Beschlussfassung über einen Bebauungsplan vollendete, einem noch nicht zugelassenen Bürgerbegehren gegebenenfalls entgegenstehende Tatsachen schafft.

48

Diese Auffassung über das Regel-Ausnahme-Verhältnis teilt auch die erkennende Kammer. Die Antragsgegnerin übersieht in ihrer Argumentation indes, dass in der Tagesordnung der heutigen Gemeinderatssitzung vom 28. Januar 2020 (Bl. 7 der Gerichtsakte) nicht nur die Änderung des Flächennutzungsplans sowie der Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan „... Straße“ gemäß § 8 Abs. 3 und § 10 Abs. 1 BauGB als Tagesordnungspunkte vorgesehen sind (vgl. TOP 10 und 11), sondern auch die Beschlüsse über den Abschluss städtebaulicher Verträge mit der Nachbargemeinde ... (vgl. TOP 7) sowie mit dem von der Planung unmittelbar betroffenen Unternehmen ... (vgl. TOP 9) sowie über den Abschluss einer Vereinbarung zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit der Nachbargemeinde ... und dem Unternehmen ... (vgl. TOP 8).

49

Bezüglich der geplanten Beschlüsse über den Abschluss von Verträgen und Vereinbarungen greift die oben angeführte Argumentation von vornherein nicht, da es sich hierbei nicht um Rechtsvorschriften handelt, die erst mit Bekanntmachung gültig werden.

50

Davon abgesehen geht die Kammer auch davon aus, dass dem Sicherheitsbedürfnis der Antragsteller nicht dadurch ausreichend Rechnung getragen wird, dass die Antragsgegnerin zusichert, bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens den Bebauungsplan „... Straße“ nicht bekanntzumachen. Die Kammer sieht die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in seiner oben zitierten Entscheidung geforderte Rechtfertigung für den Erlass einer weitergehenden Sicherungsanordnung darin, dass die nach Fassen des Satzungsbeschlusses noch ausstehende Bekanntmachung durch die Antragsgegnerin sowie ebenfalls die noch erforderliche Genehmigung des geänderten Flächennutzungsplans durch die höhere Verwaltungsbehörde gemäß § 6 Abs. 1 BauGB nur formelle Angelegenheiten im Rahmen des Vollzugs der zugrundeliegenden Gemeinderatsbeschlüsse darstellen, während jedoch die materielle Entscheidung, insbesondere die Abwägung sämtlicher einzustellender Belange nach § 1 Abs. 7 und 6 BauGB bereits in der heutigen Gemeinderatssitzung vorgenommen würde.

51

Ferner hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof selbst in einer Zwischenentscheidung vom 14. Dezember 2018 - in Kenntnis seiner eigenen Rechtsprechung - einer Gemeinde als Antragsgegnerin bis zur Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs über die Beschwerde der Antragsteller vorläufig untersagt, einen Satzungsbeschluss zum Erlass des Bebauungsplans in der Gemeinderatssitzung am 18. Dezember 2018 zu fassen (B.v. 14. 12.2018 - 4 CE 18.2578 - juris), nachdem die Antragsgegnerin sich nur verpflichtet hatte, mit dem Erlass des Bebauungsplans bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts, d.h. nur der ersten Instanz, und nicht bis zum endgültigen Abschluss des Eilverfahrens hinsichtlich des Bürgerbegehrens abzuwarten. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat insofern also ebenfalls bereits auf die bloße Beschlussfassung und nicht erst auf die Bekanntmachung eines Bebauungsplans, der sich inhaltlich mit einem Bürgerbegehren deckt, abgestellt. Dazu hat er wie folgt ausgeführt:

52

Angesichts der sich aus diesem Verfahrensablauf ergebenden erhöhten Eilbedürftigkeit ist eine gerichtliche Zwischenentscheidung geboten, um die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern und damit den Anspruch der Antragsteller auf tatsächlich wirksamen vorläufigen Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) zu sichern. Nach allgemeiner Auffassung muss eine solche vorläufige gerichtliche Anordnung ergehen, wenn bei einem nicht von vornherein aussichtslosen Eilrechtsschutzbegehren ein rasches Handeln zur Sicherung der Rechte des Antragstellers geboten ist, eine auch nur summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage in der Kürze der Zeit nicht möglich ist und dem Antragsteller durch ein weiteres Zuwarten irreparable Nachteile drohen würden (vgl. Wollenschläger in Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 123 Rn. 159 m.w.N.). Ein solcher Fall ist hier gegeben, da eine Beschwerdeentscheidung des Senats bis zu der anberaumten Sitzung des

Stadtrats der Antragsgegnerin am 18. Dezember 2018 nicht mehr ergehen kann und eine endgültige Beschlussfassung über den Bebauungsplan das streitgegenständliche Bürgerbegehren gegenstandslos machen würde. Die Antragsgegnerin hat durch ihr bisheriges Verhalten, insbesondere die Formulierung des für die genannte Sitzung vorgesehenen Tagesordnungspunkts 3 („... Abwägung und Satzungsbeschluss“) zu erkennen gegeben, dass sie sich durch das laufende Beschwerdeverfahren nicht gehindert sieht, über den Bebauungsplan „...“ abschließend zu entscheiden. Unter diesen Umständen ist der Erlass einer Zwischenverfügung auch ohne vorherige Anhörung der Gegenseite zulässig und geboten (vgl. HessVGH, B.v. 4.4.2000 - 12 TZ 577/0 - NVwZ 2000, 1318).

53

Insofern wäre auch vorliegend angesichts der extremen Zeitknappheit von nur einem Werktag für diesen Eilbeschluss eine derartige bloße Zwischenentscheidung möglich gewesen. Im Hinblick auf den bereits erfolgten Erörterungstermin vom 16. Dezember 2019 und das daraufhin ergangene Schreiben des Gerichts vom 27. Dezember 2019, auf welche an dieser Stelle erneut ausdrücklich Bezug genommen wird, hat die Kammer gleichwohl auch inhaltlich - angemessen knapp - zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ausgeführt. In Übereinstimmung mit dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof sieht sie die Sicherungsbedürftigkeit nicht erst in der Bekanntmachung des Bebauungsplans. Die situative und zeitliche Konstellation des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens ist mit derjenigen des zitierten Zwischenbeschlusses vergleichbar. Das zugrundeliegende Ausgangsverfahren, das ebenfalls bei der erkennenden Kammer des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg anhängig war (Au 7 E 18.1683), wurde im Erörterungstermin mit den Beteiligten, insbesondere im Hinblick auf die Vergleichbarkeit beider Fragestellungen („aller erforderlichen Maßnahmen“ in Abgrenzung zu „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“), erörtert. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat es in seiner Zwischenentscheidung vom 14. Dezember 2018 offensichtlich selbst in der Konstellation, dass das Bürgerbegehren von der ersten Instanz immerhin bereits als unzulässig eingestuft wurde, als notwendig angesehen, bereits die Beschlussfassung über den thematisch mit dem Bürgerbegehren verknüpften Bebauungsplan - und nicht erst seine Bekanntmachung - vorläufig zu verhindern, um keine vollendeten Tatsachen zu schaffen. Dieser Gedanke ist auf den vorliegenden Fall daher gleichermaßen anzuwenden.

54

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

55

4. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG, § 52 Abs. 1 GKG sowie den Empfehlungen in Nr. 1.5 Satz 1, 22.6 des Streitwertkatalogs. Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes wird der sich so ergebende Wert von 15.000,00 EUR halbiert.