

Titel:

Eilantrag gegen Ratsbegehren - konkurrierendes Bürgerbegehren

Normenkette:

VwGO § 123

GO Art. 18a

Leitsätze:

1. Vor dem Eintritt der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO durch die gemeindliche Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens oder ein rechtskräftig verpflichtendes Urteil kann eine vorläufige Schutzwirkung zugunsten eines Bürgerbegehrens von dessen Vertretern nach § 123 VwGO erreicht werden, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gesichert erscheint und nicht aufgrund einer konkreten Abwägung im Einzelfall sachliche Gründe für ein alsbaldiges Handeln auf der Seite der Gemeindeorgane den Vorzug verdienen. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)
2. Vertreter eines Bürgerbegehrens haben zur Sicherung eines fairen Verfahrensablaufs das Recht, ein konkurrierendes Ratsbegehren abzuwehren, wenn dieses so formuliert ist, dass die Entscheidungsfreiheit der Bürger bei der Abstimmung beeinträchtigt und damit die Erfolgsaussichten des Bürgerbegehrens geschmälert werden. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ist ein Bürgerbegehren durch Sammlung der Unterschriften erst im Entstehen begriffen, aber bei der Gemeindeverwaltung noch nicht eingereicht, kann im Wege der einstweiligen Anordnung noch kein Sicherungsanspruch geltend gemacht werden. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
4. Übernimmt der Gemeinderat die Fragestellung eines Bürgerbegehrens in ein von ihm beschlossenes Ratsbegehren, liegen die Voraussetzungen für das Entfallen des beantragten Bürgerentscheids nach Art. 18a Abs. 14 GO noch nicht vor, weil dem materiellen Anliegen des Bürgerbegehrens noch nicht entsprochen worden ist. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)
5. Ebenso, wie ein Gemeinderatsbeschluss über die Fortführung eines Bauleitplanverfahrens als bloßes Verwaltungsinternum von Bürgern nicht angegriffen werden kann, kann von Gemeindebürgern auch gegen einen Bürgerentscheid mit einem solchen Ergebnis nicht gerichtlich vorgegangen werden. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Ratsbegehren, Bürgerbegehren ohne erforderliche Zahl an Unterschriften, einstweilige Anordnung, Antragsbefugnis, Fragestellung, Konkurrenzverhältnis, Bauleitplanverfahren, Außenwirkung, vorbeugender Rechtsschutz, Rechtsaufsichtsbehörde

Tenor

- I. Die Anträge werden abgelehnt.
- II. Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsteller als Gesamtschuldner.
- III. Der Streitwert wird auf 15.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller begehren einstweiligen Rechtsschutz gegen einen bevorstehenden Bürgerentscheid, der auf Grundlage eines sogenannten Ratsbegehrens durchgeführt werden soll.

2

Die Antragsgegnerin leitete vor einigen Monaten ein Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans und zur Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens ein, um im Gebiet „Am I“ unmittelbar nördlich an die Staatsstraße St ... angrenzend die Ansiedlung eines Holzfaser-Dämmplattenwerks zu ermöglichen. Mit an die Antragsgegnerin gerichteten Schreiben vom 11. April 2021 wandten sich Bewohner der in der Nähe

gelegenen Siedlung „Am K.“ gegen das geplante Industriegebiet, woraufhin die Antragsgegnerin die Anwohner des K.bergs mit Schreiben vom 4. Mai 2021 für den 7. Mai 2021 zu einer Informationsveranstaltung zur Thematik eines Industriegebietes „Am I“ einlud. Ferner wurde die Sammlung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren initiiert, als deren Vertreter die Antragsteller benannt sind und das folgende Fragestellung zum Gegenstand hat:

„Sind Sie dafür, dass das laufende Bebauungsplan- und Flächennutzungsplanverfahren der Stadt B. für das geplante Sondergebiet „Am I“ mit der Zweckbestimmung „Holzverarbeitende Betriebe“ unverzüglich eingestellt wird?“

Am 12. Mai 2021 beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin laut vorgelegtem Protokoll über die Stadtratssitzung bei Anwesenheit des ersten Bürgermeisters und von 14 Gemeinderatsmitgliedern, darunter die Antragstellerin zu 1, einstimmig die Durchführung eines Bürgerentscheids mit folgender Fragestellung:

„Sind Sie dafür, dass das laufende Bebauungsplan- und Flächennutzungsplanverfahren der Stadt B. (Bauleitplanung) für das geplante Sondergebiet „Am I“ mit der Zweckbestimmung „Holzverarbeitende Betriebe“ weitergeführt werden soll?“

3

Die gemeindliche „Bekanntmachung zur Abstimmung über den Bürgerentscheid „Sondergebiet Am I“ am 20.06.2021“ vom 20. Mai 2021 sowie die gemeindliche „Abstimmungsbekanntmachung für den Bürgerentscheid am Sonntag, 20.06.2021“ vom 25. Mai 2021 wurden in der Ausgabe der örtlichen Tageszeitung vom 27. Mai 2021 veröffentlicht.

4

In einem Zeitungsbericht vom 20. Mai 2021 wird über eine Pressemitteilung der Initiatoren des Bürgerbegehrens berichtet, laut der die „Zehn-Prozent-Hürde aller Wahlberechtigten, die das Bürgerbegehren befürworten, (...) mit Leichtigkeit erreicht“ worden sei und es sei „gut, dass in der Stadtratssitzung vom 12. Mai durch Bürgermeister A. St. ein Ratsbegehren zu dieser für die Zukunft von B. extrem wichtigen Entscheidung angeregt wurde.“; dies sei gelebte Demokratie und die Initiatoren bäten jetzt um eine rege Wahlbeteiligung am 20. Juni 2021. Laut einer weiteren Pressemeldung vom 26. Mai 2021 habe ein Vertreter des potentiellen Investors am 25. Mai 2021 der Antragsgegnerin mitgeteilt, dass das Unternehmen ein Holzfaser-Dämmplattenwerk in B. nicht (mehr) errichten werde.

5

In einem gemeindlichen Schreiben an die Gemeindebürger vom 26. Mai 2021 führte der erste Bürgermeister der Antragsgegnerin unter anderem aus, dass es sich bei diesem Bürgerentscheid um eine extrem wichtige Entscheidung für die Zukunft der Antragsgegnerin handle; in einer einmaligen Chance solle direkt an der Umgehungsstraße B. eine Gewerbeansiedlung für die Großgemeinde ermöglicht werden. Der Stadtrat habe sich in mehreren Sitzungen anfangs einstimmig, im Laufe des Verfahrens mehrheitlich für diese positive Entwicklung ausgesprochen. Eine große Beteiligung an dieser Abstimmung sei nun extrem wichtig, egal, ob man glaube, betroffen zu sein oder nicht. Man entscheide über die zukünftige Entwicklung der Antragsgegnerin. Ein „Ja“ bei der Abstimmung bedeute, dass man für eine Gewerbeansiedlung wie vom Stadtrat beschlossen sei, um eine positive künftige Entwicklung der Stadt voranzutreiben. Ein „Nein“ bedeute, dass die Planungen um das Gewerbegebiet gestoppt und somit eine Gewerbeansiedlung verhindert werden solle. Als mündiger, verantwortungsvoller Bürger sollte man sich vor seiner Entscheidung verschiedene Fragen stellen: „Wie geht es weiter mit den Einwohnerzahlen in der Großgemeinde? Welche Standortvoraussetzungen sind für die Ansiedlung von neuen Ärzten bzw. den Erhalt einer Apotheke wichtig? Wie werden sich die kommunalen Abgaben (Wasser, Abwasser, Grund- und Gewerbesteuer, etc.) verändern? Welche Signale sendet B. an künftige Investoren aus? Wie lange wurde in B. schon versucht Industrien anzusiedeln? Der Zug „B.“ ist in voller Fahrt - könnte es womöglich zu einem Totalstillstand kommen? Die Zukunft für unsere Kinder - wie kann ich diese mit meiner Entscheidung beeinflussen? Arbeitsplätze vor Ort - welche Chancen ergeben sich damit künftig für die Stadt B.? Wie könnte die Stadt B. ihre Einnahmesituation positiv verändern?“

6

Mit Anwaltsschriftsatz vom 10. Juni 2021 lassen die Antragsteller um gerichtlichen Eilrechtsschutz nachsuchen. Zur Begründung führen sie aus, bereits mit Schreiben vom 10. April 2021 hätten die Bewohner des K.bergs ihre Bedenken gegenüber dem von der Antragsgegnerin geplanten Industriegebiet „Am I“

vorgebracht und der öffentliche Protest sei schließlich in ein Bürgerbegehren gemündet, dessen Vertreter die Antragsteller seien. Nach einer Anwohnerinformationsveranstaltung am 7. Mai 2021 habe die Antragsgegnerin den Initiatoren des Bürgerbegehrens schließlich angeboten, stattdessen ein Ratsbegehren durchzuführen, unter Übernahme der Fragestellung. Tatsächlich solle nunmehr der Bürgerentscheid in ein Ratsbegehren umgewandelt werden. Die Abstimmungsbekanntmachung vom 25. Mai 2021 zeige nun allerdings, dass die ursprüngliche Fragestellung (unverzügliche Einstellung des Bauleitplanverfahrens) ins Gegenteil verkehrt worden sei (Weiterführung dieses Verfahrens). Außerdem habe der Investor schon vor dem Ratsbegehren sein Vorhaben für ein neues Werk in B. zurückgezogen. Über den neuen Standort und die Zukunft des Areals könne derzeit nur spekuliert werden. Nach dem Ausbleiben des Projekts blieben somit viele Fragen, gleichwohl wolle die Antragsgegnerin offenbar immer noch darüber abstimmen lassen, ob das Bauleitplanverfahren weitergeführt werden solle oder nicht. Der erste Bürgermeister der Antragsgegnerin habe sich aus Anlass der Übersendung der Wahlunterlagen nun auch noch zu einem „flammenden Plädoyer für dieses Bauleitplanverfahren hinreißen“ lassen und „ohne Scheu (...) einseitig Partei für eine „Gewerbeansiedlung“ bezogen.

7

Die Antragsteller machen geltend, der Antrag auf Erlass einer Sicherungsanordnung sei statthaft, weil ein Anfechtungsbegehren nicht vorliege. Außerdem bestehe das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis, da nicht davon auszugehen sei, dass die Antragsgegnerin ohne Einwirkung durch das Gericht von einer Fortsetzung des Bauleitplanverfahrens bzw. des hierzu angesetzten Ratsbegehrens absehe. Ein Anordnungsanspruch der Antragsteller bestehe ebenfalls. Im Hauptantrag liege der Fall nämlich ähnlich zu jenem, den das Verwaltungsgericht Augsburg mit Beschluss vom 26. Oktober 2010 (Az. Au 7 E 10.1680) entschieden habe; auch vorliegend zeige sich, dass nach dem Rückzug des Investors offensichtlich keine Erforderlichkeit im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB für das Bauleitplanverfahren mehr bestehe und die Durchführung eines Ratsbegehrens losgelöst hiervon gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der gemeindlichen Haushaltsführung verstoße. Im Hilfsantrag liege der Fall ähnlich zu jenem, den das Verwaltungsgericht Würzburg mit Beschluss vom 22. Juli 2019 (Az. W 2 E 19.849) entschieden habe; die Antragsgegnerin des vorliegenden Verfahrens habe in ihrem Begleitschreiben zur Übersendung der Wahlunterlagen tatsächlich noch markigere Worte gefunden als die Antragsgegnerin jenes Würzburger Verfahrens. Dabei seien die Inhalte dieses Schreibens nicht nur von einer unzulässigen Einflussnahme auf den Wähler geprägt, sondern vielfach auch schlichtweg falsch. So gehe es nicht um eine Gewerbeansiedlung, sondern um ein Sondergebiet mit industriellem Charakter. Ob eine solche Ansiedlung Einfluss auf die kommunalen Abgaben, auf Arbeitsplätze und die Einnahmesituation habe, sei durch nichts belegt und völlig offen. Die Vertreter eines Bürgerbegehrens hätten zur Sicherung eines fairen Verfahrensablaufs auch das Recht, ein konkurrierendes Ratsbegehren abzuwehren, wenn dieses so formuliert sei, dass damit die Entscheidungsfreiheit der Bürger bei der Abstimmung beeinträchtigt werde und die Erfolgsaussichten des Bürgerbegehrens geschmälert würden. Vorliegend würde entgegen Art. 18a Abs. 2 GO der Bürgerentscheid durch den Verbund von Ratsbegehren und Begleitschreiben geradezu in sein Gegenteil verkehrt. Ein Anordnungsgrund ergebe sich aus der Gefahr, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung des Rechts der Antragsteller vereitelt oder (jedenfalls) wesentlich erschwert würde. Ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung würde der Anordnungsanspruch in nicht reparabler Weise verletzt, da am 20. Juni 2021 die Wahlscheine ausgezählt werden sollen. Dies sei den Antragstellern aber nicht zuzumuten, zumal ganz überwiegende Erfolgsaussichten in der Hauptsache bestünden. Demgegenüber könne der Antragsgegnerin zugemutet werden, die begehrte Sicherungsanordnung hinzunehmen, zumal hierdurch die Hauptsache nicht vorweggenommen werde. Ein Ratsbegehren könnte auch später noch durchgeführt werden; gleiches gelte für das Bauleitplanverfahren selbst, das nach dem Rückzug des Investors ohnehin sinnentleert sein dürfte.

8

Auf gerichtliche Nachfrage teilte die Antragstellerseite mit Schreiben vom 11. Juni 2021 ergänzend mit, dass das Bürgerbegehren nicht (mehr) formal eingereicht worden sei. Grund hierfür sei die Zusicherung des Bürgermeisters gewesen, anstelle des Bürgerbegehrens das Ratsbegehren durchzuführen. Daher sei auch noch im Schreiben vom 26. Mai 2021 die Rede vom „Bürgerentscheid“. Die Vertreter des Bürgerbegehrens hätten für dieses zu jenem Zeitpunkt ca. 200 Unterschriften (geschätzt) gesammelt; dies dürfte 80% des Einreichungsquorums entsprechen. Sie hätten auf die Zusage des Bürgermeisters vertraut, dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens übernommen werde; dies sei auch in der Presseberichterstattung dokumentiert. Nicht umsonst werde der Bürgermeister dort mit den Worten zitiert: „Mehr Demokratie geht

nicht.“ Das Bürgerbegehren sollte ausdrücklich in ein Ratsbegehren „umgewandelt“ werden. Die Vertreter des Bürgerbegehrens dürften daher nicht schlechter gestellt werden, als wenn sie dieses noch formal eingereicht hätten. Sie hätten auf die Zusage des Bürgermeisters vertraut und eine weitere Spaltung der Bürgerinnen und Bürger von B. verhindern wollen, die durch ein zweigleisiges Vorgehen (Bürgerbegehren plus Ratsbegehren) gegeben gewesen wäre. Um eine „saubere Wahl“ zu haben, hätten die Initiatorinnen und Initiatoren des Bürgerbegehrens darauf verzichtet, weitere Unterschriften zu sammeln im Vertrauen darauf, dass sich durch das einstimmig beschlossene Ratsbegehren ein klares Mehrheitsbild für oder gegen den geplanten Standort bei der Abstimmung am 20. Juni 2021 abzeichnen würde. Im Übrigen dürften die Voraussetzungen des Bürgerbegehrens gemäß Art. 18a GO zwischen den Beteiligten nicht im Streit stehen, zumal die Antragsgegnerin dieses als Bürgerentscheid übernommen habe (Art. 18a Abs. 2 GO).

9

Es wird beantragt,

Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig untersagt, das Ratsbegehren zum Bürgerentscheid „Sondergebiet Am I“ mit der Fragestellung „Sind Sie dafür, dass das laufende Bebauungsplan- und Flächennutzungsplanverfahren der Stadt B. (Bauleitplanung) für das Sondergebiet „Am I“ mit der Zweckbestimmung „Holzverarbeitende Betriebe“ weitergeführt werden soll?“ weiter zu betreiben.

Hilfsweise:

Der Antragsgegnerin wird vorläufig untersagt, die im Schreiben vom 26. Mai 2021 aufgestellten Behauptungen, öffentlich durch ihre Organe zu verbreiten oder aufrecht zu erhalten. Diese Äußerungen sind von der Antragsgegnerin noch vor der Abstimmung am 20. Juni 2021 entweder durch eine weitere Bürgerinformation oder in der Presse öffentlich richtig zu stellen.

10

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

11

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, es sei richtig und unbestritten, dass die Antragsgegnerin die Fragestellung des von den Antragstellern vertretenen Bürgerbegehrens nicht durch ein Ratsbegehren übernommen habe. Das von den Antragstellern initiierte Bürgerbegehren habe sich deshalb auch nicht erledigt. Die Antragsgegnerin habe vielmehr beschlossen, ein eigenes Ratsbegehren aus der Mitte des Stadtrats mit eigener Fragestellung zu initiieren. Dies deshalb, da die Antragsgegnerin ihre städtebaulichen Planungen bezüglich des Sondergebietes „Am I“ auch in der Öffentlichkeit verteidigen wollte. Da das Bürgerbegehren der Antragsteller noch nicht bei der Antragsgegnerin eingereicht gewesen sei, habe die Antragsgegnerin den in dieser Situation sonst üblichen Weg des konkurrierenden Ratsbegehrens nicht beschreiten können und wollen. Das von den Antragstellern initiierte Bürgerbegehren werde durch das verfahrensgegenständliche Ratsbegehren auch nicht obsolet. Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz sei jedoch bereits unzulässig, da ihm das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Die Antragstellerin zu 1 habe als gewähltes Mitglied des Stadtrats der Antragsgegnerin der Durchführung des Ratsbegehrens mit der konkreten Fragestellung in der öffentlichen Stadtratssitzung vom 12. Mai 2021 zugestimmt. Er fehle damit die Antragsbefugnis, jedenfalls das Rechtsschutzbedürfnis. Aufgrund der Zustimmung der Antragstellerin zu 1 seien die Antragsteller zu 2 und 3 jedoch alleine nicht antragsbefugt, da die drei Antragsteller das von ihnen initiierte Bürgerbegehren (nur) gemeinschaftlich vertreten könnten. Das Rechtsschutzbedürfnis für vorliegenden Antrag sei auch deshalb zweifelhaft, da die Antragsteller offensichtlich das von ihnen initiierte Bürgerbegehren gar nicht mehr beim Antragsgegner einreichen wollten. Es stelle sich die Frage, welches schützenswerte Interesse, wenn nicht die Durchführung des Bürgerbegehrens, die Antragsteller mit dem vorliegenden Antrag dann noch verfolgten. Der Hauptantrag, mit dem die Antragsteller der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig untersagen wollen, ihr Ratsbegehren weiterzuverfolgen, sei ferner unbegründet, da weder ein Anordnungsanspruch noch ein Anordnungsgrund glaubhaft gemacht worden sei. Ein Sicherungsanspruch können nicht geltend gemacht werden, da das von den Antragstellern vertretene Bürgerbegehren durch Sammlung der Unterschriften erst im Entstehen begriffen, aber noch nicht bei der Stadtverwaltung eingereicht sei. Ferner stelle die Durchführung eines Bürgerentscheids keine Entscheidung oder Maßnahme der Antragsgegnerin dar, die irreparable Verhältnisse schaffen würde, durch

die die Ziele des Bürgerbegehrens unterlaufen würden. Den Antragstellern bleibe es unbenommen, ihr Bürgerbegehren auch nach der Abstimmung über das Ratsbegehren noch bei der Antragsgegnerin einzureichen und die Durchführung eines weiteren Bürgerentscheids durchzusetzen. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Antragsteller daher einer gerichtlichen Sicherungsanordnung bedürften. Außerdem ginge der Inhalt der begehrten Sicherungsanordnung auch deutlich über den Umfang der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO hinaus. Aus den gleichen Gründen fehle es für den Hauptantrag auch an der Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes. Eine Eilbedürftigkeit im Hinblick auf den Termin zur Durchführung des Bürgerentscheids am 20. Juni 2021 sei damit ebenfalls nicht ersichtlich. Der Hilfsantrag, mit welchem der Antragsgegnerin vorläufig untersagt werden solle, das städtische Informationsschreiben vom 26. Mai 2021 weiter zu verbreiten oder aufrechtzuerhalten bzw. noch vor der Abstimmung am 20. Juni 2021 durch eine weitere Bürgerinformation oder in der Presse öffentlich richtigzustellen, sei ebenfalls unbegründet. Wiederum sei nicht ersichtlich, inwieweit durch die Weiterverbreitung des städtischen Informationsschreibens irreparable Verhältnisse geschaffen würden, durch die die Ziele des Bürgerbegehrens unterlaufen würden. Dieses könne noch jederzeit bei der Antragsgegnerin eingereicht und in der Öffentlichkeit (weiterhin) umfassend beworben werden. Auch hier gelte, dass grundsätzlich ein Sicherungsanspruch im Wege einer einstweiligen Anordnung (noch) nicht geltend gemacht werden könne, da das von den Antragstellern vertretene Bürgerbegehren durch Sammlung der Unterschriften erst im Entstehen begriffen, aber noch nicht bei der Stadtverwaltung eingereicht sei. Ferner begegne das Informationsschreiben der Antragsgegnerin auch inhaltlich keinen Bedenken. Die Antragsgegnerin dürfe in den entsprechenden Informationen der Stadt ausschließlich die für das Ratsbegehren sprechenden Gründe darstellen. Mit der Entscheidung nach Art. 18a Abs. 2 GO trete der Stadtrat in die Rolle des Initiators mit der Folge, dass die Stadt für ihr Ratsbegehren ebenso wie die privaten Initiatoren für ihr Bürgerbegehren werben dürften. Art. 18a Abs. 15 GO gelte hier nicht. Das Informationsschreiben der Antragsgegnerin verstoße bei summarischer Prüfung und objektiver Würdigung nicht gegen das Sachlichkeitsgebot. Es enthalte lediglich parteiergreifende Äußerungen, die rechtlich zulässig seien. Auch enthalte es gerade keine Empfehlungen unmittelbar auf den Abstimmungsvorgang selbst und beeinträchtige deshalb eine eigenverantwortliche Entscheidung der Abstimmenden nicht. Auch enthalte es keine grob unsachlichen, polemischen oder gar falschen Sachverhaltsdarstellungen, die gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen würden. Derartiges würden die Antragsteller auch nicht anführen. Der Vorhalt, dass von einer „Gewerbeansiedlung“ und nicht von einem Sondergebiet mit industriellem Charakter gesprochen werde, entspreche dem Vokabular der Baunutzungsverordnung und sei nicht „schlichtweg falsch“. Auch hätten Gewerbeansiedlungen immer positiven Einfluss auf Gewerbesteuerereinnahmen und damit die Einnahmesituation der Kommunen. Dass auch Arbeitsplätze geschaffen würden, liege auf der Hand. Nur am Rande, da hier nicht entscheidungserheblich, sei auch noch darauf hingewiesen, dass es der vorliegenden Bauleitplanung für das geplante Sondergebiet auch nicht an der städtebaulichen Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB fehle, da der bislang vorgesehene Investor sein Interesse möglicherweise endgültig aufgegeben habe. Denn es handle sich vorliegend um keinen vorhabenbezogenen, sondern einen Angebotsbebauungsplan, den die Antragsgegnerin für andere mögliche Investoren aufstelle.

12

Zur Vervollständigung des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Behördenunterlagen Bezug genommen.

II.

13

Der Hauptwie auch der hilfsweise gestellte Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz bleiben ohne Erfolg, da sie bereits unzulässig sind.

14

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand bzw. die Streitgegenstände treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Sicherungsanordnung). Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn die Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus

anderen Gründen nötig erscheint (Regelungsanordnung). Eine der Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist mit Blick auf die erforderliche Antragsbefugnis, dass das Vorliegen eines Rechts, dessen Sicherung die Anordnung dienen soll (Anordnungsanspruch), sowie die drohende Vereitelung oder Erschwerung dieses Anspruchs (Anordnungsgrund), geltend gemacht werden können. Im Hinblick auf die durch

15

Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Garantie effektiven Rechtsschutzes ist der Antrag begründet, wenn das Vorliegen von Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund auch hinreichend wahrscheinlich ist; diese Voraussetzungen sind gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft zu machen.

16

1. Der Hauptantrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der der Antragsgegnerin die Durchführung des auf einem Ratsbegehren beruhenden Bürgerentscheids vorläufig untersagt werden soll, ist zwar als Antrag nach § 123 VwGO statthaft, weil es sich in der Hauptsache nicht um eine Anfechtungssituation handelt; die Durchführung eines Bürgerentscheids stellt keinen Verwaltungsakt dar, gegen den eine Anfechtungsklage statthaft wäre. Der Antrag ist aber dennoch bereits unzulässig, weil die Antragsteller keinen Anordnungsanspruch geltend machen können und ihnen damit keine Antragsbefugnis zukommt.

17

Beschließt der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit die Durchführung eines Bürgerentscheids, entscheidet die Bürgerschaft unmittelbar die unterbreitete Frage anstelle des ursprünglich zuständigen Gemeinderats. Für diesen Beschluss zur Herbeiführung eines Bürgerentscheids aus der Mitte des Gemeinderats hat sich mittlerweile - in Abgrenzung zum Begriff des „Bürgerbegehrens“, das aus der Mitte der Bürgerschaft initiiert wird - der Begriff des „Ratsbegehrens“ etabliert (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 74. Lieferung Febr. 2021, Kennzahl 13.02 Nr. 4). Die Entscheidung über die Fragestellung, die in der Folge von den Gemeindebürgern getroffen wird, wird vom Gesetz aber unterschiedslos „Bürgerentscheid“ genannt - unabhängig davon, ob diese auf ein Bürgerbegehren oder ein Ratsbegehren zurückgeht. Den Antragstellern steht jedoch kein Recht zu, aufgrund dessen sie die Durchführung des auf dem Ratsbegehren beruhenden Bürgerentscheids verhindern könnten.

18

a) Die Antragsteller können schon nicht geltend machen, ein Bürgerbegehren zu vertreten, das bereits vor Eintritt der gesetzlichen Sperrwirkung nach Art. 18 Abs. 9 GO gegen entgegenstehende Entscheidungen der Gemeindeorgane (nachfolgend aa)) oder gegen ein konkurrierendes Ratsbegehren (nachfolgend bb)) zu schützen wäre.

19

aa) Vor dem Eintritt der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO durch die gemeindliche Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens oder durch ein dazu rechtskräftig verpflichtendes verwaltungsgerichtliches Urteil kann eine vorläufige Schutzwirkung zugunsten eines Bürgerbegehrens von dessen Vertretern zwar im Wege der gerichtlichen Anordnung nach § 123 VwGO erreicht werden, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gesichert erscheint und nicht aufgrund einer konkreten Abwägung im Einzelfall sachliche Gründe für ein alsbaldiges Handeln auf der Seite der Gemeindeorgane den Vorzug verdienen (vgl. BayVGh, B.v. 25.6.2012 - 4 CE 12.1224 - juris Rn. 22 m.w.N.).

20

Zum einen ist die Durchführung eines eventuell konkurrierenden Ratsbegehrens für sich genommen aber schon keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung, die einer (vorgelagerten) Sperrwirkung widersprechen würde. Immerhin hat der Gesetzgeber selbst die Möglichkeit der Konkurrenz von Bürgerbegehren und Ratsbegehren gesehen und diese ausdrücklich gebilligt, wie sich insbesondere aus Art. 18a Abs. 12 Satz 3 GO (Stichentscheid) ergibt. Auch geht es vorliegend inhaltlich nur um die Frage der Fortführung von Bauleitplanverfahren, und nicht etwa bereits um den Erlass eines Bebauungsplans; auf die Frage, ob die gegenständliche Bauleitplanung derzeit überhaupt erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist, kommt es daher im gegenständlichen Verfahren nicht an. Ungeachtet dessen tragen die Antragsteller ohnehin selbst vor, bislang weder die für das Zulassungsquorum nach Art. 18a Abs. 6 GO erforderliche Zahl an Unterschriften erreicht noch das Bürgerbegehren überhaupt bei der Gemeinde entsprechend Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO eingereicht zu haben. Damit kann aber schon deshalb von

vorneherein nicht hinreichend sicher davon ausgegangen werden, dass das initiierte Bürgerbegehren, das zwischenzeitlich nicht weiter verfolgt wurde, überhaupt zulässig ist.

21

bb) Auch im Übrigen können die Antragsteller vorliegend nicht als Vertreter eines Bürgerbegehrens die Rechtmäßigkeit eines Ratsbegehrens vor Gericht überprüfen lassen.

22

Die wehrfähigen Rechtspositionen der Vertreter eines Bürgerbegehrens wurden im Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 2. Juli 2002 (Az. 4 B 00.3532 - juris) wie folgt zusammengefasst: Nach Art. 18 a Abs. 8 Satz 2 GO können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens gegen die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Klage erheben. Das gibt ihnen das - von dem Willen der das Bürgerbegehren unterstützenden Bürger getragene - Recht, die Belange, die das Zustandekommen und die Zulassung des Bürgerbegehrens sowie die Durchführung des Bürgerentscheids erfordern, im eigenen Namen wahrzunehmen. Wegen des Gebots wirksamen Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) können die vertretungsberechtigten Personen in diesem Zusammenhang unter bestimmten Voraussetzungen auch den Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids gerichtlich sichern lassen; sie können schließlich die Gemeinde bei deren Öffentlichkeitsarbeit nötigenfalls gerichtlich zur Einhaltung des durch Art. 18a Abs. 15 GO besonders ausgestalteten Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Sachlichkeitsgebotes (Art. 56 Abs. 1 Satz 2 GO) anhalten lassen. Weiter reichende Rechtspositionen verleiht Art. 18a GO den vertretungsberechtigten Personen aber grundsätzlich nicht (so BayVGh, U.v. 2.7.2002 - 4 B 00.3532 - juris Rn. 13; vgl. auch Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 74. Lieferung Febr. 2021, Kennzahl 13.02 Nr. 4 b) bb)).

23

Vor diesem Hintergrund hat das Verwaltungsgericht Regensburg bereits in seinem Urteil vom 12. Dezember 2003 (Az. RO 3 K 03.1604 - abgedruckt bei Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 74. Lieferung Febr. 2021, Kennzahl 45.18) ausgeführt, dass sich aus Art. 18a GO damit wohl kein allgemeines Recht der Vertreter eines Bürgerbegehrens ableiten lässt, die Rechtmäßigkeit eines gleichzeitig stattfindenden Ratsbegehrens vor Gericht überprüfen zu lassen.

24

Art. 18a Abs. 2 GO sieht nämlich - wie oben bereits angemerkt - ein auch gegenläufiges Ratsbegehren ausdrücklich vor. Ein solches Ratsbegehren kann gleichzeitig oder auch zeitlich nach dem Bürgerbegehren stattfinden. Der Gesetzgeber sah darin keine unzulässige Beeinflussung eines Bürgerbegehrens, sondern ein demokratisches Mittel des Gemeinderates, auch seine Auffassung zu einem Thema zur Abstimmung der Bürger zu stellen.

25

Zwar hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mittlerweile entschieden, dass die Vertreter eines Bürgerbegehrens zur Sicherung eines fairen Verfahrensablaufs auch das Recht haben, ein konkurrierendes Ratsbegehren abzuwehren, wenn dieses so formuliert ist, dass damit die Entscheidungsfreiheit der Bürger bei der Abstimmung beeinträchtigt und damit die Erfolgsaussichten des Bürgerbegehrens geschmälert werden (BayVGh, B.v. 1.3.2018 - 4 CE 18.495 - juris Rn. 7; vgl. auch Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 74. Lieferung Febr. 2021, Kennzahl 13.02 Nr. 4 b) bb)). Aber auch wenn man damit den Vertretern eines mit einem Ratsbegehren konkurrierenden Bürgerbegehrens eine Antragsbefugnis in Bezug auf die Rechtmäßigkeit des Ratsbegehrens insoweit zubilligt, verhilft dies dem gegenständlichen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz dennoch nicht zum Erfolg. Die Antragsteller können nämlich grundsätzlich gerade nicht Vertreter eines in diesem Sinne mit einem Ratsbegehren konkurrierenden Bürgerbegehrens sein, solange letzteres noch nicht einmal die Zulassungsreife erlangt hat. Das Bürgerbegehren erfüllt vorliegend in Ermangelung einer ausreichenden Zahl an Unterschriften und angesichts fehlender Einreichung bei der Gemeinde schon nach dem eigenen Vorbringen der Antragsteller aber gerade noch nicht die Zulässigkeitsvoraussetzungen. Ist ein Bürgerbegehren durch Sammlung der Unterschriften erst im Entstehen begriffen, aber bei der Gemeindeverwaltung noch nicht eingereicht, kann aber ein Sicherungsanspruch im Wege der einstweiligen Anordnung noch nicht geltend gemacht werden (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 74. Lieferung Febr. 2021, Kennzahl 13.09 Nr. 2 a) ee) m.w.N.). Die bloße Chance, für ein angestrebtes Bürgerbegehren die Zulassungsbedingungen irgendwann zu erreichen, vermag dessen Vertretern grundsätzlich noch keine

Rechtsposition zu vermitteln, aufgrund derer sie gegen einen bevorstehenden und auf einem Ratsbegehren beruhenden Bürgerentscheid vorgehen könnten. Eine echte Konkurrenz zwischen einem Bürgerbegehren und einem Ratsbegehren besteht damit derzeit nicht. Insoweit unterscheidet sich die gegenständliche Sachlage auch von derjenigen, über die das Verwaltungsgericht Augsburg in der antragstellerseitig geltend gemachten Entscheidung vom 26. Oktober 2010 (Az. Au 7 E 10.1680) zu entscheiden hatte.

26

Damit steht gegenwärtig allein ein Bürgerentscheid über die Fragestellung des Ratsbegehrens an. Auch soweit das Ratsbegehren die Fragestellung des beabsichtigten Bürgerbegehrens inhaltlich im Grunde übernommen hat (dies räumt letztlich auch die Antragstellerseite ein, soweit sie im Schreiben vom 11. Juni 2021 zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens im Übrigen anführt, diese stünde „zwischen den Beteiligten nicht im Streit, zumal ja die Gemeinde dieses als Bürgerentscheid übernommen“ habe), handelt es sich bei der darüber zu treffenden Entscheidung um einen eigenständigen Bürgerentscheid und nicht etwa um die Durchführung des Bürgerbegehrens. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens waren und sind allerdings nicht gehindert, die eigene Fragestellung weiterzuverfolgen. Ein solches Bürgerbegehren würde rechtlich wohl selbst dann nicht hinfällig, wenn das Ratsbegehren den identischen Wortlaut wie das Bürgerbegehren verwendet hätte. Beim Bürgerbegehren handelt es sich nämlich um ein eigenständiges Verfahren und dem entsprechenden Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids wäre bei Vorliegen der Voraussetzungen zwingend zu entsprechen. Übernimmt der Gemeinderat nur die Fragestellung eines Bürgerbegehrens in ein von ihm beschlossenes Ratsbegehren, liegen insbesondere auch die Voraussetzungen für das Entfallen des beantragten Bürgerentscheids nach Art. 18a Abs. 14 GO noch nicht vor, weil dem materiellen Anliegen des Bürgerbegehrens noch nicht entsprochen worden ist (vgl. hierzu Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 74. Lieferung Febr. 2021, Kennzahl 13.02 Nr. 4 b) aa)); dies wäre nur der Fall, wenn der Gemeinderat von sich aus die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme selbst beschlossen hätte, vorliegend also die Einstellung der fraglichen Bauleitplanverfahren. Gegen eine Erledigung eines mit Bürgerbegehren eingeleiteten Verfahrens spräche außerdem, dass die Vertreter eines Bürgerbegehrens bis zur Abstimmung über den mit Bürgerbegehren beantragten Bürgerentscheid verschiedene Rechte geltend machen können, beispielsweise hinsichtlich der Sperrwirkung oder der Werbung vor einem Bürgerentscheid, die ihnen durch die Übernahme der Fragestellung eines Bürgerbegehrens in ein Ratsbegehren nicht einfach genommen werden dürfen (vgl. hierzu wiederum Thum a.a.O.). Das bloße Recht, ein Bürgerbegehren zu initiieren, begründet aber jedenfalls noch keinen Anordnungsanspruch im Sinne des § 123 Abs. 1 VwGO, der zu einer vorläufigen gerichtlichen Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens führen kann (vgl. PdK Bayern/Wachsmuth, Stand Mai 2020, Art. 18a GO Nr. 2.4.6.2). Dies muss umgekehrt grundsätzlich auch in Bezug auf die Verhinderung der Durchführung eines auf einem Ratsbegehren beruhenden Bürgerentscheids gelten, der dem selbst angestrebten, aber noch nicht zustande gekommenen Bürgerbegehren zuvorkommt.

27

Zwar wird durchaus vertreten, dass auch schon dann, wenn ein Bürgerbegehren beabsichtigt ist, dessen Zulässigkeit ungewiss ist und eine vorläufige gerichtliche Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens damit nicht in Betracht kommt, das Recht zum Initiieren eines Bürgerbegehrens nicht schutzlos bleiben dürfe und grundsätzlich die Möglichkeit bestehen müsse, insoweit den Erlass einer Sicherungsanordnung zu erreichen (vgl. PdK Bayern/Wachsmuth, Stand Mai 2020, Art. 18a GO Nr. 2.4.6.2 m.w.N. zur Rechtsprechung). Auch insoweit soll aber Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Sicherungsanordnung zumindest ein unmittelbar drohendes treuwidriges Verhalten der Gemeinde sein, welches allein dem Zweck diene, dem Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen. Die Gemeindeorgane unterlägen im Hinblick auf ihre Befugnis zur Entscheidung über den Gegenstand des Bürgerbegehrens den Handlungsschranken, die sich aus dem im Staatsrecht entwickelten und auf das Verhältnis der Gemeindeorgane zur Bürgerschaft im Rahmen eines Bürgerbegehrens übertragbaren Grundsatz der Organtreue ergäben. Nach dieser Auffassung seien die Gemeindeorgane verpflichtet, sich so gegenüber dem Bürgerbegehren zu verhalten, dass dieses seine gesetzlich eröffnete Entscheidungskompetenz ordnungsgemäß wahrnehmen könne. Ein in diesem Sinne treuwidriges Handeln eines Gemeindeorgans setze jedoch voraus, dass dessen Handeln - sei es in der Sache selbst oder hinsichtlich des dafür gewählten Zeitpunkts - bei objektiver Betrachtung nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sei, sondern allein dem Zweck diene, dem Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen und damit eine Willensbildung auf direkt-demokratischem Wege zu verhindern; diese Treuepflicht sei allerdings wegen der Gleichwertigkeit von Entscheidungen der Gemeindeorgane einerseits und von Bürgerentscheiden

andererseits nicht schon dann verletzt, wenn die Entscheidung des Gemeindeorgans dem Bürgerentscheid zuvorkommt (vgl. zum Ganzen PdK Bayern/Wachsmuth, Stand Mai 2020, Art. 18a GO Nr. 2.4.6.2 m.w.N. zur Rechtsprechung).

28

Selbst wenn man einem lediglich initiierten, aber noch nicht zustande gekommenen Bürgerbegehren einen derart vorverlagerten Rechtsschutz zubilligen wollte, würde es im gegenständlichen Verfahren an den geforderten Voraussetzungen fehlen. Vorliegend ist in der Entscheidung der Antragsgegnerin, auf Grundlage eines Ratsbegehrens einen Bürgerentscheid über die Frage der Weiterführung einer gemeindlichen Bauleitplanung für das fragliche Gebiet durchzuführen, nämlich kein treuwidriges Verhalten zu sehen, mit dem dem Bürgerbegehren die Grundlage entzogen und eine Willensbildung auf direkt-demokratischen Weg verhindert werden könnte. Auch dieser Bürgerentscheid ermöglicht vielmehr eine direkte Entscheidung der Bürgerschaft und unterbindet eine solche gerade nicht. Auch die Umformulierung der Fragestellung im Vergleich zum angestrebten Bürgerbegehren („...weitergeführt werden soll?“ an Stelle von „... unverzüglich eingestellt wird?“) ändert hieran nichts, da die inhaltlichen Entscheidungsmöglichkeiten für die abstimmenden Gemeindebürger im Wesentlichen gleichermaßen fortbestehen: Sie können ihren Willen über die Fortführung der gemeindlichen Bauleitplanung durch die Beantwortung einer mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung zum Ausdruck bringen. Die Antragsteller machen zwar geltend, der erste Bürgermeister der Antragsgegnerin habe im Vorfeld eine unveränderte, wortgleiche Übernahme der Formulierung des Bürgerbegehrens angekündigt. Selbst wenn dies aber so der Fall gewesen sein sollte, muss den Antragstellern, unter denen sich mit der Antragstellerin zu 1 immerhin ein Mitglied des Stadtrats der Antragsgegnerin befindet, aber bewusst gewesen sein, dass ein etwaiges Inaussichtstellen einer bestimmten Entscheidung des Gemeinderats (Durchführung eines Ratsbegehrens mit einer unveränderten Fragestellung) durch den ersten Bürgermeister für den Gemeinderat und die Gemeinde als solche rechtlich nicht bindend wäre, zumal wenn sie nur mündlich erfolgte (vgl. Art. 38 BayVwVfG). Immerhin hat auch die Antragstellerin zu 1 selbst in der Stadtratssitzung vom 12. Mai 2021 der geänderten Fragestellung zugestimmt. Darüber hinaus ist in der konkreten Umformulierung der gegenständlichen Fragestellung („...weitergeführt werden soll?“ an Stelle von „... unverzüglich eingestellt wird?“) ohnehin noch kein Verhalten zu sehen, dem ein Verstoß gegen Treuepflichten zu entnehmen wäre, da damit - wie zuvor aufgezeigt - keine wesentlichen Änderungen bei den Entscheidungsmöglichkeiten der Gemeindebürger einhergehen. Und selbst wenn die Antragsteller in der geänderten Fragestellung ein treuwidriges Verhalten sehen wollten, wäre wiederum fraglich, ob sie sich darauf berufen könnten, wenn die Antragstellerin zu 1 selbst dazu beigetragen hat. Auch der Umstand, dass mit dem Ratsbegehren die Durchführung eines Bürgerentscheids womöglich schneller verwirklicht wird als dies bei einem Zuwarten bis zu einer Einreichung des Bürgerbegehrens erfolgt wäre, macht das Vorgehen der Antragsgegnerin ebenfalls nicht treuwidrig; dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass es bei Investitionsvorhaben auch um die Geschwindigkeit von Entscheidungen ankommen kann und daher ein sachlicher Grund für das Ziel einer raschen Klärung besteht. Hieran ändert auch die knapp zwei Wochen nach dem Beschluss über das Ratsbegehren erfolgte Mitteilung des möglichen Investors, von der Realisierung seines Vorhabens in B. abzusehen, nichts. Damit kann aber ohne das Hinzutreten treuwidrigen Verhaltens von Gemeindeorganen die bloße Chance, die Zulassungsvoraussetzungen irgendwann erfüllen zu können, dem Bürgerbegehren bzw. dessen Vertretern insoweit noch keine wehrfähige Position vermitteln.

29

Wenn die Initiatorinnen und Initiatoren eines Bürgerbegehrens in der Einschätzung, der Gemeinderat werde in Zukunft eine Entscheidung in einer bestimmten Weise treffen, dennoch auf die Sammlung weiterer Unterschriften verzichten und diese Sammlung offenbar auch über mehrere Wochen hinweg nicht wieder aufnehmen, nachdem der Gemeinderat bereits am 12. Mai 2021 doch eine von der eigenen Erwartung abweichende Formulierung für die Fragestellung des Ratsbegehrens beschlossen hat, so haben die Vertreter des Bürgerbegehrens bislang selbst davon abgesehen, die eigene Fragestellung rechtzeitig weiterzuverfolgen, um den Status eines konkurrierenden Bürgerbegehrens zu erlangen. Dieser Umstand beruht dann auf einer Entscheidung der Initiatorinnen und Initiatoren des Bürgerbegehrens. Es liegt damit also jedenfalls derzeit kein erfolgreich zustande gekommenes Bürgerbegehren vor, das mit dem Ratsbegehren tatsächlich konkurrieren würde.

30

Dessen ungeachtet sei darauf hingewiesen, dass das Bürgerbegehren nicht daran gehindert wäre, die eigene Fragestellung auch künftig noch weiterzuverfolgen und bei Erreichen der erforderlichen Zahl an Unterschriften bei der Gemeinde einzureichen, um diese in einem erneuten Bürgerentscheid zur Abstimmung zu stellen. Selbst wenn der auf dem Ratsbegehren beruhende Bürgerentscheid, der am 20. Juni 2021 entschieden werden soll, grundsätzlich Bindungswirkung für ein Jahr entfalten sollte, könnte dieser durch einen neuen Bürgerentscheid auch vor Ablauf der Bindungswirkung abgeändert werden (vgl. Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO).

31

Danach können sich die Antragsteller also nicht als Vertreter eines Bürgerbegehrens auf einen für die Antragsbefugnis erforderlichen Anordnungsanspruch berufen.

32

b) Aber auch soweit die Antragsteller den gegenständlichen Hauptantrag auf vorläufigen Rechtsschutz nicht als Vertreter des Bürgerbegehrens, sondern als Gemeindebürger gestellt haben sollten, die als solche auch bei einem Bürgerentscheid stimmberechtigt sind (vgl. Art. 18a Abs. 10 Satz 3 GO), wären sie ebenfalls nicht antragsbefugt.

33

Nachdem einem Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats zukommt (vgl. Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO), kommt es bei einem Rechtsmittel gegen einen Bürgerentscheid wie auch bei einem Rechtsmittel gegen einen Gemeinderatsbeschluss darauf an, ob ihm im konkreten Einzelfall eine unmittelbare Außenwirkung zukommt oder ob es im Rahmen des Vollzugs erst noch einer Umsetzung des Bürgerentscheids bedarf. Bürger können allenfalls gegen Maßnahmen vorgehen, mit denen der Gemeinderatsbeschluss vollzogen wird; Entsprechendes gilt für den Bürgerentscheid (vgl. Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: 30. EL Februar 2020, Art. 18a Rn. 47). Vorliegend kommt dem Bürgerentscheid jedoch schon keine unmittelbare Außenwirkung zu, da er lediglich die Entscheidung über die Fortsetzung von Bauleitplanverfahren zum Gegenstand hat, denen als solche wiederum ebenfalls noch keine unmittelbare Außenwirkung zukommt. Ebenso, wie ein Gemeinderatsbeschluss über die Fortführung eines Bauleitplanverfahren als bloßes Verwaltungsinternum von Bürgern nicht angegriffen werden kann, kann von Gemeindebürgern auch gegen einen Bürgerentscheid mit einem solchen Ergebnis nicht gerichtlich vorgegangen werden.

34

Darauf kommt es hier aber letztlich gar nicht an. Vorliegend wird vorläufiger Rechtsschutz nämlich nicht erst gegen einen bereits durchgeführten Bürgerentscheid bzw. dessen Umsetzung begehrt, sondern schon gegen die bloße Durchführung des Bürgerentscheids. Derartiger Rechtsschutz, mit dem schon vorbeugend eine Entscheidung der Verwaltung (wegen der Wirkung des Bürgerentscheids als Gemeinderatsbeschluss ist er diesem Hoheitsbereich zuzurechnen) verhindert werden soll, ist dem Verwaltungsprozessrecht aber grundsätzlich fremd. Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Prinzip der Gewaltenteilung darf nämlich zumindest grundsätzlich kein „vorbeugender“ Rechtsschutz mit dem Ziel gewährt werden, die Entscheidungsfreiheit der Verwaltung im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten und Aufgabenerfüllung durch richterliche Anordnungen vorab einzuengen. Ein Ausnahmefall, in dem der Bürger nicht in zumutbarer Weise auf den von der Verwaltungsgerichtsordnung im Regelfall als angemessen und ausreichend angesehenen nachträglichen Rechtsschutz verwiesen werden kann, ist vorliegend nicht erkennbar. Abgesehen davon ist nicht ersichtlich, inwieweit eine Entscheidung über die bloße Fortführung von Bauleitplanverfahren die Antragsteller als Gemeindebürger in eigenen Rechten verletzen können sollte.

35

Auch soweit man die Entscheidung des Gemeinderats vom 12. Mai 2021 über die Durchführung eines Bürgerentscheids am 20. Juni 2021 in den Blick nimmt, ändert sich hieran nichts: Beschließt der Gemeinderat die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, gibt es hiergegen keine Rechtsschutzmöglichkeit aus der Bürgerschaft, da es an einer eigenen Rechtsverletzung fehlen würde (vgl. Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung, Stand: 63. EL September 2020, Art. 18a GO Nr. 8.2.2). Entsprechendes muss für die Entscheidung mittels Ratsbegehren gelten, da auch dieses ebenso (lediglich) zur Durchführung eines Bürgerentscheids führt (vgl. hierzu auch BeckOK Kommunalrecht Bayern, Stand: 10. Edition 1.5.2021, Art. 18a GO Rn. 64 m.w.N. und Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: 30. EL Februar 2020, Art. 18a Rn. 12, die generell anführen, dass ein subjektives Recht der Bürgerschaft auf

fehlerfreie Entscheidung über die Durchführung eines Bürgerentscheids nicht bestehe und dementsprechend auch Art. 18a Abs. 2 GO kein eigenständiges subjektiv-öffentliches Recht der Gemeindebürger auf fehlerfreie Entscheidung des Gemeinderats über die Durchführung eines Bürgerentscheids enthalte).

36

Den Antragstellern steht damit auch in ihrer Eigenschaft als Gemeindebürger kein Recht zur Seite, die Durchführung des Bürgerentscheids am 20. Juni 2021 vorbeugend zu verhindern.

37

2. Bleibt damit der Hauptantrag, mit dem der Antragsgegnerin die Durchführung des Bürgerentscheids vorläufig untersagt werden sollte, ohne Erfolg, so ist über den hilfsweise gestellten Antrag zu entscheiden, aufgrund dessen die Antragsgegnerin die Verbreitung und Aufrechterhaltung der im Schreiben vom 26. Mai 2021 enthaltenen Äußerungen untersagt und sie zu einer „Richtigstellung“ verpflichtet werden soll.

38

Auch dieser Antrag bleibt jedoch aus den zum Hauptantrag dargestellten Gründen ohne Erfolg, da die Antragsteller weder als Vertreter eines Bürgerbegehrens noch als Gemeindebürger entsprechende eigene Rechtspositionen geltend machen können. Es fehlt insbesondere wiederum an einem echten Konkurrenzverhältnis zwischen einem Bürgerbegehren und einem Ratsbegehren, da das Bürgerbegehren das Stadium der Zulässigkeit jedenfalls bislang nicht erreicht hat und ihm damit (noch) keine schutzwürdigen Abwehrpositionen zukommen. Insoweit unterscheidet sich die gegenständliche Sachlage also auch von derjenigen, über die das Verwaltungsgericht Würzburg in der antragstellerseitig geltend gemachten Entscheidung vom 22. Juli 2019 (Az. W 2 E 19.849) zu entscheiden hatte.

39

Zwar unterliegt die Gemeinde auch hinsichtlich eines auf einem Ratsbegehren beruhenden Bürgerentscheids wenn auch nicht einem Neutralitätsgebot, so doch dem sich verfassungsrechtlich aus der Abstimmungsfreiheit und einfachgesetzlich aus Art. 56 Abs. 1 Satz 2 GO ergebenden Gebot der Sachlichkeit und Ausgewogenheit (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 74. Lieferung Febr. 2021, Kennzahl 13.02 Nr. 4 a) und 13.15 Nr. 8 sowie Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, Stand: 144. EL Dezember 2020, Kennzahl 10.18a Nr. 37). Darauf, ob die Antragsgegnerin mit dem von ihrem ersten Bürgermeister unterzeichneten Schreiben vom 26. Mai 2021 hiergegen tatsächlich verstoßen hat, kommt es vorliegend jedoch nicht an, da die Antragsteller dies mangels Antragsbefugnis eben nicht im gegenständlichen gerichtlichen Verfahren geltend machen können. Auch Art. 18a Abs. 15 GO, der in Bezug auf die im Gemeinderat und die von den vertretungsberechtigten Personen eines Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen eine Regelung zu einem quantitativen Ausgewogenheitsgebot enthält, verhilft den Antragstellern vorliegend zu keinem derartigen Anordnungsanspruch. Ein solches Paritätsgebot mag zwar nicht erst ab der Entscheidung des Gemeinderats über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gelten, sondern bereits dann, wenn das Bürgerbegehren bei der Gemeinde eingereicht ist, es die erforderlichen Unterschriften aufweist und auch aus sonstigen Gründen nicht offensichtlich unzulässig ist (so jedenfalls Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, Stand: 144. EL Dezember 2020, Kennzahl 10.18a Nr. 37). Da ein Bürgerbegehren das Stadium der Zulässigkeit hier aber nicht erlangt hat und am bevorstehenden Sonntag allein die Entscheidung über einen auf einem Ratsbegehren beruhenden Bürgerentscheid ansteht, kommt den Antragstellern insoweit wiederum keine wehrfähige Rechtsposition als Vertreter eines Bürgerbegehrens zu.

40

Sollten im Vorfeld der Durchführung eines Bürgerentscheids Bedenken etwa gegen die Rechtmäßigkeit der gemeindlichen Begleitung des Verfahrens und der anstehenden Entscheidung aufkommen, besteht insoweit daher nur die Möglichkeit, die Rechtsaufsichtsbehörde zur Überprüfung des gemeindlichen Handelns und zur etwaigen weiteren Veranlassung aufzufordern, wobei auch hierauf grundsätzlich kein Anspruch besteht. Hatte ein Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot Auswirkungen auf den Ausgang des durchgeführten Bürgerentscheids, kann bei der Rechtsaufsichtsbehörde gegebenenfalls auch im Nachhinein auf die Ungültigerklärung und Wiederholung des Bürgerentscheids hingewirkt werden (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 74. Lieferung Febr. 2021, Kennzahl 13.15 Nr. 8 a) dd)). Im Nachgang zu einem bereits durchgeführten Bürgerentscheid könnten etwaige Verstöße daneben gegebenenfalls auch

beispielsweise noch in einem Verfahren geltend gemacht werden, das sich gegen die im Bürgerentscheid getroffene Entscheidung selbst (soweit dieser ausnahmsweise unmittelbare Außenwirkung zukommen sollte) oder deren mit Außenwirkung verbundene Umsetzung richtet.

41

Nach alldem waren aber sowohl der Hauptwie auch der Hilfsantrag auf Erlass einstweiliger Anordnungen abzulehnen.

42

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO.

43

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Vorliegend handelt es sich mit Haupt- und Hilfsantrag um zwei eigenständige Streitgegenstände, über die wegen Eintritts der innerprozessualen Bedingung jeweils zu entscheiden war und bei denen nicht der eine im anderen aufgeht. Nachdem es sich jeweils um eine Streitigkeit im Zusammenhang mit einem Bürgerentscheid handelt, wird unter Berücksichtigung von Nrn. 22.6 und 1.5 des Streitwertkatalogs jeweils die Hälfte des Hauptsachestreitwerts in Höhe von je 15.000,00 Euro, mithin je 7.500,00 Euro und in der Summe (vgl. § 45 Abs. 1 Satz 2 GKG) wiederum ein Streitwert in Höhe von 15.000,00 Euro festgesetzt. Der Umstand, dass es sich bei den Antragstellern um eine Personenmehrheit handelt, wirkt hier nicht streitwerterhöhend, da sie das Bürgerbegehren gemeinschaftlich vertreten.