

Titel:

Sicherung des Anspruchs auf Zulassung eines Bürgerbegehrens – Einstellung der Bauleitplanung

Normenketten:

GO Art. 18a

VwGO § 123

Leitsätze:

1. Art. 18a Abs. 4 S. 1 GO setzt voraus, dass die unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist. Es muss erkennbar sein, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird. Da der Bürgerentscheid nach Art. 18a Abs. 13 S. 1 GO dieselben Wirkungen hat, muss die zu entscheidende Fragestellung so konkret sein, wie ein Gemeinderatsbeschluss. (Rn. 27)

(redaktioneller Leitsatz)

2. Bürgerbegehren, die nur eine nachträgliche Meinungsäußerung der Gemeindebürger zu einer bereits vom Gemeinderat entschiedenen Verwaltungsmaßnahme herbeiführen wollen, die also keine rechtlichen Auswirkungen haben, sondern denen allenfalls politische Signalwirkung zukommt, sind unzulässig. (Rn. 32)

(redaktioneller Leitsatz)

3. Eine auf Einstellung von Bauleitplanverfahren zielende Fragestellung kann zulässigerweise zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden. Gleiches muss für die Erstellung informeller städtebaulicher Planungen wie zB Rahmen- bzw. Entwicklungspläne gelten. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

4. Die Vertreter eines (nach vorläufiger gerichtlicher Einschätzung) als zulässig anzusehenden Bürgerbegehrens haben nach der Einreichung der Unterschriftenlisten einen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes durchsetzbaren grundsätzlichen Anspruch auf Sicherung der Durchführung des erstrebten Bürgerentscheids. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bürgerbegehren, Einstellung der Bauleitplanung, Durchführung einer Rahmenplanung, Vertreter, Bestimmtheit der Fragestellung, Meinungsumfrage, Maßnahme mit Entscheidungscharakter, einstweiliger Rechtsschutz, Bekanntmachung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 20.12.2021 – 4 CE 21.2576

Tenor

I. Der Antragsgegnerin wird bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens (M 7 K 21.3910) untersagt, Satzungsbeschlüsse der Bebauungspläne „Bebauungsplan K. Feld BA 1“ und „Bebauungsplan K. Feld BA 2“ ortsüblich bekannt zu machen.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

II. Die Kosten haben die Antragsteller als Gesamtschuldner und die Antragsgegnerin je zur Hälfte zu tragen.

III. Der Streitwert wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller begehren im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes als Vertreter eines für unzulässig erklärten Bürgerbegehrens die Sicherung des Anspruchs auf Zulassung eines Bürgerbegehrens, das sich gegen zwei Bebauungsplanverfahren der Antragsgegnerin richtet.

2

Die Antragsteller reichten bei der Antragsgegnerin am 10. Juni 2021 die gesammelten Unterschriften zur Beantragung eines Bürgerentscheids ein, mit dem der Stopp laufender Bebauungsplanverfahren im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin und stattdessen die Erstellung einer neuen Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb erreicht werden soll. Auf der einseitig bedruckten Unterschriftsliste ist Folgendes formuliert:

3

Antrag auf Bürgerentscheid

„Für ein lebenswertes G. - gegen Verkehrschaos und Bauwahn am K. Feld“

Mit meiner Unterschrift beantrage ich gemäß Artikel 18a der Bayerischen Gemeindeordnung (BayGO) die Durchführung eines Bürgerentscheides zu folgender Frage:

Sind Sie dafür, dass die aktuell laufenden Bebauungsplanverfahren am „K. Feld“ gestoppt werden und stattdessen eine neue Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb mit folgenden Zielen erstellt wird?

- Anpassung des Maßes einer möglichen Bebauung an die bestehende Umgebung
- Schaffung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum
- Ernsthafte Berücksichtigung des Klimawandels durch möglichst klimaneutrale Planung
- Minimierung von zusätzlichem PKW- und LKW-Verkehr
- Effektive Bürgerbeteiligung im Verfahren zur Erstellung des Rahmenplans Begründung Im Bereich des Kreuzlinger Feldes sieht die Rahmenplanung der Stadt die bauliche Entwicklung einer Fläche von etwa 10 ha vor. Das derzeit von der Stadt in einer ersten Stufe betriebene Bebauungsplanverfahren umfasst allein beim Bauabschnitt 1 eine Fläche von 6,46 ha, von der etwa 88,3% Bauflächen und 11,7% öffentliche Verkehrsflächen werden sollen. Der Bebauungsplan sieht Allgemeine Wohngebiete und ein Urbanes Gebiet (eine Mischung von Wohnungen, Geschäften und Büros) vor. Es wird eine hohe Baudichte angestrebt. Im Innern können die Abstandsflächen auf bis zu 3 m verkürzt und teils über 50 m lange mehrgeschossige Baukörper zugelassen werden. Der Bauabschnitt 2 von etwa 2,5 ha sieht Gemeinbedarfsflächen (Schule, Kita) und ein Sondergebiet für Wohnen und großflächigen Einzelhandel mit einer Verkaufsfläche von bis zu 2500 m² vor. Die Flächenbilanz: 79,9% Bauflächen, 20,1% öffentliche Verkehrsflächen. Die Größe und Maße dieser Nutzungen hängen auch von der Realisierung des Bauabschnitts 1 ab.

Wir meinen, dass eine solche, von Investoren vermarktete Bebauung am Rand der Stadt mit einem sprunghaften hohen Einwohnerzuwachs städtebaulich verfehlt ist und nicht dem Charakter der vorhandenen Bebauung entspricht. Der Klimawandel, der stärkere Schutz von Umwelt und Natur (siehe Volksbegehren „Rettet die Bienen“), das Gebot des flächenschonenden Bauens sowie die Eindämmung des motorisierten Individualverkehrs verlangen neue Lösungen des Städtebaus und der Entwicklung unserer Stadt. Erst mit einer neuen, zeitgemäß angepassten Rahmenplanung für das Kreuzlinger Feld können die Ansprüche an die Leitlinien einer Bebauung erfüllt werden, die dem Wohle der Germeringer*innen dient und dem Klimawandel Rechnung trägt.

Als Vertreter*innen gemäß Art. 18a (4) BayBO werden benannt:

Name und Adresse der Antragsteller Stellvertreter: [Name und Adresse des Stellvertreters]

4

Es folgt ein erläuternder Hinweis, für welche Handlungen die Antragsteller ermächtigt werden, eine Klausel zur Teilnichtigkeit sowie zur Verwendung der Unterschrift bzw. der Datennutzung und der Hinweis, dass nur Wahlberechtigte der Antragsgegnerin unterschreiben dürfen. Darunter befindet sich eine Tabelle mit den Spalten „Vorname (gut lesbar), Nachname (gut lesbar), Straße/Hausnummer, Ort [vorausgefüllt mit 8... G., Unterschrift und Bemerkung Stadt G.“. Darunter befinden sich vier mit Nrn. 1 bis 4 bezeichnete Unterschriftenzeilen.

5

Ausweislich eines Aktenvermerks vom 17. Juni 2021 wurden die Unterstützungsunterschriften der Ordner 1/3 und 2/3 vom Einwohnermeldeamt der Antragsgegnerin überprüft. Da dort 2.193 gültige Unterschriften enthalten waren, wodurch das notwendige Quorum vom 7% (2.117 Unterschriften) bereits erreicht wurde, wurden die 667 in Ordner 3/3 enthaltenen Unterschriften nicht mehr überprüft.

6

Am 6. Juli 2021 fasste der Stadtrat der Antragsgegnerin mit 21 zu 18 Stimmen den Beschluss, dass das streitgegenständliche Bürgerbegehren unzulässig sei.

7

Mit Bescheid vom 12. Juli 2021, den Bevollmächtigten am 15. Juli 2021 zugestellt, wies die Antragsgegnerin das eingereichte Bürgerbegehren als unzulässig zurück. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, das Bürgerbegehren sei materiell unzulässig, da die konkrete Fragestellung keinen Entscheidungscharakter i.S.d. Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO besitze. Anliegen des Bürgerbegehrens sei nach seinem Wortlaut bereits keine abschließende Sachfrage. Vielmehr sei es darauf gerichtet, die Antragsgegnerin zu verpflichten, das Bauleitplanverfahren zu stoppen und alle diesbezüglichen Planungsschritte in einem noch offenen Ideenwettbewerb unter jeweiliger Bürgerbeteiligung in einer „Rahmenplanung“ weiterzuverfolgen. Es sei damit auf eine Bürgerbefragung zu diversen Einzelfragen der Bauleitplanung gerichtet. Eine Sachentscheidung werde auf die nachfolgende Ebene erst noch zu gewinnender Erkenntnisse aus dieser Bürgerbeteiligung verschoben. Bestimmte Sachentscheidungen würden zwar offensichtlich angestrebt (geringeres Maß der baulichen Nutzung, klimaneutrale Planung, Verkehrsminimierung etc.); diese sollten aber nicht vorweggenommen, sondern einem „offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb mit effektiver Bürgerbeteiligung“ vorbehalten werden. Demzufolge handele es sich um kein Bürgerbegehren im Rechtssinne, sondern um einen Antrag auf Durchführung (mehrerer) Bürgerbefragungen zu den aufgelisteten Themen. Die konkrete Fragestellung führe auch keine Grundsatzentscheidung herbei, die nur noch durch Detailregelungen des Gemeinderats ausgefüllt werden müsste. Der Stadtrat solle hier nicht nur noch Detailregelungen treffen, sondern die gesamte weitere Überplanung des Kreuzlinger Felds solle mit offenem Ergebnis durch effektive Bürgerbeteiligung erst noch stattfinden. Auch die enumerativ aufgelisteten Zielvorstellungen seien nicht im Sinne einer Grundsatzentscheidung verbindlich, sondern stünden ausweislich der Fragestellung ersichtlich zur Disposition und unterlägen einer erst noch vorzunehmenden Gewichtung. Die Formulierung beschränke sich neben der Forderung der Durchführung einer Rahmenplanung auf die bloße Kundgabe von Meinungen, ohne dass deutlich werde, was Folge eines entsprechenden Stadtratsbeschlusses oder eines erfolgreichen Bürgerbegehrens wäre. Der Gegenstand der Entscheidung müsse sich aber stets unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben. Lasse der Text, wie vorliegend, eine auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtete Fragestellung nicht erkennen, sei das Bürgerbegehren unzulässig. Weiter sei die Fragestellung unbestimmt. Das Bürgerbegehren sei nicht auf eine zulässige Grundsatzentscheidung gerichtet, eine neue Rahmenplanung unter Berücksichtigung bestimmter Zielvorgaben zu erstellen, da hier gerade keine Grundsatzentscheidung in der Sache getroffen werde, sondern einem späteren Zeitpunkt vorbehalten werden solle. Auch bei der gebotenen wohlwollenden Auslegung der Fragestellung werde der Inhalt der späteren, durch den Bürgerentscheid herbeizuführenden Entscheidung nicht deutlich. Maßgeblich für die Auslegung sei nur der objektive Erklärungsgehalt, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste. Hier lasse das Bürgerbegehren nicht erkennen, was unter der Erstellung einer „neuen Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb mit effektiver Bürgerbeteiligung“ zu verstehen sei. Es bleibe unklar, wer die Rahmenplanung erstelle, wie das Verfahren der Rahmenplanung sowie des Ideenwettbewerbs und der Bürgerbeteiligung konkret ausgestaltet werde und wer überhaupt in welcher Funktion am Verfahren beteiligt werden solle. Unklar sei auch, ob die Ergebnisse der Rahmenplanung für den Stadtrat verbindlich seien oder lediglich eine politische Signalwirkung erzeugen und ob alle Bürger oder lediglich ein repräsentativer Ausschnitt befragt werden sollten. Selbst in zentralsten Fragen könne der Bürger am Abstimmungstag nicht absehen, welche Entscheidung er treffe. Diejenigen Bürger, die das aktuell laufende Bebauungsplanverfahren nur für den Fall stoppen wollten, dass künftig jedenfalls eine andere Bebauung entstehe, könnten von dieser Tatsache nicht ausgehen, da der Ideenwettbewerb „offen“ geführt werden solle und die Zielsetzung nur von einer „möglichen“ Bebauung spreche. Problematisch erscheine zudem, dass sich die Fragestellung und Begründung nicht zur Frage äußere, wie sich die angestrebte Rahmenplanung zu dem gesetzlich vorgeschriebenen mehrstufigen Bauleitplanverfahren verhalte. Auch die Zielsetzungen seien unbestimmt

und widersprüchlich. So sei nicht erkennbar, ob das derzeitige Bauleitplanverfahren unter Beachtung der Ergebnisse der Rahmenplanung fortgeführt oder eine gänzlich andere Bebauung oder Freihaltung von jeglicher Bebauung angestrebt werde. Darüber hinaus sollten die Zielsetzungen nach dem Wortlaut offenbar gleichberechtigt nebeneinander verfolgt werden, was offensichtlich unvermeidbare Zielkonflikte zur Folge habe. Unklar bleibe, welcher Zielvorgabe bei der Rahmenplanung Vorrang eingeräumt werden solle. Angesichts der möglichen und vorprogrammierten unterschiedlichsten Vorstellungen der Unterzeichner bleibe völlig offen, welche konkrete Maßnahmen wann, wie lange und in welchem Verfahren zu ergreifen wären. Ein solcher Auftrag erweise sich als zu unbestimmt und führe zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. Zwar sei aufgrund der festgestellten Unzulässigkeit der konkreten Fragestellungen nicht mehr abschließend geprüft worden, ob die Begründung ausschließlich zutreffende Tatsachen enthalte. Grundsätzlich könne jedoch festgestellt werden, dass die Unterschriftenlisten im Wesentlichen nur eine Begründung für den ersten Teil der Fragestellung enthielten. Im Hinblick auf die konkreten Ziele der angestrebten Rahmenplanung sei die Begründung defizitär. Sie vermittele den Bürgern jedenfalls ein unvollständiges Bild von den maßgeblichen Zielen des Bürgerbegehrens. Es spreche daher vieles dafür, dass bezüglich der zweiten Teilfrage ein Begründungsausfall vorliege. Der Bescheid enthält zudem folgenden Hinweis: Soweit der Bevollmächtigte der Bürgerinitiative habe anklingen lassen, dass über die erste Teilfrage auch unabhängig von der zweiten Teilfrage entschieden werden könne, so sei über die Zulässigkeit der Durchführung des Bürgerentscheids nur in Bezug auf die erste Teilfrage nicht zu entscheiden gewesen, da eine Änderung der Fragestellung ausschließlich durch die Vertreter des Bürgerbegehrens erfolgen könne. Dies sei bislang nicht geschehen. Das anwaltliche Schreiben vom 5. Juli 2021 habe gerade keine Streichung der zweiten Teilfrage vorgenommen, sondern gehe inhaltlich von der Zulässigkeit beider Teilfragen aus. Eine Änderung der Fragestellung sei auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren möglich. Allerdings könne ein Teil der Fragestellungen nur dann gestrichen werden, wenn sich aus den Gesamtumständen hinreichend sicher ergebe, dass die Unterzeichner „notgedrungen“ die reduzierte Fragestellung ebenfalls unterstützen wollten, um ihrem Grundanliegen wenigstens noch in diesem Umfang Geltung zu verschaffen. Dies treffe auf das vorliegende Bürgerbegehren nicht zu, da der erste Teil der Fragestellung nach dem objektiven Erklärungsinhalt gegenüber der übrigen Fragestellung nicht dermaßen verselbstständigt gewesen sei, dass er - für sich - den entscheidenden Anstoß für die Unterschriften gegeben hätte. Nach dem objektiven Erklärungsinhalt sollten die laufenden Bebauungsplanverfahren nicht absolut verhindert, sondern eine andere Planung mit formulierten Zielsetzungen angestrebt werden. Eine Streichung der zweiten Teilfrage sei unzulässig, da sie ersichtlich nicht dem Willen der Unterzeichner entspreche.

8

Gegen diesen Bescheid haben die Antragsteller am 22. Juli 2021 Klage erhoben (M 7 K 21.3910) und am 28. September 2021 einen Antrag im einstweiligen Rechtsschutz gestellt.

9

Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgetragen, die Antragsgegnerin sei mit Schreiben vom 8. Juli 2021 aufgefordert worden, die Bebauungspläne bis zur Entscheidung über die Klage nicht fortzusetzen. Dies habe der Oberbürgermeister am 14. Juli 2021 abgelehnt. In der Sitzung des Bau- und Planungsausschusses am 28. September 2021 würden die bei der öffentlichen Anhörung eingegangenen Einwendungen zu den Bebauungsplänen behandelt. Nach den Sitzungsvorlagen solle dem Stadtrat, der am 12. Oktober 2021 tagen werde, empfohlen werden, die Einwendungen im Wesentlichen zurückzuweisen oder zur Kenntnis zu nehmen und die Satzungsbeschlüsse nach § 10 BauGB zu den Bebauungsplänen zu fassen. Die Antragsgegnerin sei mit Schreiben vom 21. September 2021 aufgefordert worden, wenigstens eine verbindliche Erklärung zur Unterlassung der Bekanntmachung eventueller Satzungsbeschlüsse abzugeben. Auch dies habe die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 27. September 2021 abgelehnt, wobei sie die Vorbehandlung im Ausschuss und die endgültige Behandlung im Stadtrat am 12. Oktober 2021 bestätigt habe. Es bestehe ein Sicherheitsbedürfnis dahingehend, dass die Antragsgegnerin keine vollendeten Tatsachen schaffe, indem sie die Bebauungspläne, die mit dem Bürgerentscheid gestoppt werden sollen, als Satzungen beschließe und bekannt mache. In diesem Falle würde das Bürgerbegehren ins Leere laufen. Der Hinweis der Antragsgegnerin, der Oberbürgermeister könne in eigener Kompetenz keine solche Erklärung abgeben, sei unbehelflich. Er hätte eine entsprechende Entscheidung des Stadtrats herbeiführen können. Die letzte Stadtratssitzung habe am 14. September 2021 stattgefunden; zu diesem Zeitpunkt sei dem Oberbürgermeister bekannt gewesen, dass in der Sitzung des Bau- und Planungsausschusses die Vorbehandlung der Bebauungspläne erfolgen werde. Ungeachtet dessen könne er nach Art. 37 Abs. 3 GO

im Wege einer dringlichen Anordnung eine solche Entscheidung treffen. Er habe aber nicht einmal in den Sitzungsunterlagen dem Stadtrat empfohlen, einen entsprechenden Beschluss zu fassen und/oder auf die Satzungsbeschlüsse bis zum Abschluss des Klageverfahrens zu verzichten. Die Antragsteller könnten nicht bis zum 12. Oktober 2021 auf die Entscheidung des Stadtrats warten. Falls dieser die Bebauungspläne zu Satzungen erhebe, könnten diese am nächsten Tag bekannt gemacht und damit in Kraft gesetzt werden, sodass auch keine Zeit für einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbleibe. Obgleich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Auffassung vertrete, dass zur Sicherung des Bürgerbegehrens die Nichtbekanntmachung eventueller Satzungsbeschlüsse genüge, werde aus Rechtssicherheitsgründen ein weitergehender Antrag dahingehend gestellt, dass schon die Satzungsbeschlüsse zu unterlassen seien. Denn nach dem Wortlaut des § 10 BauGB sei die Antragsgegnerin verpflichtet, einen Satzungsbeschluss bekannt zu machen. Deshalb sei der rechtssichere Weg, Satzungsbeschlüsse zu unterlassen. Hilfsweise werde jedoch ein Antrag im Sinne des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 5. Mai 2020 - 4 CE 20.278 gestellt. Zur Begründung werde auf die Klagebegründung vom 23. August 2021 Bezug genommen. Daraus ergebe sich, dass das Bürgerbegehren mit hoher Wahrscheinlichkeit zulässig sei. Der Stopp der Bebauungspläne sei Wille des Bürgerbegehrens. Dieser Beschlussinhalt sei ohne jeden Zweifel zulässig, ebenso wie der weitere Teil des Bürgerbegehrens, eine Rahmenplanung und einen städtebaulichen Wettbewerb durchzuführen. Dass solche planerischen Instrumente von der Antragsgegnerin anerkannt und praktiziert würden, ergebe sich auch aus § 9 Abs. 1d der Geschäftsordnung des Stadtrats vom 6. Mai 2020. Danach obliege es dem Planungs- und Bauausschuss, städtebauliche Wettbewerbe und informelle Planungen (Rahmenplanungen) zu beschließen und durchzuführen. Zudem obliege es ihm, städtebauliche Verträge abzuschließen. Es sei davon auszugehen, dass zur Umsetzung der streitgegenständlichen Bebauungspläne solche abgeschlossen werden sollten.

10

In der Klagebegründung vom 23. August 2021 führen die Antragsteller im Wesentlichen aus, die Fragestellung erfasse zulässige Maßnahmen bzw. Beschlussgegenstände und sei bestimmt genug. Die verfolgten Ziele erschlossen sich im Kontext mit der Begründung für jeden unbefangenen Leser. Die Fragestellungen seien eindeutig. Auf jeden Fall sollten die laufenden Bebauungsplanverfahren u.a. wegen der überzogenen Baudichte gestoppt, also eingestellt werden. Mit der zu beschließenden Rahmenplanung sollten Leitlinien für eine mögliche künftige Baurechtsschaffung erarbeitet werden. Dies gehe eindeutig aus dem letzten Satz der Begründung hervor. Eingangs der Begründung werde darauf hingewiesen, dass die zu stoppenden Bebauungsplanverfahren auf einer verfehlten Rahmenplanung beruhten. Damit sei für jeden Wahlberechtigten klar, dass die derzeitigen Planungen nicht nur abgelehnt, sondern eingestellt werden sollten. Dies könne zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Es solle dann eine rechtlich zulässige Rahmenplanung für mögliche neue Bebauungsplanverfahren erarbeitet und vom Stadtrat beschlossen werden. Die Unterzeichner würden nicht irreführt. Es handele sich um zwei sachlich miteinander verknüpfte Fragestellungen; Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO verbiete lediglich die Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in ein und derselben Fragestellung. Jede der beiden Fragestellungen sei für sich zulässig. Der Großteil der Begründung beziehe sich auf die überdimensionierte Baudichte, die Baumasse und die damit einhergehende Verkehrsbelastung. Aus diesem Kontext sei zu entnehmen, dass der erste Teil der Fragestellung auch bei Unzulässigkeit des zweiten Teils zulässig sei. Die Unterzeichner hätten ausdrücklich die Gültigkeit ihrer Unterschrift auch für den verbleibenden Teil bei teilweiser Unzulässigkeit erklärt. Hiermit habe sich der Stadtrat in der Sitzung vom 6. Juli 2021 trotz Hinweises der Antragsteller im Schreiben vom 5. Juli 2021 nicht auseinandergesetzt. Auch das zugrundeliegende Rechtsgutachten habe sich mit dieser Frage nicht befasst. Die Teilzulassung wäre ferner nicht sinnlos, da die Einstellung der Bebauungsplanverfahren auch ohne einen zugleich gefassten Beschluss über das weitere Vorgehen sachgerecht sei. Innerhalb der Stillhaltefrist von einem Jahr nach Art. 18a Abs. 13 GO könne gegebenenfalls ein weiteres Bürgerbegehren initiiert werden. Die Vorgehensweise der Antragsgegnerin sei unfair gegenüber dem Bürgerbegehren. Die Stadt habe im Vorfeld keinerlei Bedenken gegen die Zulässigkeit geäußert. Im Gegenteil sei die Einreichung mit den Vertretern des Bürgerbegehrens so besprochen worden, dass eine Abstimmung zusammen mit der Bundestagswahl am 16. September 2021 hätte erfolgen können. Ohne diese Abstimmung wäre das Bürgerbegehren schon früher eingereicht worden. Die Antragsgegnerin sei verpflichtet, Bedenken gegen die Zulässigkeit rechtzeitig und nicht erst in der Stadtratssitzung zu äußern. Sie habe keinen Kontakt mit den Antragstellern aufgenommen, um möglicherweise eine Übereinkunft über die Fragestellung im Rahmen einer zulässigen Änderung zu treffen. Eine Beschränkung auf die erste Fragestellung noch im Rahmen des Klageverfahrens

sei jedoch nicht notwendig, da das Bürgerbegehren insgesamt zulässig sei. Das Bürgerbegehren erfülle die von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze, was unter Bezugnahme auf VG Augsburg, B.v. 28.1.2020 - Au 7 E 20.167, BayVGH, B.v. 28.7.2005 - 4 CE 05.1961 und BayVGH, U.v. 13.3.2019 - 4 B 18.1851 näher ausgeführt wird. Mit einem Bürgerentscheid könnten auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die durch Detailregelungen des Gemeinderats ausgefüllt werden müssten. Der zweite Teil der Fragestellung sei zulässig, da die Rahmenplanung nicht nur von der Antragsgegnerin selbst dem strittigen Bebauungsplanverfahren vorgeschaltet, sondern auch grundsätzlich im Baugesetzbuch als eine zulässige Maßnahme der Ortsentwicklung vorgesehen sei. Mit dem Beschluss, eine Rahmenplanung durchzuführen, werde nicht eine bloße Meinungsumfrage der Bevölkerung durchgeführt, sondern ein Ortsentwicklungskonzept erarbeitet, das wiederum als Abwägungsmaterial bei einem folgenden Bebauungsplanverfahren beachtet werden müsse. Diese Bedeutung der Rahmenplanung werde in dem dem Stadtratsbeschluss zugrundeliegenden Rechtsgutachten übersehen bzw. völlig verkannt. Die Rahmenplanung sei Teil der vorbereitenden Bauleitplanung. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sei eine vom Stadtrat beschlossene Rahmenplanung bei der förmlichen Bauleitplanung als Abwägungsmaterial zur berücksichtigen. Rahmenplanungen könnten sich auf bestimmte Gemeindeteile beziehen sowie bestimmte Nutzungen zum Gegenstand haben. Sie sollten eine verbindliche Bauleitplanung vorbereiten, Konzept und Planung müssten einen Planinhalt haben. Es sei ein förmlicher Stadtratsbeschluss erforderlich. Eine Rahmenplanung habe eine die Bauleitplanung unterstützende Bedeutung und könne auch als Richtschnur für die Verwaltung bestimmt werden. Eine Rahmenplanung könne unter Beteiligung der Bevölkerung erstellt werden. Die Art der Beteiligung könne der Stadtrat beschließen, wobei er nicht an die förmlichen Beteiligungsvorschriften des Bebauungsplans gebunden sei. Die Beteiligung habe auch sonstige rechtliche Bedeutung im Bauplanungsrecht (z.B. § 33 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Die informelle Rahmenplanung sei auch für die Vorbereitung von Sanierungsmaßnahmen und bei städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Leitlinie und Abwägungsmaterial zu berücksichtigen. Der Auftrag an den Stadtrat, eine Rahmenplanung durchzuführen und zu beschließen, stelle daher keine Meinungsumfrage dar, sondern ein im Baugesetzbuch vorgesehenes Instrument der Ortsentwicklung. Da Konzept und Planung einen bestimmten Aussagegehalt haben müssten, seien auch die in der Abstimmungsfrage enthaltenen Zielvorstellungen zulässig. Nach der Rechtsprechung könnten Zielvorstellungen in die Fragestellung eines Bürgerbegehrens, das sich auf einen förmlichen Bebauungsplan beziehe, aufgenommen werden. Dasselbe müsse für den informellen Rahmenplan, der Leitlinien für die förmliche Bauleitplanung erarbeiten solle, gelten. Die streitgegenständlichen Zielvorstellungen bezögen sich auf rechtlich zulässige Festsetzungen und Abwägungen im Rahmen eines förmlichen Bebauungsplans und seien damit auch in einer informellen Rahmenplanung als zu erreichende Ziele zulässig. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB könne Art und Maß der baulichen Nutzung festgesetzt werden. Daher sei die Zielvorstellung, eine mögliche künftige Bebauung an der vorhandenen Umgebung zu orientieren, zulässig. Die Zielvorstellung, nachhaltig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, könne nach § 9 Abs. 1 Nr. 7, Abs. 1 Nr. 8 BauGB festgesetzt werden. Ein solches Ziel könne auch über einen städtebaulichen Vertrag erreicht werden (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Die Reduzierung des Verkehrs sei nach § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB ausdrücklich als ein zu verfolgendes städtebauliches Ziel vorgesehen. Eine Ortsentwicklung und die darauf fußende Bauleitplanung solle den Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung tragen. Dieser Grundsatz nach § 1a Abs. 5 Satz 1 BauGB sei in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. Dem Klimaschutz kommen zudem besonderes Gewicht zu, was im Folgenden weiter ausgeführt wird. Schließlich sei auch der mit der Fragestellung zur Abstimmung gestellte Auftrag, diese Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb zu erstellen, zulässig. Dies sei ein bewährtes Instrument der Ortsentwicklung. Nach § 1 Abs. 1 erster Spiegelstrich der Richtlinie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung könnten sich solche Wettbewerbe insbesondere auf den Städtebau, die Stadtplanung und die Stadtentwicklung erstrecken. Auslober seien nach § 2 Abs. 1 der Richtlinie u.a. öffentliche Auftraggeber, die einen Wettbewerb ausschrieben. Der Wettbewerb müsse demnach vom Stadtrat beschlossen werden. Der Wettbewerb könne als offener Wettbewerb stattfinden (§ 3 Abs. 3 der Richtlinie). Nach § 5 Abs. 1 der Richtlinie definiere der Auslober die Anforderungen und die Zielvorstellung. Solche Zielvorstellungen seien in der Fragestellung also zulässigerweise sowohl für den Ideenwettbewerb als auch in die darauf beruhende Rahmenplanung aufgenommen worden. Mit der im Bürgerbegehren geforderten Rahmenplanung stehe eine rechtlich zulässige Maßnahme zur Abstimmung. Die genannten Zielsetzungen seien ersichtlich nicht abschließend und auch nicht als gleichrangig anzusehen, sondern als Rahmenvorgabe, die zulässig sei. Denn nach § 2 Abs. 3 BauGB sei die Antragsgegnerin verpflichtet, das Abwägungsmaterial für eine Bauleitplanung zu ermitteln. Hierzu gehöre auch ein beschlossener

Rahmenplan, an dem die Bevölkerung effektiv beteiligt worden sei. Die Antragsgegnerin solle bewährte Planungsinstrumente im Vorfeld einer möglichen förmlichen Bauleitplanung beschließen und erarbeiten. Dazu solle die bisherige Planung eingestellt und stattdessen ein Planungs- und Entwicklungskonzept erarbeitet werden, das den formulierten Zielsetzungen gerecht werde. In die Erarbeitung dieser Planung solle die Bevölkerung effektiv eingebunden werden. Auch dies entspreche den heutigen Vorstellungen an die Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen. Aus dem letzten Satz der Begründung ergebe sich, dass kein Stillstand eintreten, sondern ein Konzept erarbeitet werden solle, das als Abwägungsmaterial diene. Ein offener städtebaulicher Ideenwettbewerb sei geeignet, den eigenen Planungshorizont zu erweitern und Sachverstand von außen zu generieren. Sowohl der Ideenwettbewerb als auch die Rahmenplanung seien sachliche Beschlüsse des Stadtrats und könnten damit Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

11

Die Antragsteller beantragen,

Der Antragsgegnerin wird untersagt, bis zur Durchführung des Bürgerentscheids Beschlüsse zu fassen, die dem Bürgerbegehren „Für ein lebenswertes Germering - gegen Verkehrschaos und Bauwahn am K. Feld“ zuwiderlaufen, insbesondere Beschlüsse zum Abschluss städtebaulicher Verträge im Zusammenhang mit Bauleitplanungen sowie Satzungsbeschlüsse der Bauleitplanungen „Bebauungsplan K. Feld BA 1“ und „Bebauungsplan K. Feld BA 2“ selbst zu fassen.

Hilfsweise:

Der Antragsgegnerin wird geboten, die Bekanntmachung der Bebauungspläne „K. Feld BA 1 und 2“ bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens zu unterlassen.

12

Die Antragsgegnerin beantragt,

Der Antrag wird abgelehnt.

13

Zur Begründung wird mit Schriftsatz vom 1. Oktober 2021 ausgeführt, ein Sicherungsanspruch sei nicht glaubhaft gemacht. Die mit dem Hauptantrag begehrte Verpflichtung, dem Bürgerbegehren zuwiderlaufende Beschlüsse bis zur Durchführung des Bürgerentscheids zu untersagen, sei zur Zweckerreichung nicht erforderlich (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 938 ZPO). Eine einstweilige Anordnung könne nur die Zwischenzeit bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache M 7 K 21.3910 betreffen. Im Erfolgsfalle trete ohnehin die Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO ein, im Falle des Unterliegens läge eine rechtswidrige Übersicherung vor. Weiter bestehe nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ein Sicherungsanspruch nur hinsichtlich solcher gemeindlicher Maßnahmen, die irreparable Verhältnisse schaffen und damit die Ziele des Bürgerbegehrens unterlaufen würden. Dies sei weder bei Gemeinderatsbeschlüssen über die Aufstellung eines Bebauungsplans noch über den Abschluss städtebaulicher Verträge der Fall, da in der Fortführung des Planungsverfahrens für sich genommen noch keine unzulässige Beeinträchtigung von Rechtspositionen der Unterstützer liege. Vor seiner Bekanntmachung stelle ein Bebauungsplan ein reines Verwaltungsinternum dar. Ein Sicherungsanspruch bestehe aber auch nicht hinsichtlich des Hilfsantrags, da das Bürgerbegehren unzulässig sei, weil es auf die Durchführung von Bürgerbeteiligungen bzw. Bürgerbefragungen zu einem späteren Zeitpunkt während der Rahmenplanung gerichtet sei. Zudem genüge die Fragestellung nicht den Anforderungen hinsichtlich der Bestimmtheit und Eindeutigkeit und es bestünden erhebliche Zweifel an der Vollständigkeit seiner Begründung.

14

Zur Vertiefung werde auf den Inhalt der Klageerwiderung im Hauptsacheverfahren vom 1. Oktober 2021 verwiesen. Dort führt die Antragsgegnerin über die bereits in der Bescheidsbegründung enthaltene Argumentation hinaus im Wesentlichen aus, es habe keine inhaltlichen Gespräche zwischen der Antragsgegnerin und den Initiatoren des Bürgerbegehrens gegeben, in denen die Stadt eine Zulässigkeit des Bürgerbegehrens suggeriert habe. Es sei auf die externe Prüfung der Zulässigkeit durch eine Kanzlei hingewiesen worden. Die konkrete Fragestellung der zweiten Teilfrage besitze keinen Sachentscheidungscharakter i.S.d. Art. 18a Abs. 4 GO. Bei dem Begriff der Rahmenplanung handele es sich nicht um einen inhaltlich bestimmten Begriff. Es bleibe für die Unterzeichner offen, ob der Stadtrat die Rahmenplanung mit Beschlüssen voranbringen bzw. auch beenden solle. Das Bürgerbegehren sei auf eine

Bürgerbefragung zu diversen Einzelthemen der Bauleitplanung gerichtet, die dann in einer Rahmenplanung Niederschlag finden sollten. Die Sachentscheidung werde auf die nachfolgende Ebene erst noch zu gewinnender Erkenntnisse aus dieser Bürgerbeteiligung verschoben. Entgegen dem Vorbringen der Antragsteller in der Klagebegründung mache das Bürgerbegehren gerade keine konkreten Vorgaben im Sinne von (zulässigen) verbindlichen und konkreten Rahmenfestlegungen der Bauleitplanung. Das Bürgerbegehren sei auch nicht deshalb unzulässig, weil die Fragestellungen auf ein unzulässiges Ziel gerichtet seien, sondern weil es sich nicht auf eine oder mehrere konkrete Sachfragen beziehe. Dass dies den Bürgerinnen und Bürgern nicht hinreichend klar gewesen sei, belege das vorgelegte Schreiben an die Stadträtin Martina Seeholzer, in dem diese exemplarisch an sie herangetragene Fragen schildere, z.B. „Ist das jetzt eine konkrete Frage zur Entscheidung oder eine Bürgerbefragung?“, oder „Unterschreibe ich jetzt für oder gegen eine Bebauung? Eigentlich will ich gar keine Bebauung.“ Selbst die grundlegendste Frage, ob das Bürgerbegehren überhaupt auf eine weitere (wenn auch andere) Bebauung abziele, sei demnach nicht hinreichend deutlich geworden. Weiter beziehe sich die Begründung im Wesentlichen nur auf den ersten Teil der Fragestellung, und sei im Hinblick auf die konkreten Ziele der Rahmenplanung defizitär und könne aufgrund der Unbestimmtheit der Fragestellung auch nicht durch entsprechende Erklärungen in der Begründung geheilt werden. Es liege ein Begründungsausfall vor, der schon für sich genommen die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Folge habe. Die von den Antragstellern in der Klagebegründung aufgeworfene Frage der Teilzulassung des Bürgerbegehrens durch den Stadtrat sei im derzeitigen Verfahrensstadium unbehelflich, da es nicht Aufgabe der Antragsgegnerin sei, den Wortlaut der Fragestellung zu ändern. Eine Änderung sei auch bislang nicht von den Antragstellern erfolgt. Vorsorglich werde für den Fall einer entsprechenden Klageänderung auf den im streitgegenständlichen Bescheid enthaltenen Hinweis verwiesen. Es liege auf der Hand, dass sich einzelne Unterzeichner maßgeblich von den in der zweiten Teilfrage enthaltenen planerischen Zielen hätten leiten lassen und für ein die bloße Einstellung des Bauleitverfahrens bezweckendes Bürgerbegehren nicht unterzeichnet hätten.

15

Die Antragsteller führten mit Schriftsatz vom 6. Oktober 2021 vertiefend aus, das Sicherheitsbedürfnis und die Dauer der einstweiligen Anordnung gingen nicht über die Beendigung der Hauptsacheklage hinaus. Mit Erledigung des Hauptsacheprozesses erledige sich auch die einstweilige Anordnung und sei aufzuheben. Im Falle des Obsiegens in der Hauptsache werde der Bürgerentscheid durchgeführt. Es bestehe dann kein Rechtsschutzbedürfnis für die einstweilige Sicherung mehr. Das Bürgerbegehren sei gegebenenfalls teilbar. Der erste Teil der Fragestellung werde nicht überflüssig, falls das Gericht von der Unzulässigkeit des zweiten Teils ausgehe. Aus dem ersten Teil der Fragestellung sowie der Begründung gehe hervor, dass die laufende Planung nicht weiter betrieben werden solle. Die Argumentation der Antragsgegnerin sei widersprüchlich. Sie trage vor, der zweite Teil der Fragestellung sei auf eine bloße Kundgebung gerichtet. Aus ihrer Argumentation gehe aber hervor, dass der zweite Teil so zu verstehen sei, dass mit dem Bürgerentscheid über die Durchführung von bewährten und zulässigen Planungsinstrumenten entschieden werden solle. In Bezug auf den Anordnungsanspruch führen die Antragsteller weiter aus, den Entscheidungen des OVG Münster vom 23. April 2002 und des VGH Kassel vom 3. Januar 1994 lägen nicht vergleichbare Sachverhalte zugrunde, was weiter ausgeführt wird. Der Beschluss, eine Rahmenplanung mit einem vorangehenden städtebaulichen Wettbewerb durchzuführen, sei eine Sachentscheidung, wenn auch keine endgültige, da dadurch das Material für ein Bebauungsplanverfahren gesammelt werden solle, an dessen Ende eine Bebauung, die bestimmte Ziele verwirkliche, stehe. Dasselbe gelte auch bei einer nach der Rechtsprechung zulässigen Fragestellung mit dem Ziel der Aufstellung eines Bebauungsplans mit bestimmten Zielvorgaben. Auch hier werde ein ergebnisoffener Planungsprozess in Gang gesetzt, der am Ende durch eine Abwägung entschieden werde. Für die informellen Planungen wie u.a. Rahmenplanung und städtebaulicher Wettbewerb könne nichts anderes gelten. Die Fragestellung könne nur so verstanden werden, dass die Durchführung eines Rahmenplans mit städtebaulichem Wettbewerb beschlossen werde. Es handele sich um eine klare Sachentscheidung, nämlich um das Ingangsetzen eines Planungsprozesses. Die Begründung sei ausreichend. Aus ihrem letzten Satz ergebe sich eindeutig, dass die Unterschriftleistenden eine neue, an anderen Zielen ausgerichteten Bebauung wollten. Die Fragestellung im Kontext mit der Begründung gebe zweifelsfrei wieder, dass die bisherige Planung eingestellt und für eine mögliche neue Bauleitplanung die Durchführung einer Rahmenplanung mit einem städtebaulichen Wettbewerb beschlossen werden solle. Auch wenn ein solcher Hilfsantrag nicht erforderlich sei, weil das Sicherheitsbedürfnis auch bei nur teilweisen Erfolgsaussichten bestünde,

beantragten die Antragsteller vorsorglich und (weiter) hilfsweise,

dass die gestellten Anträge für den Fall, dass nur der erste Teil der Fragestellung vom Gericht als zulässig erachtet wird, zur Sicherung des Bürgerbegehrens bezüglich dieser Fragestellung gestellt werden.

17

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, auch im Klageverfahren M 7 K 21.3910, sowie die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

II.

18

Der Antrag hat teilweise Erfolg.

19

Er ist zulässig und begründet, soweit die Antragsteller mit ihrem (ersten) Hilfsantrag die Anordnung der Unterlassung der Bekanntmachung der Bebauungspläne begehren. In Bezug auf den Hauptantrag ist der Antrag zwar zulässig, aber unbegründet.

20

1. Der (erste) Hilfsantrag, über den mangels Erfolg des Hauptantrags (s.u.) zu entscheiden war, ist zulässig und begründet.

21

Der Antrag ist zulässig, insbesondere sind die Antragsteller als Gesamtvertreter des Bürgerbegehrens nach Art. 18a Abs. 4 und Abs. 8 Satz 2 GO befugt, den Antrag im eigenen Namen zu stellen (vgl. BayVGh, U.v. 10.3.1999 - 4 B 98.1349 - juris Rn. 14).

22

Der (erste) Hilfsantrag ist auch begründet. Die Antragsteller haben einen Anordnungsanspruch und einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

23

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2, § 294 Abs. 1 ZPO sind dabei sowohl ein Anordnungsanspruch, d.h. der materielle Grund, für den der Antragsteller vorläufig Rechtsschutz sucht, als auch ein Anordnungsgrund, der insbesondere durch die Eilbedürftigkeit der Regelung begründet wird, bzw. die für diese maßgeblichen Tatsachen glaubhaft zu machen. Maßgebend sind dabei die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (vgl. BayVGh, B.v. 29.6.2007 - 21 CE 07.1224 - juris Rn. 3; Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 25. Auflage 2019, § 123 Rn. 6). Der Antrag kann nur Erfolg haben, wenn und soweit sich sowohl Anordnungsanspruch als auch Anordnungsgrund aufgrund der Bezeichnung und Glaubhaftmachung als überwiegend wahrscheinlich erweisen (vgl. BayVGh, B.v. 16.8.2010 - 11 CE 10.262 - juris Rn. 20 m.w.N.).

24

Eine solche vorläufige, gerichtlich angeordnete Schutzwirkung nach § 123 VwGO betreffend Bürgerbegehren kann vor dem Eintritt der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO 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. Der Inhalt einer Sicherungsanordnung darf allerdings nicht über den Umfang der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO hinausgehen (vgl. BayVGh, B.v. 25.6.2012 - 4 CE 12.1224 - juris Rn. 22 m.w.N.).

25

Vorliegend haben die Antragsteller einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Nach der gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage dürfte das vorliegende Bürgerbegehren im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung zulässig sein.

26

Die dem Bürgerbegehren zugrundeliegende Fragestellung dürfte hinreichend bestimmt sein.

27

Die Zulassung eines Bürgerbegehrens nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO setzt nach ständiger Rechtsprechung voraus, dass die mit ihm unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist. Hierbei ist nicht erforderlich, dass die Fragestellung so konkret ist, dass es zur Umsetzung des Bürgerentscheids nur noch des Vollzugs durch den Bürgermeister bedarf. Denn da dem (erfolgreichen) Bürgerentscheid nach Art. 18a Abs. 13 GO die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats zukommt, kann sich ein Bürgerbegehren grundsätzlich auf alles beziehen, was auch durch Gemeinderatsbeschluss bestimmt werden könnte (vgl. BayVGh, U.v. 10.12.1997 - 4 B 97.89 u.a. - BayVBI 1998, 242/243 m.w.N.). Auch Grundsatzentscheidungen, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen im Kompetenzbereich des Gemeinderats bedürfen, können grundsätzlich durch Bürgerentscheid getroffen werden (vgl. BayVGh, U.v. 19.2.1997 - 4 B 96.2928 - BayVBI. 1997, 276/277; U.v. 21.3.2012 - 4 B 11.221 - juris Rn. 22). Dabei muss die Fragestellung jedoch so bestimmt sein, dass die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben (vgl. BayVGh, U.v. 10.12.1997 - 4 B 97.89-93 - BayVBI 1998, 242; vgl. auch NdsOVG, B.v. 7.5.2009 - 10 ME 277/08 - juris Rn. 20; OVG NW, U.v. 23.4.2002 - 15 A 5594/00 - juris Rn. 24 und 30; Becker/Bomba, BayVBI 2002, 167/168). Es muss mit anderen Worten erkennbar sein, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird, denn nur dann ist sie hinreichend direktdemokratisch legitimiert. Da der mit einem Bürgerbegehren herbeigeführte Bürgerentscheid nach Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO dieselben Wirkungen wie ein Gemeinderatsbeschluss hat, muss die zu entscheidende Fragestellung - nur, aber auch - so konkret sein, wie ein Gemeinderatsbeschluss selbst (vgl. BayVGh, B.v. 8.4.2005 - 4 ZB 04.1264 - juris Rn. 10 m.w.N.). Eine klare und eindeutige Fragestellung ist auch im Hinblick auf die erforderliche Umsetzung notwendig (vgl. NdsOVG, B.v. 7.5.2009 - 10 ME 277/08 - juris Rn. 20; OVG NW, U.v. 23.4.2002 - 15 A 5594/00 - juris Rn. 20). Die Gemeindeorgane, die den (erfolgreichen) Bürgerentscheid später zu vollziehen oder jedenfalls zu beachten haben, müssen dem Abstimmungstext entnehmen können, inwieweit sie an das Bürgerbegehren gebunden sind (vgl. Zöllner, BayVBI 2013, 129/132).

28

Da das Rechtsinstitut Bürgerbegehren/Bürgerentscheid so angelegt ist, dass die Fragestellung von Gemeindebürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können soll, kann es notwendig sein und ist es zulässig - wie bei Willenserklärungen und Gesetzen auch -, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln. Bei der Auslegung hält die Rechtsprechung eine „wohlwollende Tendenz“ für gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut für die Bürger handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Für die Auslegung gilt, dass nicht die subjektive, im Lauf des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren vom Sinn und Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens, sondern nur der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste, maßgeblich ist (vgl. BayVGh, U.v. 19.2.1997 - 4 B 96.2928 - BayVBI 1997, 276/277; B.v. 25.6.2012 - 4 CE 12.1224 - juris Rn. 27).

29

Gemessen an diesen Maßstäben dürfte sich die Fragestellung des von den Antragstellern vertretenen Bürgerbegehrens als ausreichend bestimmt erweisen.

30

Die Fragestellung zielt nach ihrem Wortlaut darauf ab, die aktuell laufenden Bebauungsplanverfahren am „K. Feld“ zu stoppen (erste Teilfrage) und stattdessen eine neue Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb mit im Folgenden formulierten Zielen zu erstellen (zweite Teilfrage). Mit der gewählten Formulierung wird das sachliche Ziel, die von der Antragsgegnerin beschlossene Bauleitplanung zu stoppen und stattdessen eine an den dargestellten Zielen orientierte neue Rahmenplanung quasi als Ergebnis eines durchgeführten offenen städtebaulichen Ideenwettbewerbs zu erstellen, hinreichend konkret deutlich. Insbesondere konnte und musste der objektive Erklärungsinhalt beider Teilfragen, die nur einheitlich beantwortet werden können und deren Kopplung aufgrund des bestehenden sachlichen Zusammenhangs zulässig ist (vgl. BayVGh, U.v. 8.5.2006 - 4 BV 05.756 - juris Rn. 19), durch die Verwendung der Formulierung „und stattdessen“ dahingehend verstanden werden, dass die bisherige Planung durch eine positive Maßnahme - eine andere, an den formulierten Zielsetzungen ausgerichtete Planung - ersetzt, mithin ein neuer Planungsprozess in Gang gesetzt werden soll. Aufgrund

dieser engen sachlichen Verknüpfung würde eine isolierte Betrachtung der beiden Teilfragen die Grundzielstellung des Bürgerbegehrens - Abkehr von der bisherigen Planung zugunsten einer neuen Rahmenplanung - verzerren. Der Bezug der angestrebten neuen Rahmenplanung zu einer künftigen (angepassten) Bebauung des K. Feldes wird zudem mit dem letzten Satz der Begründung weiter unterlegt. Damit war für die Unterzeichnenden jedenfalls in den wesentlichen Grundzügen klar erkennbar, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird - nämlich die Einstellung der laufenden Planverfahren zugunsten eines neu zu erstellenden Rahmenplans. Dass dies gleichwohl von einzelnen Bürgern verkannt worden sein soll, wie die Antragsgegnerin vorgetragen hat, vermag jedenfalls nichts an der grundsätzlichen Erkennbarkeit zu ändern. Der hinreichenden Bestimmtheit der Fragestellung steht auch nicht etwa entgegen, dass keine Rangfolge der angegebenen Ziele vorgegeben war oder der Ideenwettbewerb ergebnisoffen geführt werden sollte. Denn vielmehr setzt das Ziel, eine Rahmenplanung auf der Basis eines offenen Ideenwettbewerbs zu erstellen, das Belassen eines ausreichenden Gestaltungsspielraums gerade voraus. Im Übrigen wird aufgrund der formulierten Zielstellungen, zu denen auch das Ziel einer effektiven Bürgerbeteiligung im Verfahren zur Erstellung des Rahmenplans gehört, unzweifelhaft deutlich, dass der Bürgerentscheid nicht, wie von der Antragsgegnerin vorgetragen, auf eine Bürgerbefragung zu diversen Einzelthemen gerichtet ist, sondern dass die Bürgerbeteiligung Teil des Prozesses sein soll.

31

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin auch auf eine Maßnahme mit Entscheidungscharakter gerichtet.

32

Nach Art. 18a Abs. 4 GO hat der aus einem Bürgerbegehren resultierende Bürgerentscheid im Falle seines Erfolgs (positives Votum) die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Anders als bei dem Gemeinde- bzw. Stadtrat, dem die umfassende Vertretung der Gemeindebürger zugewiesen ist (vgl. Art. 30 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GO i.V.m. Art. 29 GO) und der daher grundsätzlich auch Meinungskundgaben, Resolutionen oder (unverbindliche) politische Appelle beschließen kann, tritt für den Bürgerentscheid als „Gemeinderatsbeschluss kraft Gesetzes“ noch die weitere Voraussetzung dazu, dass es sich um eine (vollzugsfähige) Maßnahme mit Entscheidungscharakter handeln muss. Denn Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können, wie sich aus dem Namen und dem Wesen des Rechtsinstituts ergibt, nur zu Angelegenheiten stattfinden, über die die Kommune jetzt oder in absehbarer Zukunft sinnvoll entscheiden kann. Wo es nichts zu entscheiden gibt, kann auch kein Bürgerbegehren/Bürgerentscheid stattfinden. Mit der Einführung des Rechtsinstituts sollte erreicht werden, dass die Gemeinde- und Landkreisebürger am kommunalen Geschehen stärker beteiligt werden und über bestimmte Angelegenheiten der Kommunen selbst entscheiden können. Art. 18a Abs. 4 Satz 1 setzt eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung voraus. An dem verlangten Entscheidungscharakter und der nach Art. 18a Abs. 14 GO „verlangten Maßnahme“ fehlt es, wenn die Abstimmungsfrage auf eine unverbindliche Meinungsumfrage gerichtet ist. Bürgerbegehren, die nur eine nachträgliche Meinungsäußerung der Gemeindebürger zu einer bereits vom Gemeinderat entschiedenen Verwaltungsmaßnahme herbeiführen wollen, die also keine rechtlichen Auswirkungen haben, sondern denen allenfalls politische Signalwirkung zukommt, sind unzulässig (BayVerfGH, E.v. 21.12.2015 - Vf. 14-VII-13 - juris Rn. 38 unter Verweis auf BayVGh, B.v. 22.3.1999 - 4 ZB 98.1352 - juris Rn. 12). Dabei ist indes nicht ausgeschlossen, dass Grundsatzbeschlüsse, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen, durch Bürgerentscheid getroffen werden können. Daher ist nicht erforderlich, dass nur noch der Vollzug der Entscheidung durch den Bürgermeister zur Umsetzung des Bürgerbescheids notwendig ist (so - als Erfordernis einer ausreichend bestimmten Fragestellung und nicht als Aspekt der zulässigen Zielsetzung - BayVGh, U.v. 19.2.1997 - 4 B 96.2928 - BayVBI 1997, 276 ff.; st.Rspr, vgl. etwa BayVGh, B.v. 8.4.2005 - 4 ZB 04.1264 - juris Rn. 10; U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - juris Rn. 24).

33

Nach diesen Maßstäben dürften an der Zulässigkeit der Fragestellung hinsichtlich ihres notwendigen Entscheidungscharakters keine durchgreifenden Bedenken bestehen.

34

Entgegen dem Vorbringen der Antragsgegnerin ist das Bürgerbegehren nicht lediglich auf die Durchführung einer bloßen Meinungsumfrage gerichtet, sondern auf die Grundsatzentscheidung, den Rahmenplan nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb zu erstellen. Dem Bürgerbegehren kommt damit rechtliche

Außenwirkung zu. Der Stadtrat könnte im Rahmen der kommunalen Planungshoheit ohne weiteres einen solchen (Grundsatz-)Beschluss zur Erstellung eines Rahmenplans, der dann - gegebenenfalls - in einen Bebauungsplan einfließt, selbst beschließen, nichts anderes kann daher für das Bürgerbegehren gelten. Die Durchführung städtebaulicher Wettbewerbe sowie informelle Planungen (Rahmenpläne) gehören nach § 9 Abs. 1d 2. Spiegelstrich der Geschäftsordnung des Stadtrats der Antragsgegnerin vom 6. Mai 2020 ausdrücklich zum Aufgabenbereich seines Planungs- und Bauausschusses. Damit ist das Bürgerbegehren gerade nicht auf eine unverbindliche Maßnahme ohne Entscheidungscharakter gerichtet. Dass für die Umsetzung noch spätere Ausgestaltungen und Detailentscheidungen notwendig werden, wie beispielsweise die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens der Rahmenplanung oder die Festlegung der genauen Modalitäten der Auslobung des Ideenwettbewerbs, steht dem Entscheidungscharakter nicht entgegen, da jedenfalls die grundsätzlichen Eckpfeiler - das „Was“, nämlich die Erstellung eines Rahmenplans und das „Wie“ als Ergebnis eines offenen Ideenwettbewerbs mit den vorgegebenen Zielstellungen hinreichend klar umschrieben sind.

35

Das Bürgerbegehren ist auch nicht darauf gerichtet, dem Stadtrat lediglich Vorgaben für eine von diesem noch zu treffende Entscheidung zu machen. Das Bürgerbegehren ist ausschließlich auf den Beschluss des Stadtrats gerichtet, eine Rahmenplanung nach Durchführung eines städtebaulichen Ideenwettbewerbs zu erstellen und betrifft damit lediglich den ersten „Planungsschritt“ - mithin das Ingangsetzen eines neuen Planungsprozesses. Die spätere, noch unbestimmte Auswahlentscheidung hinsichtlich der im Rahmen des Ideenwettbewerbs eingereichten Konzepte und Ideen ist von der Fragestellung gerade nicht erfasst.

36

Das Bürgerbegehren dürfte nach summarischer Prüfung auch nicht auf ein unzulässiges Ziel gerichtet sein. Die auf Einstellung von Bauleitplanverfahren zielende Fragestellung kann nach ganz einhelliger Meinung zulässigerweise zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: April 2021, Art. 18a Abs. 1 GO, Nr. 13.01 Anm. 2 e) aa) m.w.N.). Gleiches muss für die Erstellung informeller städtebaulicher Planungen wie z.B. Rahmen- bzw. Entwicklungspläne gelten, die in der Praxis große praktische Bedeutung haben und als von der Gemeindevertretung beschlossene oder zustimmend zur Kenntnis genommene Planwerke als Abwägungsmaterial in die Abwägung bei den Bauleitplänen eingehen (vgl. Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Auflage 2019, § 1 Rn. 78 f. m.w.N.). Mit dem auf Erstellung einer neuen Rahmenplanung gerichteten Bürgerbegehren wird möglicherweise zwar mittelbar eine Vorentscheidung für den Inhalt eines späteren Bebauungsplans getroffen. Allerdings verstößt dies schon deshalb nicht von vornherein gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, da mit dem späteren Bürgerentscheid allenfalls Rahmenfestlegungen für einen etwaigen späteren Bebauungsplan betroffen sind, die dem Stadtrat einen verbleibenden Planungsspielraum von substantiellen Gewicht belassen und damit genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offenhalten (vgl. BayVGh, B.v. 28.7.2005 - 4 CE 05.1961 - juris Rn. 30 m.w.N.). Dies ist bei dem streitgegenständlichen Bürgerbegehren in besonderem Maße der Fall. Denn dadurch, dass der Bürgerentscheid lediglich auf die Grundsatzentscheidung zur Erstellung einer neuen Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb gerichtet ist, verbleibt dem Stadtrat im Hinblick auf eine mögliche spätere Bauleitplanung ein sehr großer Abwägungsspielraum. So gibt das Bürgerbegehren gerade nicht vor, nach welchen Kriterien eine spätere Auswahlentscheidung zwischen den im Rahmen des Wettbewerbs eingereichten Ideen und Konzepten zu treffen und welchen Zielsetzungen der Vorzug zu gewähren ist.

37

Schließlich dürfte auch gegen die Begründung des Bürgerbegehrens keine durchgreifenden Bedenken bestehen.

38

Gemäß Art. 18 a Abs. 4 GO muss das eingereichte Bürgerbegehren neben der Fragestellung auch eine Begründung enthalten. Zweck dieser Regelung ist es, dass erst mit der Begründung den Bürgern ermöglicht wird, sich mit den Zielen des Bürgerbegehrens und den dort angesprochenen Problemen auseinander zu setzen. Die Unterzeichner müssen zumindest in den Grundzügen wissen, warum eine bestimmte Frage den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden soll. Sie sollen also durch eine zumindest knappe Begründung erfahren, wofür sie sich einsetzen. Dabei stellt das Gesetz an Inhalt und Form der Begründung keine besonderen Anforderungen. Sie kann sich auf schlagwortartige Aussagen beschränken (vgl. BayVGh, B.v.

25.6.2012 - 4 CE 12.1224 - juris Rn. 30). Ist der Gegenstand des Bürgerbegehrens aus sich heraus verständlich, darf die Begründung entsprechend knapp gehalten werden (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: April 2021, Art. 18a Abs. 4 GO, Nr. 13.04 Anm. 8 b). Da bereits mit der Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) ausgeübt wird, ergeben sich aus der Bayerischen Verfassung auch Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung.

39

Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe dürfte die Begründung entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin insgesamt den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Wie bereits dargestellt, ist das Bürgerbegehren - sowohl in Bezug auf die Verknüpfung beider Fragen, als auch in Bezug auf die zweite Teilfrage - schon aus sich heraus verständlich. Aufgrund der engen Verknüpfung beider Teilfragen ist eine isolierte Betrachtung und konkrete Zuordnung der einzelnen Sätze der Begründung zu der jeweiligen Teilfrage nicht sachgerecht. Aus dem Kontext beider Teilfragen in Verbindung mit den formulierten Zielen und der Begründung wird hinreichend deutlich, dass mit dem Bürgerbegehren eine die formulierten Ziele berücksichtigende Rahmenplanung für das „K. Feld“ erreicht werden soll, weil diesen Zielen aus Sicht der Initiatoren bei der derzeitigen Planung eben nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Ein Begründungsausfall ist daher nicht erkennbar.

40

Die Antragsteller haben auch einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

41

Die Vertreter eines (nach vorläufiger gerichtlicher Einschätzung) als zulässig anzusehenden Bürgerbegehrens haben nach der Einreichung der Unterschriftenlisten einen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes durchsetzbaren grundsätzlichen Anspruch auf Sicherung der Durchführung des erstrebten Bürgerentscheids, also darauf, dass die betreffende Gemeinde - nach Abwägung mit deren Interessen - den Bürgerentscheid nicht durch die Schaffung vollendeter Tatsachen leer laufen lässt oder anderweitig vereitelt. Anders als bei der aufgrund der Zulassung eintretenden Sperrwirkung gemäß Art. 18a Abs. 9 GO verhindert dieser aus Art. 12 Abs. 3 BV folgende Sicherungsanspruch allerdings nicht jede dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung und jeden entsprechenden Vollzugsakt, sondern nur solche gemeindlichen Maßnahmen, die irreparable Verhältnisse schaffen und damit die Ziele des Bürgerbegehrens unterlaufen. Die Gemeindeorgane dürfen nicht durch eine beschleunigte Durchsetzung ihrer Interessen und eine gleichzeitige Verfahrensverzögerung bei der Zulassung des Bürgerbegehrens Fakten schaffen, die eine objektive Zwangslage zu ihren Gunsten herbeiführen oder dem Bürgerbegehren die Grundlage entziehen (vgl. BayVGh, B.v. 5.3.2020 - 4 CE 20.278 - juris Rn. 23).

42

Vorliegend ergibt sich die besondere Dringlichkeit des Rechtsschutzbegehrens aus der Gefahr, dass das von den Antragstellern geltend gemachte Recht auf Zulassung des eingereichten Bürgerbegehrens (Art. 18a Abs. 8 GO) durch eine Bekanntmachung der streitgegenständlichen Bebauungspläne vereitelt würde. Die Antragsgegnerin beabsichtigt in der Stadtratssitzung vom 12. Oktober 2021 die Fassung der Satzungsbeschlüsse. Eine entsprechende Verzichtserklärung wurde von der Antragsgegnerin nach dem insoweit nicht widersprochenen Vortrag der Antragsteller nicht abgegeben. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Antragsgegnerin die beschlossenen Bebauungspläne unmittelbar im Anschluss an die Beschlussfassung ortsüblich bekanntmachen wird, sodass die einstweilige Untersagung der öffentlichen Bekanntmachung der infrage stehenden Bebauungspläne bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Hauptsache, die die Antragsteller mit ihrem (ersten) Hilfsantrag begehren, zur Sicherung des geltend gemachten Anspruchs auf Zulassung des eingereichten Bürgerbegehrens erforderlich ist.

43

2. Aufgrund der sich nach der summarischen Prüfung ergebenden Zulässigkeit des Bürgerbegehrens war über den (zweiten) Hilfsantrag nicht mehr zu entscheiden.

44

3. Der zulässige Hauptantrag ist indessen unbegründet.

45

Die Antragsteller haben diesbezüglich keinen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

46

Wie bereits ausgeführt wird der auf die Vermeidung vollendeter Tatsachen gerichtete Sicherungsanspruch der Vertreter eines Bürgerbegehrens nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, dem sich die Kammer anschließt, durch die Untersagung der Bekanntmachung des Bebauungsplans bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens ausreichend gesichert. Entsprechend ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung regelmäßig insoweit abzulehnen, als ein Antragsteller darüberhinausgehend beantragt, den Gemeindeorganen alle dem Begehren entgegenstehenden Entscheidungen zu untersagen, um den Verfahrensfortgang der Aufstellung der Bauleitpläne völlig zum Erliegen zu erbringen (vgl. BayVGH, B.v. 5.3.2020 - 4 CE 20.278 - juris Rn. 28 m.w.N.; B.v. 18.1.2019 - 4 CE 18.2578 - juris Rn. 17).

47

Den Antragstellern steht daher nach derzeitigem Stand kein Sicherungsanspruch im Hinblick auf die mit dem Hauptantrag verfolgte Untersagung von dem streitgegenständlichen Bürgerbegehren zuwiderlaufenden Beschlüssen, insbesondere zum Abschluss städtebaulicher Verträge im Zusammenhang mit Bauleitplanungen sowie Satzungsbeschlüsse der Bauleitplanungen „Bebauungsplan K. Feld BA 1“ und „Bebauungsplan K. Feld BA“, zu.

48

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Da die Antragsteller in ihrem Hauptantrag unterlegen waren, in ihrem (ersten) Hilfsantrag jedoch obsiegt haben, waren die Kosten des Verfahrens den Beteiligten je zur Hälfte aufzuerlegen.

49

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m Nrn. 1.5, 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.