

**Titel:**

**Anforderungen an die Begründung eines Bürgerbegehrens**

**Normenketten:**

GG Art. 5 GG

Art. 18a

**Leitsätze:**

1. Die Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
2. Zu beanstanden ist die Begründung eines Bürgerbegehrens nur, wenn sie über eine bloß tendenziöse Wiedergabe hinaus einen entscheidungsrelevanten Umstand nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise darstellt. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
3. Bei der Auslegung ist grundsätzlich vom Wortlaut der Äußerung auszugehen, jedoch sind auch der Kontext sowie die Begleitumstände miteinzubeziehen und ist auf die Perspektive eines unvoreingenommenen und verständigen Publikums abzustellen. Im Kontext der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens kommt es entscheidend darauf an, ob die Begründung des Bürgerbegehrens geeignet ist, die Unterzeichnungsberechtigten hinsichtlich relevanter Tatsachen in die Irre zu führen. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
4. Ausreichend für die Unzulässigkeit des Begehrens ist dabei bereits, wenn eines der tragenden Begründungselemente eine falsche Tatsachenbehauptung enthält, sofern diese Behauptung hinreichendes Gewicht hat, um Unterzeichner von der Notwendigkeit einer Unterschrift zu überzeugen. Denn es kommt hierbei nicht darauf an, ob die Begründung auch ohne das betreffende Element bestehen bleiben könnte, sondern darauf, ob die unrichtige Sachaussage im Kontext der übrigen Begründung als so gewichtig anzusehen ist, dass ohne sie möglicherweise weniger Unterzeichner das Bürgerbegehren unterstützt hätten. Eine solche Eignung zur Beeinflussung des Unterschriftenverhaltens darf allerdings nicht nur theoretisch bestehen, sondern muss nach allgemeiner Lebenserfahrung als konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit erscheinen. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Zulassung eines Bürgerbegehrens, Frage der Richtigkeit der Begründung, Abgrenzung  
Tatsachenbehauptungen, Werturteile, bürgerbegehrensfreundliche Auslegung, Meinungskampf, Kontext,  
Wortlaut, Bürgerentscheid, Informationsfunktion

**Fundstellen:**

KommJur 2022, 254

LSK 2022, 10207

**Tenor**

- I. Der Zurückweisungsbescheid der Beklagten vom 4. Mai 2020 (Az: 3.3 MS) wird aufgehoben.
- II. Die Beklagte wird verpflichtet, das Bürgerbegehren „Kein Hotelanbau mit Veranstaltungssaal-Neubau im Landschaftsschutzgebiet ... (Fl.Nr. 2271, Gemarkung A\* ...\*)“ zuzulassen.
- III. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
- IV. Das Urteil ist im Kostenpunkt gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

**Tatbestand**

1

Die Kläger begehren die Zulassung eines Bürgerbegehrens durch den Stadtrat der Beklagten.

2

Die Kläger sind die Vertreter des Bürgerbegehrens „Kein Hotelanbau mit Veranstaltungssaal-Neubau im Landschaftsschutzgebiet ... (Fl.Nr. 2271, Gemarkung A\* ...\*)“, das die Beklagte als unzulässig zurückgewiesen hatte.

3

Das Bürgerbegehren wendet sich gegen den vorhabenbezogenen Bebauungsplan A\* ... 151 „Sanierung und Erweiterung der Gaststätte auf dem M\* ...“, dessen Aufstellung mit Beschluss des Stadtrats der Beklagten vom 16. Dezember 2019 eingeleitet wurde. Zuvor hatte bereits ein privater Investor am 12. Juli 2019 einen Bauantrag für das Einzelbauvorhaben „Sanierung und Erweiterung der Gaststätte auf dem M\* ...“ nach § 35 BauGB eingereicht, diesen jedoch am 4. Dezember 2019 zurückgenommen. Gegen das Vorhaben wurden im Rahmen des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens ab dem 5. September 2019 Unterschriften gesammelt und dieses am 4. Februar 2020 bei der Beklagten mit 2.741 gültigen Unterschriften antragsberechtigter Bürger eingereicht, wobei sowohl die Fragestellung als auch die Begründung des Begehrens über den gesamten Unterschriftenzeitraum hinweg unverändert geblieben sind. Diese waren gefasst wie folgt:

„Sind Sie gegen einen Hotelanbau mit Veranstaltungssaal-Neubau im Landschaftsschutzgebiet ... (Fl.Nr. 2271, Gemarkung A\* ...\*)

Begründung:

Durch die geplante Bebauung des Landschaftsschutzgebietes ist mit folgenden Konsequenzen zu rechnen:

1. Die geplante Bebauung und Nutzung vernichtet eine erhebliche Fläche des Landschaftsschutzgebietes. Die damit einhergehende Lärm- und Lichtverschmutzung wirkt sich negativ auf die einheimische Tier- und Pflanzenwelt aus.
2. Der bisherige Ort der Ruhe und Einkehr für Bürger und Gläubige weicht dem Massentourismus.
3. Das Bauvorhaben zieht weitere Baumaßnahmen bzgl. erforderlicher Zugangsstraßen und benötigter Infrastruktur nach sich.“

4

Mit Bescheid vom 4. Mai 2020 wies die Beklagte das Bürgerbegehren aus materiell-rechtlichen Gründen als unzulässig zurück. Zwar behandle das Bürgerbegehren eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Beklagten im Sinne des Art. 18a Abs. 1 GO; die Beklagte habe durch ihren Beschluss zum Planaufstellungsverfahren das Projekt erst einem Bürgerbegehren zugänglich gemacht. Obwohl ein Teil der Unterschriften gegen das Einzelbauvorhaben, dessen Genehmigung kommunale Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis gewesen wäre, gesammelt worden sei, seien die Unterschriften wegen der für ein Plebiszit notwendigen wohlwollenden Auslegung nach dem mutmaßlichen Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens auch bei einem Bürgerbegehren gegen die Weiterführung der Bauleitplanung gültig und somit die gem. Art. 18a Abs. 6 GO notwendige Anzahl an Unterschriften erreicht worden. Die begehrte Maßnahme falle auch nicht unter den Ausschlusskatalog nach Art. 18a Abs. 3 GO und die Formerfordernisse des Art. 18a Abs. 4 GO seien erfüllt. In materiell-rechtlicher Hinsicht sei zu fordern, dass sowohl die Fragestellung als auch die Begründung von Bürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse verstanden werden könnten. An die Abfassung der Fragestellung und Begründung dürften deshalb keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Es müsse lediglich erkennbar sein, aus welchen Gründen sich die Unterzeichner gegen ein bestimmtes Vorhaben wendeten. Die Fragestellung sei zulässig. Jedoch sei das Bürgerbegehren wegen seiner irreführenden Begründung unzulässig. Diese vermittle in ihrer Gesamtheit ein unzutreffendes und nachweislich falsches Bild des maßgeblichen Sachverhalts und führe die Unterzeichner des Antrags entscheidungserheblich in die Irre. Der zulässige Rahmen einer „gefärbten“ und werbenden Darstellung sei deutlich überschritten worden. Zunächst sei es unzutreffend, dass durch die geplante Bebauung und Benutzung eine erhebliche Fläche des Landschaftsschutzgebietes vernichtet werde. Denn tatsächlich werde das Landschaftsschutzgebiet erstmals überplant und diesem durch den Anbau nur rund 0,01% seiner Fläche entzogen. Auch qualitativ sei die Fläche wegen der bereits vorhandenen Bebauung und teilweisen Nutzung nicht als erheblich für das gesamte Landschaftsschutzgebiet anzusehen. Der Aussage, dass die

damit einhergehende Lärm- und Lichtverschmutzung sich negativ auf die einheimische Tier- und Pflanzenwelt auswirke, sei entgegenzuhalten, dass eine solche typisch für gastronomisch genutzte Flächen und im überplanten Gebiet auch nicht neu sei. Veränderungen könnten sich jedoch durch die Vergrößerung der Gaststättenflächen und die erstmalige Nutzung als Hotel sowie durch die geplante Beschränkung der Zufahrt zum Gasthaus durch versenkbare Poller und Umwandlung der PKW-Parkflächen im Süd-Osten zu Fahrrad-Stellplätzen ergeben. Auch die Aussage, der bisherige Ort der Ruhe und Einkehr für Bürger und Gläubige weiche dem Massentourismus, sei unzutreffend. Die bestehende Gaststätte solle saniert, erweitert und um 20 Gästezimmer ergänzt werden. Es sei jedoch nicht geplant, Andachts-, Gebets- oder Sakralräume einer gaststättenrechtlichen Nutzung zuzuführen. Zudem sei der M\* ... mit Wallfahrtskirche und Gastwirtschaft regelmäßiger Bestandteil im Tagestourismus und beliebtes Ausflugsziel für Pilger, Busgruppen, Sportler und Naherholungssuchende. Höhere Besucherfrequenzen ergäben sich insbesondere an Wochenenden, ab Mai durch Hochzeiten im engen zeitlichen Takt und zum Bergfest (inkl. Auf- und Abbau) sowie bei Wallfahrten. Die Flächen, welche nun überbaut werden sollten, seien aktuell teilweise als gastronomische Flächen oder auch als Lager genutzt bzw. bebaut, größtenteils handle es sich jedoch um einen ungenutzten Hang mit Heckenstruktur. Auf die durch die Beklagte im Bescheid ebenfalls angeführten Definitionen des Begriffs „Massentourismus“ wird umfänglich Bezug genommen. Schließlich seien auch weitere Baumaßnahmen für Zugangsstraßen oder andere benötigte Infrastruktur nicht erforderlich und nicht geplant. Das Gebiet sei für die angestrebte Nutzung verkehrstechnisch ausreichend erschlossen. Bestandteil des Bauvorhabens sei die Ertüchtigung der bestehenden Wegeverbindung zum Gasthaus mit dem Einbau von versenkbaren Pollern zur Beschränkung der Zufahrt, die Errichtung von Fahrrad-Stellplätzen anstelle von vorhandenen PKW-Stellplätzen und einer unterirdischen Rigolen-Anlage zur Versickerung des Regenwassers auf dem Grundstück. Ein neuer Abwasserkanal solle den maroden und schon für die derzeitige Nutzung unterdimensionierten Kanal ersetzen und orientiere sich bei der Trassenführung am Bestand, berücksichtige jedoch die Belange des Naturschutzes bzw. richte sich nach dem Baumbestand. Der Stellplatznachweis für Kraftfahrzeuge könne auf dem bestehenden Parkplatz im Norden der Klosteranlage geführt werden. Eine nachträgliche Berichtigung der Begründung durch die Vertreter des Bürgerbegehrens unter Fortgeltung der Unterschriften sei nicht möglich, weil der entscheidungserhebliche Mangel bereits das Sammeln der Unterschriften erfasst habe und ansonsten der Wille der Unterzeichner verfälscht werde (BayVGh, B.v. 9.12.2010 - 4 CE 10.2943 und BayVGh, U.v. 4.7.2016 - 4 BV 16.105).

## 5

Am 5. Juni 2020 ließen die Kläger Klage zum Verwaltungsgericht Regensburg erheben. Zur Begründung tragen die Kläger vor, dass das Bürgerbegehren ordnungsgemäß begründet worden sei, und führen hierzu im Wesentlichen Folgendes aus:

## 6

Zum einen werde durch die geplante Bebauung und Nutzung in der Tat eine erhebliche Fläche des Landschaftsschutzgebietes vernichtet. Bezugsgröße für die Erheblichkeit könne nicht die Gesamtgröße des Landschaftsschutzgebietes von rund 470 ha sein. Eine solche Sichtweise sei verantwortlich für den in Deutschland zu beklagenden Flächenfraß. Konsequenz dessen sei, dass nicht die Kläger die Erheblichkeit der Beeinträchtigung darlegen müssten, sondern vielmehr der Bauherr deren Unerheblichkeit, da jeder Eingriff zu vermeiden sei. Es dürfe insbesondere auf § 5 Abs. 2 der Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft (BayKompV) verwiesen werden, wonach sich die Erheblichkeit von Beeinträchtigungen aus den Funktionsausprägungen der Schutzgüter gemäß § 4 BayKompV sowie der Stärke, Dauer und Reichweite (Intensität) der bau-, anlage- und betriebsbedingten Wirkungen des Vorhabens ergebe. Eingriffe seien dann nicht erheblich, wenn zu erwarten sei, dass sich die beeinträchtigten Funktionen der Schutzgüter innerhalb einer Frist von drei Jahren nach Inanspruchnahme auf der betroffenen Fläche selbständig wiederherstellten und nach Ablauf dieser Frist keine nachhaltigen negativen Auswirkungen auf die Funktionen der Schutzgüter verblieben. Auch nach § 6 Abs. 1 BayKompV seien solche Beeinträchtigungen vorrangig zu vermeiden. Die Beklagte lege nicht dar, warum der Eingriff nicht erheblich sei. Zudem wirke sich die damit einhergehende Lärm- und Lichtverschmutzung auch negativ auf die einheimische Tier- und Pflanzenwelt aus. Mit der Aufstellung des geplanten Bebauungsplans erfolge im Vergleich zur bisherigen gastronomischen Nutzung in baurechtlicher Hinsicht ein „Quantensprung“. Aufgrund des engen zeitlichen Zusammenhangs zwischen der Rücknahme des Bauantrags und dem Aufstellungsbeschluss werde deutlich, dass das Vorhaben, wohl aufgrund von Absprachen im Vorfeld, unbedingt verwirklicht werden solle. Die Beklagte habe keine sachlich-fachlichen Gründe vorgetragen,

warum das Vorhaben nicht zu einer Lärm- und Lichtverschmutzung führe. Es sei auch zutreffend, dass der bisherige Ort der Ruhe und Einkehr für Bürger und Gläubige damit dem Massentourismus weichen würde. Sofern die Beklagte darauf abstelle, dass lediglich eine Sanierung und Erweiterung um 20 Gästezimmer stattfinde, sei dies nicht überzeugend, da die Situation nicht allein räumlich, sondern vor dem Hintergrund der historischen Bedeutung der Wallfahrtskirche zu beurteilen sei. Auch das einmal pro Jahr stattfindende Bergfest ändere daran nichts, da durch das Vorhaben eine gastronomische Nutzung ganz neuer Dimension eingeläutet würde. Vor diesem Hintergrund sei das Wort „Massentourismus“ gerade im Gegensatz zum Wallfahrtsort kontemplativer Einkehr zu verstehen. Es sei keineswegs unzulässig, sondern im politischen Diskurs üblich, durch pointierte Begriffswahl einen Kontrast aufzubauen. Anders als in den seitens der Beklagten angeführten Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs gehe es weder um eine erweislich falsche Tatsachenbehauptung (so aber in BayVGh, U.v. 4.7.2017 - 4 BV 16.105 - BeckRS 2016, 50127) noch um ein zentrales, besonders betontes Begründungselement, das tatsächlich geeignet sei, eine unzutreffende Vorstellung zu vermitteln (so in BayVGh, B.v. 14.10.2014 - 4 ZB 14.707 - juris). Vielmehr sei der Begriff „Massentourismus“ abstrakt und erlaube jeder Person, sich selbst ein Bild zu machen. Er beschreibe das Anliegen anschaulich, ohne in die Irre zu führen. Schließlich sei es auch zutreffend, dass das Bauvorhaben weitere Baumaßnahmen bezüglich erforderlicher Zugangsstraßen und benötigter Infrastruktur nach sich ziehe. Die Beklagte verweise insofern selbst auf die Ertüchtigung der bestehenden Wegeverbindung zum Gasthaus mit Einbau von versenkbaren Pollern, die Errichtung von Fahrradstellplätzen und einer unterirdischen Rigolen-Anlage und somit auf eine Intensivierung der Bebauung. Selbst wenn weitere Baumaßnahmen aktuell nicht geplant seien, schaffe bereits der in Aufstellung befindliche Bebauungsplan eine völlig neue baurechtliche Qualität, da er für einen bisherigen Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB überhaupt Baurecht schaffe. Mit der Nennung eines neuen Abwasserkanals und einer neuen Rigolen-Anlage spreche die Beklagte selbst von Maßnahmen der Infrastruktur.

7

Die Kläger beantragen,

1. Der Zurückweisungsbescheid der Stadt A\* ... (Referat für Recht, Umwelt und Personal (Einwohneramt)) vom 04.05.20 (Az: 3.3 MS) wird aufgehoben.
2. Die Beklagte wird verpflichtet, das Bürgerbegehren „Kein Hotelanbau mit Veranstaltungssaal-Neubau im Landschaftsschutzgebiet ... (Fl.Nr. 2271, Gemarkung A\* ...\*)“ zuzulassen.

8

Die Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

9

Zur Begründung nimmt die Beklagte zunächst Bezug auf ihren Bescheid vom 4. Mai 2020 sowie ihre vorgelegte Behördenakte und führt ergänzend dazu im Wesentlichen Folgendes aus:

10

Die rechtliche Beurteilung der Begründung müsse einheitlich erfolgen und wesentliche wahrheitswidrige Begründungselemente könnten nicht durch eine größere Zahl zulässiger Aussagen kompensiert werden. Hinsichtlich der erheblichen Fläche des Landschaftsschutzgebietes sei zu beachten, dass es sich bei den unterzeichnungsberechtigten Bürgern größtenteils um Laien im Naturschutzrecht handle. Auch sei zum qualitativen Aspekt der Erheblichkeit anzuführen, dass dort keine besonders schützenswerte Anlage verzeichnet oder bekannt sei, die Flächen bereits jetzt zum Teil genutzt werde und der Hang mit Heckenstruktur keinen natürlichen Ursprung habe. Die Kläger führten - abgesehen von allgemeinen Ausführungen zum Naturschutz- und Baurecht - keinerlei Begründung an und auch der Verweis auf eine „Beweislast“ eines Bauherrn, der nicht Verfahrensbeteiligter bei der Prüfung auf Zulassung eines Bürgerbegehrens nach Kommunalrecht sei, sei überraschend und unzutreffend. Der Hinweis auf die BayKompV überzeuge ebenfalls nicht, da diese gem. § 1 Abs. 2 Nr. 1 BayKompV bei Bauleitplänen nicht einschlägig sei. Es sei der Beklagten ein Anliegen, durch das Bebauungsplanverfahren geordnete baurechtliche Verhältnisse unter Berücksichtigung aller widerstreitenden Interessen und verbunden mit einer klaren Abgrenzung zum Außenbereich zu schaffen. Der Begriff „Massentourismus“ passe nicht, da die

nun für den Anbau vorgesehenen Flächen auch bisher wirtschaftlich, nicht aber für innere Ruhe und Einkehr genutzt worden seien. Die Bedeutung als Wallfahrtsort solle nicht geschwächt, sondern seine Funktion durch eine verbesserte Infrastruktur - wie z. B. öffentlich zugängliche Toiletten - sichergestellt werden. Zwar solle die Anzahl der Sitzplätze von bisher 380 auf 560 erhöht werden und seien 20 Gästezimmer geplant, von denen 7 Zimmer im Erweiterungsbau und 13 Gästezimmer im bestehenden Ober- und Dachgeschoss sowie im modifizierten Untergeschoss des bestehenden denkmalgeschützten Gebäudes untergebracht werden sollten. Die Darstellung als „Nutzung völlig neuartiger Dimension“ sei jedoch unzutreffend. Die Bergwirtschaft sei bereits im Bestand ein sehr gut angenommener und stark frequentierter Gastronomiebetrieb. Der Begriff „Massentourismus“ beschreibe weder die geplante Nutzung noch die bisherige Nutzung zutreffend. Es sei auch nicht möglich, auf einen Kontrast zu verweisen, da - wie an bekannten Wallfahrtsorten ersichtlich - Tourismus und kontemplative Einkehr sich nicht zwingend widersprüchen. Auch ein Verweis auf den üblichen politischen Diskurs rechtfertige die Verwendung des Begriffs nicht. Soweit die Kläger auf zusätzliche nötige Baumaßnahmen verweisen würden, sei dies eine nachweislich falsche und irreführende Tatsachenbehauptung. Denn alle im Bebauungsplanverfahren benannten Maßnahmen seien bereits im vorhabenbezogenen Bebauungsplan, gegen den das Bürgerbegehren sich richte, angeführt. Weitere (Infrastruktur-)maßnahmen seien weder geplant noch von den Klägern konkret vorgebracht. Auch werde der bisher unbeplante Außenbereich durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan zu einem beplanten Bereich nach § 30 Abs. 2 BauGB, der ausschließlich für die dort definierten Maßnahmen Baurecht einräume, nicht aber zu einem Innenbereich. Die überplante Fläche werde gerade nicht mit einer Gebietstypik belegt, sondern lasse ausschließlich konkrete Vorhaben zu.

## 11

Mit Schriftsatz vom 10. November 2021 wiederholt die Klagepartei ihre Ausführungen aus der Klageschrift und fügt im Wesentlichen noch Folgendes hinzu: Der Begriff der „erheblichen“ Fläche des Landschaftsschutzgebietes sei ein unbestimmter Rechtsbegriff und § 5 Abs. 2 BayKompV finde nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BayKompV in Verbindung mit § 14 Abs. 1 BNatSchG Anwendung, indem es sich um einen Eingriff in die Natur und Landschaft handle, der die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts bzw. des Landschaftsbildes erheblich beeinträchtigen könne. Darauf, dass die BayKompV nicht auf Bauleitpläne anwendbar sei, komme es nicht an, da es um die Beurteilung des Begriffs „Erheblichkeit“ in der Begründung des Bürgerbegehrens gehe. Der Anbau des Hotels bringe eine Flächenversiegelung mit sich. Insbesondere könne nicht ausgeschlossen werden, dass innerhalb von drei Jahren nach Inanspruchnahme der Fläche keine nachhaltigen negativen Auswirkungen verblieben. Nicht zu vergessen sei die betriebsbedingte Wirkung auf das Landschaftsschutzgebiet, die sich nicht nur auf das Baugrundstück an sich auswirken werde, sondern auch auf das umliegende Schutzgebiet, indem das Hotel als Knotenpunkt vieler Naherholungssuchender fungieren werde. Dass der Hotelanbau sich negativ auf die Natur- und Pflanzenwelt auswirken werde, sei offensichtlich. Eine Lichtbelastung werde beispielsweise durch Außenstrahler für Fassaden auftreten. Auch die Lärmverschmutzung werde sich durch eine höhere Zahl von Gästen erhöhen, sowie durch ihre Kraftfahrzeuge und Lieferverkehr, die zum Unterhalt des Hotels unerlässlich seien. Hinsichtlich des Begriffs „Massentourismus“ sei der Vortrag der Beklagten, die Bedeutung als Wallfahrtsort werde nicht geschwächt, sondern seine Funktion durch eine verbesserte Infrastruktur sichergestellt, widersprüchlich, da die Nutzung hierdurch über das frühere Ausmaß hinausgehen werde. Die Begriffswahl sei keine Überzeichnung des vorhandenen Kontrasts, sondern eine Verdeutlichung dessen, wogegen das Begehren sich wende und im öffentlichen Meinungskampf zulässig. Die Kläger seien nicht zu einer objektiv ausgewogenen Erläuterung ihres Anliegens verpflichtet (BayVGh, U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - NVwZ-RR 2018, 71 Rn. 35), sondern die Gemeindebürger aufgefordert, sich selbständig ein Urteil über die vorgebrachten Gründe und deren Stichhaltigkeit zu bilden. Zu beanstanden sei die Begründung eines Bürgerbegehrens daher nur, wenn sie über eine bloß tendenziöse Wiedergabe hinaus einen entscheidungsrelevanten Umstand nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise darstelle (OVG Münster, U.v. 23.4.2002 - 15 A 5594/00 - NVwZ-RR 2002, 766 (767); BayVGh, U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - NVwZ-RR 2018, 71 Rn. 35). Schließlich sei auch die Feststellung, dass weitere Baumaßnahmen wie etwa erforderliche Zufahrtsstraßen oder weitere Infrastruktur benötigt würden, nicht unrichtig. Denn dies beziehe sich nicht auf weitere Baumaßnahmen außerhalb des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, sondern auf Maßnahmen zusätzlich zum Bauvorhaben des Hotels als solchem. Insgesamt werde damit der Unterzeichner nicht durch wesentliche Punkte des Begründungstextes in die Irre geführt, insbesondere die maßgebliche Rechtslage nicht unzutreffend und unvollständig dargelegt

## 12

Auf Nachfrage des Gerichts, welche konkreten Maßnahmen im Zusammenhang mit einer „Ertüchtigung der bestehenden Wegeverbindung zum Gasthaus“ geplant bzw. zum Zeitpunkt der Entscheidung über das Bürgerbegehren geplant gewesen seien, erklärt die Beklagte mit Schriftsatz vom 11. April 2022, dass das bestehende Gasthaus über eine ordentliche Wegeanbindung vom nördlich gelegenen Parkplatz erschlossen sei, die der Zufahrt für Ver- und Entsorgung, für Feuerwehr und Rettungsdienste sowie für Sonderfahrten diene. Eine Änderung im Sinne einer Umbaumaßnahme sei nicht nötig und - mit Ausnahme des Einbaus versenkbarer Poller - auch nicht geplant. Mit dem Eigentümer der Wegeanlagen sei vereinbart, dass eine infolge von etwaigen Beschädigungen durch die Baumaßnahme nötige Reparatur erfolgen werde. Dies sei aufgrund der Erfahrung mit früheren größeren Bauprojekten geplant und auch im Fall einer reinen Sanierung des Gasthauses nötig. Weder im noch außerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans seien weitere als die darin vorgesehenen und möglichen Infrastrukturmaßnahmen geplant. Dies gebe sowohl den Stand zum Zeitpunkt der Zulässigkeitsentscheidung als auch den aktuellen Stand wieder.

## 13

Auf Nachfrage des Gerichts, welche konkreten Maßnahmen mit der Formulierung „Das Bauvorhaben zieht weitere Baumaßnahmen bzgl. erforderlicher Zugangsstraßen und benötigter Infrastruktur nach sich.“ gemeint gewesen seien, erklärt die Klagepartei mit Schriftsatz vom 14. April 2022 im Wesentlichen Folgendes: Zum Zeitpunkt des Bürgerbegehrens am 5. September 2019 habe die Planung zwei wesentliche Elemente - die Errichtung eines Hotels und eines Veranstaltungssaals - enthalten. Die darauffolgende Planung habe sich auch mit der Frage befassen müssen, wie mit einem zu erwartenden höheren Besucheraufkommen umzugehen sei, das auch zwingend eine stärkere Inanspruchnahme der Infrastruktur nach sich ziehe. Eine gewünschte Erhöhung der Besucherzahlen lasse sich in der Regel durch eine „Ertüchtigung“ der zum Ziel führenden Infrastruktur erreichen und selbst die Beklagte behaupte deshalb nicht, dass mit der „Ertüchtigung“ kein Ausbau, mithin keine Verbreiterung oder sonstige Vergrößerung gemeint sei. Im Gegenteil halte sie sich seit Jahren Erweiterungsmöglichkeiten offen, wie sich auch aus dem Begriff „möglich“ im Schriftsatz vom 11. April 2022 sowie aus der Beschlussvorlage vom 30. September 2019 ergebe. Darin habe es geheißen, dass die Erschließung „grundsätzlich“ gesichert sei, was jedoch Ausnahmen zu- und die Frage nach dem „wie“ einer durch höhere Besucheraufkommen zwingenden Verbesserung offen lasse. Zudem sei man sich nicht sicher gewesen, ob eine wasserrechtliche Genehmigung nötig sein werde. Die Beschlussvorlage vom 18. November 2019 zur Aufstellung des Bebauungsplans habe von einer Ertüchtigung der Wegeverbindung gesprochen, woraus gefolgert werden dürfe, dass der aktuell gerade 4 Meter breite Weg erweitert und um einen Fußweg ergänzt werde, da bisher weder Gegenverkehr möglich sei und Fußgänger die Straße benützten. Konkret sei mit der Formulierung im Bürgerbegehren also eine Verbreiterung des auf dem Gelände vorhandenen Wegs zwischen Parkplatz und Gaststätte sowie eine Verbreiterung des Wegs hinauf zum Berg, jeweils mit Errichtung eines Fußwegs, gemeint gewesen. Hinzu komme der aktuell geschotterte Parkplatz, mit dessen Versiegelung zu rechnen sei und der, anders als in der Beschlussvorlage angegeben, bisher sehr wohl durch eine anderweitige Nutzung - durch Gäste, Kirchgänger etc. - belegt und ausgelastet sei. Im Herbst 2019 habe man deshalb ohne Weiteres annehmen dürfen, dass ein Hotelneubau mit Veranstaltungssaal auch die Erweiterung des Parkplatzes nach sich ziehen würde. Mit der Formulierung „weitere Baumaßnahmen bezüglich benötigter Infrastruktur“ habe sich das Bürgerbegehren auf den zu erneuernden und zu verlegenden Kanal sowie auf mögliche für den Brandschutz nötige Maßnahmen bezogen.

## 14

Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die vorgelegte Behördenakte sowie auf die Niederschrift der mündlichen Verhandlung vom 27. April 2022 umfassend Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

## 15

Die Klage hat Erfolg.

## 16

I. Die Klage ist zulässig. Insbesondere ist sie als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage statthaft gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), da sie auf die - mit

streitgegenständlichem Bescheid vom 4. Mai 2020 abgelehnte - Zulassung des Bürgerbegehrens durch feststellenden Verwaltungsakt gemäß Art. 18a Abs. 8 Satz 1 Gemeindeordnung (GO) gerichtet ist. Die Klage wurde fristgerecht erhoben und die Kläger sind als Gesamtvertreter der Unterzeichner des Bürgerbegehrens gemäß Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO befugt, im eigenen Namen unmittelbar Klage zu erheben.

## 17

II. Die Klage ist auch begründet. Die Ablehnung des begehrten Verwaltungsakts auf Zulassung des Bürgerbegehrens war rechtswidrig und verletzt die Kläger in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Die Kläger haben gemäß Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO einen (gebundenen) Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens durch den Stadtrat der Beklagten, da dieses alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt.

## 18

1. Die Begründung des Bürgerbegehrens vorerst ausgeklammert, deren Ordnungsgemäßheit näherer Erörterung bedarf (hierzu unter 2.), sind alle aus Art. 18a GO folgenden Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren gegeben. Insbesondere konnten, wie von der Beklagten im streitgegenständlichen Bescheid vom 4. Mai 2020 angenommen, auch diejenigen Unterschriften, die in der Zeit vor Einleitung des Bauleitplanverfahrens am 16. Dezember 2019 gesammelt wurden, für das Bürgerbegehren gewertet werden, auch wenn zu diesem Zeitpunkt noch der Bauantrag und damit für die Beklagte eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises rechtliche Grundlage für das Bauvorhaben war. Dies ergibt sich daraus, dass während des gesamten Zeitraums, in dem Unterschriften gesammelt wurden, weder die Fragestellung noch die Begründung verändert wurden und der rechtliche Unterschied zwischen einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan und der Genehmigung eines Einzelbauvorhabens als rechtliche Grundlage für das Bauvorhaben für Unterzeichnungsberechtigte nicht entscheidend gewesen sein dürfte, zumal die Intention - die Verhinderung des konkreten Vorhabens - sich für die Initiatoren des Begehrens und für die Unterzeichnungsberechtigten nicht geändert hat. Zum Zeitpunkt der Einreichung des Begehrens im Februar 2020 war sodann auch die aus Art. 18a Abs. 1 GO folgende Voraussetzung erfüllt und das Begehren rechtlich auf den Bebauungsplan, mithin auf eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises, bezogen.

## 19

2. Streitentscheidend ist somit die gewählte Begründung. Diese ist als zulässig anzusehen.

## 20

a) Gemäß Art. 18a Abs. 4 Satz 1 VwGO muss ein Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Zu diesem Begründungserfordernis führt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 17. Mai 2017 (4 B 16.1856 - NVwZ-RR 2018, 71 Rn. 33) aus:

„Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, schon in dieser ersten Phase des direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können (vgl. zum Volksgesetzgebungsverfahren BayVerfGH, VGH nF 53, 81 [105] = NVwZ-RR 2000, 737). Da bereits mit der Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 7 II, 12 III BayVerf) ausgeübt wird, ergeben sich aus der Bayerischen Verfassung auch Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung. Die Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird (VGH München, Beschluss vom 9.12.2010 - 4 CE 10.2943, BeckRS 2010, 33826; Beschluss vom 20.1.2012 - 4 CE 11.2771, BeckRS 2012, 50791; BayVBI 2013, 19 = BeckRS 2012, 54343; Beschluss vom 14.10.2014 - 4 ZB 14.707, BeckRS 2014, 58742; NVwZ-RR 2017, 1 = BayVBI 2017, 92; anders noch BayVBI 2002, 184 = BeckRS 2001, 20964).“

## 21

Hinsichtlich des Maßstabs, der an diese Begründung anzulegen ist, fährt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - NVwZ-RR 2018, 71 Rn. 35) fort:

„Die Begründung des Bürgerbegehrens erfüllt zwar eine wichtige Informationsfunktion, weil sie den Unterzeichnern verdeutlicht, worauf sich die Fragestellung bezieht und welche Motive aus Sicht der Initiatoren für den angestrebten Bürgerentscheid maßgebend sind. Anders als die - meist von Verwaltungsmitarbeitern erarbeiteten - Beschlussvorlagen für Gemeinderatssitzungen, die der dortigen Diskussion und Abstimmung als Grundlage dienen und die bestehende Sach- und Rechtslage zunächst in neutraler Form darstellen sollten, muss aber die einem Bürgerbegehren beigefügte Begründung noch keinen (vorläufigen) Überblick über die Ausgangssituation und den kommunalpolitischen Streitstand vermitteln. Die Betreiber des Bürgerbegehrens nehmen am öffentlichen Meinungskampf teil und sind nicht zu einer objektiv ausgewogenen Erläuterung ihres Anliegens verpflichtet. Die um ihre Unterschrift gebetenen Gemeindebürger müssen sich vielmehr selbstständig ein Urteil darüber bilden, ob sie die - in der Regel einseitig zugunsten des Bürgerbegehrens - vorgebrachten Gründe für stichhaltig halten oder ob sie sich zusätzlich aus weiteren Quellen informieren wollen. Zu beanstanden ist die Begründung eines Bürgerbegehrens daher nur, wenn sie über eine bloß tendenziöse Wiedergabe hinaus einen entscheidungsrelevanten Umstand nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise darstellt.“

## 22

Unter Anwendung der dargestellten Grundsätze ist das streitgegenständliche Bürgerbegehren mithin danach zu beurteilen, ob es bei seinen tragenden Begründungselementen falsche Tatsachenbehauptungen - und nicht lediglich Werturteile - enthält (vgl. auch Müller in: Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Werkstand: 31. EL Februar 2021 Art. 18a Rn. 22). Zur Ermittlung, ob eine Begründung falsche und irreführende Tatsachenbehauptungen enthält, kann im Ausgangspunkt auf die für die Abgrenzung zwischen Werturteilen und Tatsachenbehauptungen zu Art. 5 Grundgesetz (GG) entwickelten Grundsätze zurückgegriffen werden. Danach ist ein Werturteil eine „durch das Element der Stellungnahme und des Dafürhaltens geprägte Äußerung“, die durch eine subjektive Einstellung des Äußernden zum Inhalt seiner Aussage charakterisiert ist und sich daher nicht als wahr oder unwahr erweisen lässt, mithin keinem empirischen Beweis zugänglich ist (so Grabenwarter in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 5 GG Rn. 47). Zu beachten ist, dass es häufig zu einer Überlappung der Kategorien in dem Sinne kommt, dass Tatsachen nicht selten die Grundlage von Werturteilen darstellen können (vgl. Schemmer in: BeckOK Grundgesetz, 50. Edition, Stand 15.2.2022, Art. 5 GG Rn. 6). Die Begründung ist stets im Kontext der gesamten Fragestellung zu würdigen (BayVGh, B.v. 9.12.2010 - 4 CE 10.2943 - BeckRS 2010, 33826) und eine abwertende plakative Argumentation insofern im Rahmen des politischen Meinungskampfes grundsätzlich hinnehmbar (vgl. zum Volksbegehren BayVerfGH, E.v. 13.4.2000 - Vf. 4 -IX-00 - NVwZ-RR 2000, 737/741). Bei der Auslegung ist grundsätzlich vom Wortlaut der Äußerung auszugehen, jedoch sind auch der Kontext sowie die Begleitumstände miteinzubeziehen und ist auf die Perspektive eines unvoreingenommenen und verständigen Publikums abzustellen (vgl. Grabenwarter in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 5 GG Rn. 55). Im Kontext der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens kommt es entscheidend darauf an, ob die Begründung des Bürgerbegehrens geeignet ist, die Unterzeichnungsberechtigten hinsichtlich relevanter Tatsachen in die Irre zu führen. Sind im Rahmen einer Auslegung mehrere Bedeutungen vom Wortlaut erfasst, ist der Gedanke der „bürgerbegehrensfreundlichen Auslegung“ zu berücksichtigen (vgl. etwa VG Regensburg, U.v. 7.8.2013 - RN 3 K 13.678 - BeckRS 2013, 55605; VG Regensburg, U.v. 28.3.2007 - RO 3 K 07.00149 - BeckRS 2007, 32898).

## 23

Ausreichend für die Unzulässigkeit des Begehrens ist dabei bereits, wenn eines der tragenden Begründungselemente eine falsche Tatsachenbehauptung enthält, sofern diese Behauptung hinreichendes Gewicht hat, um Unterzeichner von der Notwendigkeit einer Unterschrift zu überzeugen. Denn es kommt hierbei nicht darauf an, ob die Begründung auch ohne das betreffende Element bestehen bleiben könnte, sondern darauf, „ob die unrichtige Sachaussage im Kontext der übrigen Begründung als so gewichtig anzusehen ist, dass ohne sie möglicherweise weniger Unterzeichner das Bürgerbegehren unterstützt hätten. Eine solche Eignung zur Beeinflussung des Unterschriftenverhaltens darf allerdings nicht nur theoretisch bestehen, sondern muss nach allgemeiner Lebenserfahrung als konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit erscheinen“ (so BayVGh, U.v. 4.7.2016 - 4 BV 16.105 - BeckRS 2016, 50127 m.w.N.). Finden sich Mängel bei tragenden Begründungselementen, so ist - auch wenn das Begehren auf mehrere gleich gewichtige Gründe gestützt wird - von einer solchen Kausalität auszugehen (BayVGh, a.a.O. Rn. 35).



b) Nach diesen Grundsätzen erweisen sich die drei Begründungselemente des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens als (noch) zulässig.

(1) Das erste Begründungselement „Die geplante Bebauung und Nutzung vernichtet eine erhebliche Fläche des Landschaftsschutzgebietes. Die damit eingehende Lärm- und Lichtverschmutzung wirkt sich negativ auf die einheimische Tier- und Pflanzenwelt aus.“ enthält zwei zu differenzierende Aussagen. Die Aussage, dass eine erhebliche Fläche des Landschaftsschutzgebietes vernichtet werde, ist noch keine objektiv irreführende Behauptung eines entscheidungsrelevanten Umstandes. Es handelt sich bei ihr um eine Behauptung, die wertende Elemente enthält und auch mögliche dahinterliegende Tatsachen nicht auf eine Weise darstellt und vermittelt, die hinsichtlich dieser Tatsachen objektiv irreführend wäre. Zwar kann der Argumentation der Klägerseite insoweit nicht gefolgt werden, als diese zum Teil darauf abstellt, es komme auf die Erheblichkeit eines zu erwartenden Eingriffs in das Landschaftsschutzgebiet an, da die Begründung ihrem Wortlaut nach auf eine erhebliche Fläche und gerade nicht auf einen erheblichen Eingriff abstellt. Ob eine Fläche erheblich ist, ist im Grundsatz aber eine Wertungsfrage, denn es kann zwar Beweis über etwaige hinter dieser Frage liegende Tatsachen erhoben werden, etwa wie viel der Fläche im Vergleich zum gesamten Landschaftsschutzgebiet überbaut werden soll oder durch welche Merkmale gerade diese Fläche gegenüber dem restlichen Landschaftsschutzgebiet ausgezeichnet wird, nicht aber darüber, ob dieser überbaute Teil auch erheblich ist. Zwar ist die Äußerung hinsichtlich der genannten etwaigen dahinterliegenden Tatsachen suggestiv formuliert. Dennoch werden diese im Rahmen der konkret gewählten Formulierung nicht behauptet, sondern es wird durch die Wahl des relativ offenen Begriffes eine eigene Schlussfolgerung, eine durch Elemente des Dafürhaltens geprägte Meinung, nämlich dass die konkrete Fläche jedenfalls aus Sicht der Initiatoren nicht unerheblich, sondern bedeutend ist, vorgebracht. Ob eine Fläche erheblich ist, obliegt der Bewertung jeder einzelnen Person und lässt für die unterzeichnungsberechtigten Bürger einen eigenen Einschätzungsspielraum. Die Ansicht der Beklagten, dass eine Fläche von nur 0,01% der Gesamtfläche, die zudem keine besonders schutzwürdigen Anlagen aufweisen kann, aus ihrer Sicht gerade nicht als erheblich eingestuft werden kann, mag naheliegend sein. Es ist aber nach allgemeinen (zivilrechtlichen, vgl. § 133, 157 BGB) Auslegungsgrundsätzen, welche sich maßgeblich am objektivierten Empfängerhorizont unter Beachtung der Grundsätze von Treu und Glauben orientieren, keineswegs zwingend davon auszugehen, dass jeder Unterzeichnungsberechtigte den Wortlaut der Begründung ebenso versteht wie die Beklagte und die Erheblichkeit ebenso beurteilt wie sie. Insofern hat die Beklagte an dieser Stelle ihre eigene - mit nachvollziehbaren Kriterien begründete - Interpretation des Begriffs zum objektiven Zulässigkeitsmaßstab erklärt, anstatt ebendiese Interpretation im Rahmen der politischen Auseinandersetzung auch den Unterzeichnungsberechtigten nahezubringen. Insgesamt werden demnach die entscheidungsrelevanten Umstände nicht in objektiv irreführender Weise dargestellt. Die Äußerung ist, obwohl sie wertenden, färbenden und suggestiven Charakter hat, relativ offen gehalten und ermöglicht es den unterzeichnungsberechtigten Bürgern, sich, gegebenenfalls nach Einholung weiterer, etwa durch die Beklagte im Rahmen des öffentlichen Meinungsaustausches bereitgestellter, Informationen, selbst eine Meinung darüber zu bilden, ob sie die beanspruchte Fläche qualitativ oder quantitativ als besonders bedeutend im Vergleich zum restlichen Landschaftsschutzgebiet einstufen.

Auch der Passus zur Lärm- und Lichtverschmutzung ist nicht zu beanstanden. Dieser ist zwar als Tatsachenbehauptung anzusehen, da das Vorliegen negativer Auswirkungen auf die einheimische Tier- und Pflanzenwelt nachweisbar ist. Er ist jedoch pauschal gehalten und spezifiziert oder quantifiziert die negativen Auswirkungen - vor allem im Vergleich zur bisherigen Nutzung - nicht. Davon, dass das Vorhaben aufgrund der erweiterten Nutzung im Zusammenhang mit dem Hotel und dem Veranstaltungssaal ganz grundsätzlich zu einer (höheren) Licht- und Lärmverschmutzung führt, kann jedoch ausgegangen werden. Und auch die Aussage, dass eine (erhöhte) Licht- und Lärmverschmutzung negative Auswirkungen auf die einheimische Tier- und Pflanzenwelt hat, kann in dieser Pauschalität nicht als falsch bewertet werden.

(2) Das zweite Begründungselement „Der bisherige Ort der Ruhe und Einkehr für Bürger und Gläubige weicht dem Massentourismus.“ ist der Auslegung zugänglich und nach den eingangs dargelegten Grundsätzen (noch) als überspitzte und wertende Meinungsäußerung zu sehen. Die Grenze zur unrichtigen Tatsachenbehauptung ist nicht überschritten. Im Rahmen einer erneuten Anwendung der dargestellten

Abgrenzungskriterien, insbesondere aufgrund einer Würdigung der Begründung im Kontext der gesamten Fragestellung sowie der Überschrift des Bürgerbegehrens, stellt der Begriff „Massentourismus“ zwar einen Grenzfall dar, da er sowohl (ab-)wertende Elemente als auch einen Tatsachenbezug enthält. Er ist plakativ gewählt und deutlich dazu gedacht, einen sprachlichen Kontrast aufzubauen. Aus der Perspektive eines unvoreingenommenen und verständigen Publikums führt jedoch gerade diese plakative und deutlich überspitzte Begriffswahl dazu, dass das Element der Meinung im Vordergrund steht. Denn es werden im Rahmen der Begründung nicht etwa Tatsachen - beispielsweise eine bestimmte, sehr hohe Anzahl vermeintlich zu bauender Gästezimmer oder tatsächlich nicht geplante weitere Touristenattraktionen - behauptet. Vielmehr bleibt es der Beklagten unbenommen, dem Bürgerbegehren eine eigene Argumentation entgegenzusetzen und die Unterschriftsberechtigten davon zu überzeugen, warum aus ihrer Sicht ein „Kippen“ der Situation von einem bisherigen Ort der Ruhe und Stille hin zu „Massentourismus“ gerade nicht droht. Dies ermöglicht den Unterschriftsberechtigten, ihre eigenen Schlüsse zu ziehen und die Situation zu beurteilen (vgl. hierzu auch die Maßstäbe des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs in seinem Urteil vom 17. Mai 2017 - 4 B 16.1856 - NVwZ-RR 2018, 71 Rn. 35). Zu bedenken ist hierbei, dass der Begriff „Massentourismus“ zwar abstrakt definiert werden kann, sein Vorliegen im Einzelfall aber auch stark von den örtlichen Gegebenheiten und dem persönlichen Empfinden abhängt und aus diesem Grund nicht dem Beweis zugänglich ist. Zwar versuchen die Initiatoren des Bürgerbegehrens durch dessen Begründung und die Wahl des plakativen, einseitigen und überspitzten Begriffs wiederum, den Unterzeichnungsberechtigten ihre eigene Beurteilung nahezulegen. Allerdings ist die Aussage aus eben diesem Grund auch als Werturteil anzusehen. Schließlich ändert auch die Erwägung, dass die bisherige, bereits sehr touristisch geprägte Nutzung in der Begründung möglicherweise außer Acht gelassen wird - vor allem durch die Verwendung des Ausdrucks „weicht dem Massentourismus“ - an diesem Ergebnis nichts, da auch hier die Wertung im Vordergrund steht und darüber hinaus den Unterzeichnungsberechtigten die bisherige Nutzung, mithin die relevante zugrundeliegende Tatsache, bekannt sein dürfte.

## 28

(3) Bei den beiden im Rahmen des dritten Begründungselements „Das Bauvorhaben zieht weitere Baumaßnahmen bzgl. erforderlicher Zugangsstraßen und benötigter Infrastruktur nach sich.“ enthaltenen Aussagen handelt es sich nach den oben dargestellten Grundsätzen um Tatsachenbehauptungen, da die Frage, ob weitere Baumaßnahmen nach sich gezogen werden, dem Beweis zugänglich ist. Diese Behauptungen sind jedoch nicht als objektiv unwahr und irreführend anzusehen. Die Aussage, das Vorhaben ziehe weitere Baumaßnahmen bzgl. erforderlicher Zugangsstraßen nach sich, ist anhand eines objektivierten Empfängerhorizonts auszulegen. Danach ist vom Wortlaut einerseits das Verständnis der Beklagten gedeckt, die betont, es gebe aktuell nur eine einzige Straße - mit dem Straßennamen „Auf dem M\* ...“ -, die unmittelbar an das Bauvorhaben angrenze und deshalb als Zugangsstraße bezeichnet werden könne und es werde aufgrund der Verwendung des Wortes „Zugangsstraßen“ im Plural durch die Begründung des Bürgerbegehrens suggeriert, dass der Bau einer neuen Zugangsstraße notwendig werde. Eine solche Behauptung wäre in der Tat objektiv falsch. Andererseits ist aber auch ein wesentlich weniger weitgehendes Verständnis möglich, nämlich dass an den vorhandenen Zugangsstraßen, die sich zumindest aus der Straße zum Parkplatz - mit dem Namen „Bergauffahrt“ - und der Straße „Auf dem M\* ...“ zusammensetzen, Baumaßnahmen irgendeiner Art notwendig werden. So verstanden - und diese Sichtweise ist zwanglos vom Wortlaut gedeckt, ohne dass es entscheidend auf eine bürgerbegehrensfreundliche Auslegung ankommen würde, die dieses Verständnis jedoch zusätzlich stützt - ist die Aussage jedoch nicht objektiv falsch und irreführend. Denn dass mit der vorgesehenen „Ertüchtigung der Wegeverbindung“ auch (möglicherweise zwar nur kleinere) Baumaßnahmen verbunden sind, etwa der Einbau versenkbarer Poller und die Reparatur der Straßen nach Durchführung des Bauvorhabens, steht außer Frage. Und dass nicht nur die unmittelbar vom Parkplatz zur Kirche führende Straße, sondern jedenfalls auch schon die auf den Berg führende Straße als „Zugangsstraßen“ bezeichnet werden, ist ebenfalls naheliegend. Zwar ist auch das dritte Begründungselement suggestiv formuliert und es ist nicht ausgeschlossen, dass Unterzeichnungsberechtigte deshalb zur Unterschrift motiviert werden, da sie weitere neue bauliche Maßnahmen im Sinne einer „Flächenversiegelung“ im betroffenen Gebiet verhindern möchten. Dahingehende Tatsachenbehauptungen werden von den Initiatoren des Begehrens jedoch nicht aufgestellt, sodass auch an dieser Stelle im Rahmen einer öffentlichen Auseinandersetzung die Beklagte die Möglichkeit hat, den Unterzeichnungsberechtigten insbesondere näherzubringen, welche Baumaßnahmen im Zusammenhang mit welchen Zugangsstraßen konkret geplant sind. Aus den genannten Gründen ist auch das Vorbringen der Beklagten nicht überzeugend, dass das Begründungselement

dahingehend verstanden werden müsse, dass mit „weiteren“ Baumaßnahmen nur solche außerhalb des vorhabenbezogenen Bebauungsplans gemeint sein könnten, solche aber nicht geplant seien und die Aussage deshalb falsch sei. Denn genauso vom Wortlaut gedeckt und auch näherliegend ist ein Verständnis dahingehend, dass die Begründung solche Baumaßnahmen thematisiert, die nicht zusätzlich zum Bebauungsplan, sondern zusätzlich zum Hotelanbau und Veranstaltungssaal-Neubau an sich erforderlich werden. Aus den genannten Gründen ist mithin die getroffene Aussage nicht unzutreffend und kommt es auch nicht entscheidend darauf an, dass in Anbetracht des gewählten Wortlauts der Begründung auf die Befürchtungen der Klägerseite, es könnten zukünftig weitere Baumaßnahmen, insbesondere eine Verbreiterung der Wege, die Anlegung eines Fußwegs, der Ausbau und die Versiegelung des Parkplatzes etc. drohen, mangels dahingehender Planungen der Beklagten wohl nicht abgestellt werden kann.

## **29**

Schließlich ist auch die Aussage, das Vorhaben ziehe weitere Baumaßnahmen bezüglich benötigter Infrastruktur nach sich, zwar eine Tatsachenbehauptung; allerdings ist sie nicht unrichtig. Auch hier gilt, dass es keineswegs zwingend ist, die Aussage so zu verstehen, dass weitere Baumaßnahmen außerhalb des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, der Gegenstand des Bürgerbegehrens ist, erforderlich seien (was objektiv unrichtig wäre), sondern ein objektiver Betrachter durchaus davon ausgehen kann, dass mit dieser Aussage zusätzlich zum Hotelgebäude bzw. zum Veranstaltungssaal an sich erforderliche Baumaßnahmen gemeint sind. In diesem Sinn verstanden ist die Aussage jedoch nicht unrichtig, da solche Infrastrukturmaßnahmen - etwa die Errichtung von Fahrrad-Stellplätzen anstelle vorhandener PKW-Stellplätze und die Errichtung einer unterirdischen Rigolen-Anlage zur Versickerung des Regenwassers auf dem Grundstück sowie ein neuer Abwasserkanal - durchaus geplant sind. Auch die Überlegung, dass diese Maßnahmen womöglich auch bei einer bloßen Renovierung des bestehenden Gasthauses nötig geworden wären, ändern an der Richtigkeit der Behauptung, dass solche Maßnahmen (auch) im Zuge des geplanten Hotelneubaus mit Veranstaltungssaal notwendig werden, nichts.

## **30**

Die Begründung ist mithin insgesamt zulässig.

## **31**

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

## **32**

IV. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1, 2 Zivilprozessordnung (ZPO).