VG München, Urteil v. 01.06.2022 – M 7 K 21.5264

Titel:

Sicherungsanspruch der Vertreter eines zulässigen Bürgerbegehrens

Normenketten:

BayGO Art. 18a

BV Art. 7 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3

GG Art. 28 Abs. 2

Leitsätze:

1. Dem auf Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens zielenden Bürgerbegehren wird erst dann die Grundlage entzogen, wenn die Bekanntmachung des Bebauungsplans erfolgt. Die Bekanntmachung eines Bebauungsplans, die gegen das verfassungsrechtlich aus Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV abzuleitende Sicherungsrecht eines zulässigen Bürgerbegehrens verstößt, hat jedoch zur Folge, dass der Bebauungsplan nichtig und daher nicht geeignet ist, dem zulässigen Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen. (Rn. 35 und 38) (redaktioneller Leitsatz)

2. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV) und die Rechte auf ein Bürgerbegehren (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV, Art. 18a BayGO) stehen nicht dergestalt selbständig nebeneinander, dass jede Seite ohne Rücksicht auf die Interessen der anderen Seite ihre Rechte ausüben darf. Die Gemeinde darf daher grundsätzlich nicht durch eine beschleunigte Durchsetzung ihrer Interessen und Verzögerung des Verfahrens des Bürgerbegehrens Fakten schaffen, die eine objektive Zwangslage zu ihren Gunsten herbeiführen oder dem Bürgerbegehren die Grundlage entziehen. (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)

3. Aus Art. 18a Abs. 8 S. 2, Abs. 10 BayGO folgt ein Rechtsanspruch der Vertreter des Bürgerbegehrens auf Durchführung des Bürgerentscheids sowie auf dessen Absicherung auch gegenüber Entscheidungen und Handlungen der Organe der Gemeinden. Voraussetzung dieses Sicherungsrechts ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. (Rn. 40) (redaktioneller Leitsatz)

4. Ob dem Recht auf Absicherung des Bürgerentscheids das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden vorgeht, ist eine Frage der Abwägung des Einzelfalls. Den Belangen zur Absicherung des Bürgerentscheids sind die Belange zum Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gegenüberzustellen. (Rn. 40) (redaktioneller Leitsatz)

5. Es ist mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf der kommunalen Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungserheblichen Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebliche Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird. (Rn. 51) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zulässiges Bürgerbegehren, Keine faktische Erledigung, Missachtung des verfassungsrechtlich abzuleitenden Sicherungsanspruchs, Nichtigkeit des unter Missachtung des Sicherungsanspruchs bekannt gemachten Bebauungsplans, Keine Unbestimmtheit, Kein Verstoß gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Bebauungsplan, Sicherungsrecht, Schaffung vollendeter Tatsachen, Bestimmtheit des Bürgerbegehrens, Täuschungs- und Irreführungsverbot, kommunale Selbstverwaltung

Fundstelle:

BeckRS 2022, 19333

Tenor

I. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 31. August 2021 verpflichtet, das Bürgerbegehren „Hände weg vom G. …!“ zuzulassen.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens

III.Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

Tatbestand

1
Die Kläger sind die Vertreter des Bürgerbegehrens „Hände weg vom G. …!“.

2
Am 23. Juli 2021 beantragten sie bei der Beklagten mit beigefügten 872 Unterschriftslisten die Durchführung eines Bürgerentscheids.

3
Die Fragestellung des Bürgerbegehrens lautet:

4
„Sind Sie dafür, den Bebauungsplan Nr. 613 Ä vom 14.12.2020 der Stadt I. … aufzuheben und die Raumsuche für die Mittelschule Nordost außerhalb der Grünringe neu aufzusetzen?“

5
Zur Begründung wird ausgeführt:

6
1. Der 2. Grünring ist in der Stadtbebauung eine wesentliche großräumige und durchgängige Lebensader für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenleben. Er ist überlebenswichtig als Biotopverbund für den Austausch und die Vernetzung der Arten, gerade im Bereich von Bachläufen, hier des …grabens.

7
2. Es ist zu befürchten, dass die im Bebauungsplan zugelassene massive Bebauung mit bis zu 5 Vollgeschossen und 21 Metern Gebäudehöhe das Stadtklima beeinträchtigt und damit die in Zeiten des Klimawandels besonders wichtige Kühlung der Stadt. Auch die Stadt von morgen muss atmen können!

8
3. Die verkehrliche Anbindung des Grundstücks am U. … Weg ist durch die unmittelbare Nähe zu einem beschrankten Bahnübergang für Schüler*innen gefährlich und führt dort zu noch mehr Staus. Die Zufahrt zur geplanten Schule ist nur von der stark befahrenen Ausfallstraße U. … Weg aus möglich, da wegen Bach und Bahngleis keine andere Anbindung zur Verfügung steht.

9
4. Der Nordosten der Stadt ist durch eine starke industrielle und verkehrliche Nutzung zwischen Audi, Raffinerie, TAL, Autobahn und …park überaus stark belastet - ein Holzkraftwerk an der Stadtgrenze auf K. … Flur ist im Gespräch. Dies macht dieses unverbaute Stück verbliebener Stadtnatur umso wertvoller! Das Grundstück am U. … Weg liegt bereits heute an einer Engstelle des 2. Grünrings und braucht deshalb unseren ganz besonderen Schutz.

10
Daher lehnen wir die Bebauung des Grünrings an dieser Stelle entschieden ab!

11
Im Folgenden wurden als Vertreter gemäß Art. 18a Abs. 4 GO die Kläger sowie jeweils ein Stellvertreter benannt. Weiterhin wird ausgeführt, dass die Vertreter ermächtigt werden, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrages berühren, sowie das Bürgerbegehren bis zum Beginn der Versendung der Abstimmungsbenachrichtigungen gemeinschaftlich zurückzunehmen. Sollten Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, gelte die Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile. Auf der Rückseite der Unterschriftenliste befinden sich eine Lageskizze zu dem geplanten Baugrundstück mit 20.000 m² und Angaben zu Unterstützern und Mitinitiatoren des Bürgerbegehrens sowie organisatorische Angaben.

12
Mit Bescheid vom 31. August 2021, zugestellt am 2. September 2021, wies die Beklagte das Bürgerbegehren als unzulässig zurück.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Stadtrat der Beklagten in der Besetzung des Ferienausschusses wegen entscheidungserheblicher Mängel in der Begründung am 19. August 2021 mehrheitlich beschlossen habe, dass gemäß Art. 18a Abs. 8 GO festgestellt werde, dass das am 23. Juli 2021 eingereichte Bürgerbegehren „Hände weg von G. …“ unzulässig sei. Der Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost - südlich …graben“ sei zwar am 14. Dezember 2020 als Satzung bei Änderung des Flächennutzungsverfahrens im Parallelverfahren beschlossen, jedoch bis zur Entscheidung des Stadtrats über die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens noch nicht bekannt gemacht worden. Im Nachgang zur Sitzung am 19. August 2021 seien sowohl die Erteilung der Genehmigung der Regierung von Oberbayern zur 76. Änderung des Flächennutzungsplans für den Bereich „O. … - südlich …graben“ als auch der Satzungsbeschluss für den Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost - südlich …graben“ in den Amtlichen Mitteilungen im „… Anzeiger“ am 25. August 2021 ortsüblich bekannt gemacht worden, womit diese mittlerweile in Kraft getreten seien. Der Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids sei abzulehnen gewesen, weil das Bürgerbegehren unzulässig sei. Die Formulierung der zweiten Teilfrage begegne hinsichtlich der ausreichenden inhaltlichen Bestimmtheit - auch bei wohlwollender Auslegung - erheblichen Bedenken, weil sowohl die Lage als auch der Umgriff der beiden sogenannten Grünringe …, innerhalb derer nach dem Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens die Mittelschule Nord-Ost nicht gebaut werden solle, nicht hinreichend erkennbar hervorgehe. Der sogenannte 1. Grünring werde im Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 121 „G. …“ dargestellt, welcher allerdings noch nicht bekannt gemacht sei. Der sogenannte 2. Grünring sei im Flächennutzungsplan dargestellt. Weder in der Fragestellung noch in der Begründung existiere eine Bezugnahme hierauf. Daher könnten auch die unterzeichnenden Personen des Bürgerbegehrens nicht hinreichend klar und verständlich erkennen, welche exakten Grundstücke bzw. Grundstücksteile als Standorte für die Mittelschule Nord-Ost ausscheiden sollten. Das Bürgerbegehren sei jedenfalls deshalb unzulässig, weil es sich in den wesentlichen Teilen seiner Begründung als entscheidungsrelevant unrichtig darstelle. Die Begründung in Nr. 1 trage die Aussage, dass der „2. Grünring“, in welchem die Mittelschule Nord-Ost gebaut werden solle, ein Biotopverbund sei. Dies Aussage stelle eine unzutreffende, die Bürger irreführende Tatsachenbehauptung dar. Der Begriff „Biotopverbund“ sei in § 21 Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG - und in Art. 19 Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG - gesetzlich niedergelegt. Voraussetzung für die Aufnahme von Flächen in den Biotopverbund sei deren fachliche Geeignetheit, die Ziele des Biotopverbunds zu erfüllen. Dies sei nicht bei jedem Schutzgebiet bzw. bei jeder Fläche gegeben. Bei der betreffenden Fläche des „2. Grünrings“ sei dies nicht der Fall. Dieser sei als raumstrukturierendes, stadtplanerisches Element zu sehen und stelle per se keinen Biotopverbund dar, auch wenn er Biotope und einzelne Verbundsstrukturen zeige. Der „2. Grünring“ bestehe aus ganz unterschiedlichen Strukturen von Ackerflächen über Gehölzstandorte und sicher auch vereinzelten Biotopflächen, aber er stelle in seiner Gesamtheit keinen Biotopverbund im Sinne der gesetzlichen Definition in den genannten Vorschriften dar. Er werde beispielsweise auch von Straßen durchschnitten. Die Begründung in Nr. 2 trage die Aussage, dass zu befürchten sei, dass das im Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost - südlich …graben“ festgesetzte Maß der baulichen Nutzung (§ 16 BauNVO) das Stadtklima und die Kühlung der Stadt beeinträchtigen würde. Die Beklagte habe dagegen festgestellt, dass auch diese Aussage eine unzutreffende, die Bürger irreführende Tatsachenbehauptung darstelle. Hierzu werde auf die Stellungnahme der Stabsstelle Strategien Klima, Biodiversität und Donau der Stadt … vom 29. Juli 2021 und vom 3. August 2021 verwiesen. Die klimaökologischen Aspekte einer möglichen Bebauung seien im Auftrag des Stadtplanungsamts durch das Büro … Umweltconsulting GmbH untersucht worden. Im gutachterlichen Fazit werde festgestellt, dass der geplante Schulneubau an der vorgesehenen Stelle im Grünring aufgrund der relativ geringen überbauten Fläche weder auf die Kaltluftentstehung noch auf die Nord-Süd-Strömung nachhaltige negative Auswirkungen haben werde. Auch die Funktion als „Klimaoase“ während des Tages könne durch eine entsprechende Gestaltung des Schulstandorts und seiner Freiflächen weitgehend unbeeinflusst bleiben, sofern die im Gutachten enthaltenen Planungshinweise beachtet würden. Die in der Begründung des Bürgerbegehrens insbesondere kritisierte Höhe der Bebauung werde im Gutachten dagegen als Möglichkeit zur Reduzierung der Grundfläche empfohlen, da ausschlaggebend für die klimaökologische Funktion des Grünrings an dieser Stelle die Durchströmbarkeit in Nord-Süd-Richtung gesehen werde. Die Höhenentwicklung der Gebäude habe auf die Durchströmbarkeit keinen Einfluss. Mit Berücksichtigung der im Gutachten gegebenen Planungshinweise werde es durch die Bebauung zu keinen nachhaltigen Beeinträchtigungen des Stadtklimas kommen. Es werde hierzu auf nachfolgende Auszüge aus der Begründung und der Abwägung zur Aufstellung des Bebauungsplans Bezug genommen. Vorliegend

ziele das Bürgerbegehren darauf ab, die Errichtung der Mittelschule Nord-Ost auf einem Grundstück innerhalb der Grünringe, insbesondere an dem derzeit geplanten Strandort im „2. Grünring“ zu verhindern. Wie sich aus der Begründung zum Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost - südlich …graben“ ergebe, handele es sich bei dem für die Mittelschule vorgesehenen Grundstück um eine bisher landwirtschaftlich genutzte Fläche. Durch Nr. 1 der Begründung werde suggeriert, dass es sich bei dem „2. Grünring“ vollständig um einen Biotopverbund handele. Die Bürger dürften diese Begründung im Ergebnis wohl so verstehen, dass die Mittelschule auf einem zu einem Biotopverbund gehörenden Grundstück errichtet werden solle. Dies sei gerade nicht der Fall. Durch Nr. 2 der Begründung werde der Eindruck erweckt, dass der Bau der Mittelschule an dem vorgesehenen Standort das Stadtklima und die Kühlung der Stadt negativ beeinflussen würde, was durch die genannten Stellungnahmen widerlegt sei. Sowohl die Überschrift des Bürgerbegehrens als auch die Stellung von Nrn. 1 und 2 der Begründung als die ersten beiden Begründungspunkte wiesen darauf hin, dass die dort enthaltenen Tatsachenbehauptungen sehr wichtige, wenn nicht sogar die wichtigsten Begründungselemente darstellen sollten. Die gesamte optische und inhaltliche Aufmachung des Unterschriftenblatts belege, dass die naturschutzbezogene Argumentation seitens der Bürgerinitiative die tragende Säule des Bürgerbegehrens forme. Da die direkte Beteiligung der Bürgerschaft im Sinne einer Mitbestimmung heute einen wesentlich höheren Stellenwert habe, müssten auch die Anforderungen an die Richtigkeit von Aussagen höher gesetzt werden, da diese Form der unmittelbaren Demokratie das originäre kommunale Entscheidungsgremium, den Stadtrat, nicht aushebeln dürfe. Dieser Unzulässigkeitsgrund wiege folglich auch schwer, über den man sich auch durch „wohlwollende Auslegung“ nicht hinwegsetzen könne. Es sei somit sowohl nach allgemeiner Lebenserfahrung, als auch besonders in diesem Fall nicht nur konkret und nicht ganz fernliegend, sondern sogar wahrscheinlich, dass weniger Bürger das Bürgerbegehren unterzeichnet hätten, wenn sie gewusst hätten, dass die in Nr. 1 und Nr. 2 der Begründung enthaltenen Aussagen, die den Anlass und Zweck des Bürgerbegehrens wesentlich prägten, objektiv unzutreffend seien. Den potentiellen Unterzeichnern werde mit dem Grünring als Biotopverbund ein gesetzlich definierter offizieller Schutzstatus suggeriert, den der Grünring offiziell noch nicht habe. Zwar werde im Rahmen der Grünring-Schutzanträge von SPD vom 26. November 2019 und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. November 2020 an einer solchen Ausweisung im Rahmen der Fortschreibung von Landschaftsplan und Flächennutzungsplan gearbeitet. Die Bürgerinitiative hätte aber vor diesem Hintergrund auf diese sich in Arbeit befindliche Ausformung und parzellenscharfe Definition und Entwicklung eines noch offiziell zu schützenden Grünrings mindestens in Form von Bezugnahmen im Begründungstext hinweisen müssen. Nach alledem enthalte das Bürgerbegehren zulässige und unzulässige Bestandteile. Nichtsdestotrotz könne es nicht teilweise als zulässig und teilweise als unzulässig bewertet, sondern es müsse gesamtheitlich als unzulässig festgestellt werden, weil die unzulässigen Teile nicht nur unwesentlich oder von untergeordneter Bedeutung seien und sachlich so abgetrennt werden könnten, dass die Durchführung eines auf zulässige Teile beschränkten Bürgerentscheids sinnvoll bleibe. Aus diesen Gründen sei das Bürgerbegehren insgesamt unzulässig. Zwar handele es sich bei der mit dem Bürgerbegehren beantragten Entscheidung eindeutig um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Stadt …, allerdings könnte die begehrte Aufhebung ein rechtlich oder tatsächlich unmögliches Ziel sein. Dies wäre nach überwiegender Auffassung jedenfalls dann anzunehmen, wenn der in Rede stehende Bebauungs- und Grünordnungsplan bereits in Kraft getreten wäre. Dann würde die beantragte Verpflichtung der Stadt Ingolstadt zur Aufhebung gegen das baugesetzliche Abwägungsverbot (Art. 7 i.V.m. Art. 8 BauGB) verstoßen. Anders könnte es - bei wohlwollender Auslegung - zu bewerten sein, wenn der Bebauungs- und Grünordnungsplan mangels Bekanntmachung noch nicht in Kraft getreten sei. Dies sei bis zu Entscheidung des Stadtrats am 19. August 2021 noch nicht der Fall gewesen, d.h. eine Aufhebung gemäß § 1 Abs. 8 BauGB sei rechtlich nicht möglich gewesen. Vielmehr habe die Stadt Ingolstadt bis zur tatsächlich erfolgten Verkündung das Planverfahren noch immer durch Aufhebung des Satzungsbeschlusses einstellen können. Es sei grundsätzlich zulässig, den Inhalt einer Frage eines Bürgerbegehrens durch Auslegung zu ermitteln. Bei einem nach Wortlaut und Zweck eindeutigen Inhalt sei jedoch für eine Auslegung kein Raum. Hier werde nach dem Wortlaut zwar eindeutig die Frage gestellt, ob die Unterzeichnenden dafür seien, den Bebauungsplan Nr. 613 Ä I vom 14. Dezember 2020 aufzuheben. Zweck des Bürgerbegehrens sei es aber, die Mittelschule Nord-Ost an dem geplanten Standort zu verhindern. Dabei dürfte es den Unterzeichnenden nicht auf das formale Verfahren der Aufhebung eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans ankommen, wenn dies rechtlich mangels Bekanntmachung zur Zeit der Entscheidung über die Unzulässigkeit gar nicht möglich sei. Wenn der Bebauungsplan durch die Einstellung des Planverfahrens schon gar nicht rechtsverbindlich werde, reiche dies aus, den Zweck des Bürgerbegehrens zu erfüllen. Im Wege der wohlwollenden Auslegung sei daher

festzustellen, dass die erste Fragestellung zulässig sein könnte. Vorliegend komme es allerdings nicht darauf an, ob im Wege der Auslegung die erste Teilfrage statt der Aufhebung des noch nicht in Kraft getretenen Bebauungs- und Grünordnungsplans als Einstellung des noch laufenden Bauleitplanverfahrens verstanden werden könne, weil das Bürgerbegehren bereits aus anderen gewichtigen Gründen wegen Mängeln in seiner Begründung insgesamt unzulässig sei.

14
Am 1. Oktober 2021 erhoben die Vertreter des Bürgerbegehrens gemeinschaftlich Klage. Zur Begründung wurde mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 9. November 2021 vorgetragen, der ablehnende Bescheid sei rechtswidrig und demzufolge sei ein Bürgerentscheid gemäß Art. 18a GO durchzuführen. Bei der Übernahme des Begriffs „Biotopverbund“ sei fraglich, ob der enge juristische Begriff aus dem Bundesnaturschutzgesetz und dem Bayerischen Naturschutzgesetz gemeint gewesen sei oder ob nicht aus Sicht eines juristischen Laien der Begriff habe verwendet werden können, ohne die Unterzeichner in die Irre zu führen. Bei genauer Betrachtung des Begriffs „Biotopverbund“ führten die der Öffentlichkeit zugänglichen Ausführungen sowie die Ausführungen der Beklagten selbst zu dem Ergebnis, dass die Verwendung des Begriffs nicht gegen die Anforderungen an die Richtigkeit stehe. Bei Recherchen im Internet habe festgestellt werden können, dass der Begriff „Biotopverbund“ immer wieder auftrete ohne Bezugnahme zu den gesetzlichen Anforderungen und Regelungen. Hierzu werde die Erläuterung des Begriffs „Biotopverbund“ auf Wikipedia genannt. Im Weiteren werde ausgeführt, dass der Biotopverbund ein angestrebtes Ziel des Bundesnaturschutzgesetzes sei und in Bayern werde im Bayerischen Naturschutzgesetz der konkret zu erreichende Flächenanteil festgeschrieben. Eine weitere Ausführung zum Thema „Biotopverbund (unter https://bnn.pan-gmbh.com/biotopverbund.html) enthalte folgenden Text:

15
„Genau das ist die Grundidee eines Biotopverbundes: Um den Populationen der einzelnen Tier- und Pflanzenarten eine langfristige Überlebenschance zu geben, wird zum einen versucht, große Habitate zu sichern oder neu zu schaffen. Bei diesen großen Flächen spricht man häufig von Kernflächen eines Biotopverbundsystemes. Zwischen den Kernflächen liegende kleinere Flächen, in denen keine großen Populationen aufgebaut werden können, auf denen also einzelne Populationen immer wieder aussterben können, werden als Trittsteine bezeichnet. Diese kleinen Habitate können wichtig sein, um z. B. einen Austausch zwischen den Kernflächen zu ermöglichen. Das ist das Verbindende im Biotop„verbund“. Wenn der Austausch zwischen den einzelnen Habitaten entlang von prägnanten linearen Strukturen stattfindet, spricht man hier von Ausbreitungskorridoren. So wandern waldbewohnende Arten häufig entlang von Hecken, um den nächsten Wald zu erreichen.“

16
Bei beiden Darstellungen werde nicht Bezug auf die gesetzlichen Vorgaben genommen, sondern darauf abgestellt, dass die Notwendigkeit des Verbunds von Biotopen für den Austausch und die Vernetzung der Arten erforderlich sei. In diesem Sinne hätten die Kläger die Begrifflichkeit „Biotopverbund“ verwandt. Im April 2002 habe der Stadtrat der Beklagten unter dem Motto „Visionen für …“ ein Leitbild mit Aktionsprogramm beschlossen. Dort werde auf Seite 26 unter der Überschrift „Entwicklung eines 2. Grünrings“ ausgeführt: „Zwischen Kernstadt und umliegenden Ortsteilen wollen wir zur besseren Gliederung des Stadtraums die vorhandenen Grünzüge stärken und ausbauen. Der zweite Grünring wird dabei auch wichtige Einrichtungen für Sport und Erholung aufnehmen (Stadtteilparks, Spiel- und Bolzplätze, Sportanlagen). Daneben erfülle der Grünring wichtige Funktionen des Landschafts- und Biotopschutzes wie des Klimaschutzes.“ Weiter werde auf Seite 54 (richtig: Seite 56) ausgeführt: „…Dem damit einhergehenden Artenschwund müsse durch die Wiederherstellung und Neuanlage von Lebensräumen (Biotopverbund) begegnet werden.“ Die Beklagte habe ohne Beachtung der gesetzlichen Vorgaben für sich, wie in der Broschüre „Visionen für …“ ausgeführt sei, den Begriff „Biotopverbund“ ganz im Sinne der Kläger verwandt. Zumindest seit Erstellung des noch aktuellen Flächennutzungsplans (1996) und der genannten „Visionen für …“ (2002) sei der Begriff „Grünring“ fest in … verankert und auch fortlaufend Teil der politischen Diskussion. Die Unterzeichner des Bürgerbegehrens hätten damit sehr wohl einzuschätzen gewusst, um welche Flächen es sich bei diesem Flächenverbund handele. Der nun 25 Jahre alte Flächennutzungsplan und die im Textteil des Plans ausführlich erläuterten Grünringe als stadträumlich gliedernde Elemente, geschichtliches Erbe und ökologische Potentialfläche seien von der Verwaltung und der großen Mehrheit des Stadtrats seither als wichtiges, wenn nicht wichtigstes Leitbild der Stadtentwicklung akzeptiert und verteidigt worden. Dieser Konsens erscheine nun unter einem konstatierten Sachzwang aufgekündigt. Im

Oktober 2019 sei eine Faunistische Habitatanalyse für die Beklagte durch Dr. … … zum Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost - südlich Augraben“ erstellt worden. Dort werde unter der Überschrift „Biotopverbundfunktion“ ausgeführt:

17
„Die Vielfalt und Struktur der Vegetation angrenzend zum Eingriffsbereich des Vorhabens weist eine hohe besondere, artenschutzrechtliche Relevanz auf. Hierbei muss nicht nur die lokale Wertigkeit, sondern auch die Funktion des Biotops als Vernetzungs- und Verbundachse im innerstädtischen Raum beachtet werden. So kann der …graben als Wanderachse und Zwischenstation zu diversen Vogel-, Fledermaus- und Insektenarten genutzt werden.“

18
Am 26. November 2018 sei durch die SPD Stadtratsfraktion der Antrag „Zukünftiger Schutz des Grünrings“ gestellt worden. Am 20. November 2020 sei durch die BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Stadtratsfraktion der Antrag „Festschreibung und Sicherung des 2. Grünrings“ gestellt worden. Die Stellungnahme der Verwaltung vom 28. April 2021 - Sachstandsbericht zum Landschaftsplan und 2. Grünring - laute:

19
„Im Bereich des 2. Grünrings sind im aktuell gültigen Flächennutzungsmit integriertem Landschaftsplan bereits „landschaftsschutzwürdige Gebiete“ eingetragen, deren Abgrenzung und mögliche Unterschutzstellung als Landschaftsschutzgebiet im Rahmen der Aktualisierung geprüft wird. Im Norden der Stadt sind insbesondere Bachtäler von …graben, … Bach, …- und …bach betroffen. Landschaftsschutzgebiete im 2. Grünring sind vorrangig als Instrumente zur Sicherung der stadtklimatischen Funktionen und zur Förderung des Biotopverbunds, der Biodiversität, einer naturförderlichen Landwirtschaft und Naherholung zu sehen.“

20
Das geplante Schulgrundstück sei dem Bachtal vom …graben zuzuordnen. Der …graben fließe nahe der Nordseite des Grundstücks, in Richtung Osten schließe sich das Bachtal des … Bachs mit den Kleingärten östlich des … Wegs an. Angesichts der in der Öffentlichkeit und durch die Beklagte verwendeten Begrifflichkeit, die nicht vollständig einheitlich sei, sei die Begründung des „Biotopverbunds“ als Austausch und Vernetzung der Arten durch die Kläger als ausreichend hinsichtlich der Anforderungen an die Richtigkeit zu bewerten. Völlig unzutreffend sei die Stellungnahme des Umweltamts vom 4. August 2021, da nicht die Frage beantwortet worden sei, wie der das Bürgerbegehren unterzeichnende Bürger den Begriff „Biotopverbund“ verstehe, sondern wie die juristische Definition laute. Hinsichtlich des Klimawandels werde keine abschließende Behauptung durch die Kläger aufgestellt, sondern nur eine Befürchtung geäußert. Diese orientiere sich an den zum Zeitpunkt der Sammlung der Unterschriften bekannten Bedenken wie die Ausführungen zur Landesgartenschau 2020. Zum Zeitpunkt des Starts des Bürgerbegehrens bis zur Einreichung der Unterschriften hätten zu dieser Frage keine Stellungnahmen der Beklagten vorgelegen. Die Stellungnahme der Stabsstelle Klima, Biodiversität und Donau sei erst am 29. Juli 2021 und am 3. August 2021 vorgelegen. Sie könne daher keinesfalls zum Maßstab für die Begründung des Bürgerbegehrens, das bereits am 23. Juli 2021 eingereicht worden sei, gemacht werden. Den Initiatoren des Bürgerbegehrens sei nicht eins zu eins anzurechnen, was von der Beklagten beauftragt worden sei. Allein mit der Beauftragung eines Gutachtens mache sich die Beklagte dessen Inhalt nicht zu eigen. Erst mit Stellungnahme der Stabsstelle habe sich die Beklagte in dieser Frage positioniert. Das vorliegende klimaökologische Fachgutachten betone sehr stark das nächtliche Kaltluftprozessgeschehen mit einer weitestgehend von Nord nach Süd ausgerichteten Kaltluftströmung. Das Großraumklima werde allerdings vorherrschend von West- und Nordwest-Wetterlagen geprägt. Gerade diese beiden unterschiedlichen Strömungen, dazu eine massive Bebauung verbunden mit stärkerer Versiegelung und geringerem Grünanteil hätten die Kläger eine spürbar geringere Kühlleistung des Grünrings an dieser Stelle befürchten lassen. Der hohe Raumbedarf für die Schule lasse einen sensibleren Umgang mit den klimatischen Rahmenbedingungen hier gar nicht zu. Das Gutachten schließe mit der Bemerkung: „Sinnvoll ist es, diese Klimaexpertise mit den Informationen der gesamtstädtischen Klimaanalyse, die zurzeit von … erarbeitet werde, abzugleichen.“ Ein solcher Abgleich sei derzeit noch gar nicht möglich. Im Konzept der Stadt … für die Landesgartenschau 2020, deren Gelände ebenfalls Teil des 2. Grünrings sei, sei unter „Nachhaltigkeit“ festgehalten, dass die Fläche eine Frischluftschneise sei und das Stadtklima verbessere, indem sie als kühlender Ausgleich für aufgeheizte und versiegelte Flächen wirke. Diese Aussage gelte für den 2. Grünring als Ganzes. Höchstvorsorglich werde darauf verwiesen, dass die angegriffenen Punkte unerheblich seien, da es sich nicht um tragende

Begründungselemente handele. Hinsichtlich des Biotopverbunds werde durch das Bürgerbegehren insbesondere auf den …graben abgestellt. Damit werde die Behauptung, dass es sich bei dem 2. Grünring um einen vollständigen Biotopverbund handle, eindeutig eingeschränkt. Insbesondere sei für die Unterzeichner des Bürgerbegehrens klar geworden, dass hier die Formulierung Biotopverbund sich im Wesentlichen auf den …graben als Teil des 2. Grünrings beziehe. Hinsichtlich der Ausführungen der Begründung in Nr. 2 handele es sich, durch die Wortwahl deutlich erkennbar - „es ist zu befürchten“ - nicht um eine unzutreffende Tatsachenbehauptung. Auch werde weder unzutreffend noch unvollständig die Rechtslage wiedergegeben.

21
Die Kläger beantragen,

die Beklagte zu verpflichten, den Bürgerentscheid „Hände weg vom G. …“ durchzuführen.

22
Die Beklagte beantragt

Klageabweisung.

23
Hierzu führten deren Bevollmächtigte mit Schriftsatz vom 22. März 2022 aus, die Klage sei jedenfalls unbegründet. Es werde auf die zutreffenden Ausführungen im angefochtenen Bescheid verwiesen. Ergänzend werde vorgetragen, das Bürgerbegehren sei unzulässig, da die Fragestellung gegen materielles Baurecht, nämlich § 1 Abs. 7 BauGB verstoße. Das in § 1 Abs. 7 BauGB verankerte Abwägungsgebot setze der unmittelbaren Einflussnahme auf die kommunale Bauleitplanung durch Bürgerentscheid rechtliche Grenzen. Die planerische Abwägung bestehe nicht in einer einmaligen Entscheidung, sondern sei Ergebnis eines dynamischen Prozesses mit einer Kette gestufter Präferenzentscheidungen unter Abschichtung von Alternativen. Demgegenüber ziele der Bürgerentscheid mit seiner geschlossenen, nur mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortbaren Fragestellung, auf eine Einzelentscheidung mit beschränkt bindender Wirkung (Art. 18a Abs. 13 GO). Werde die Bauleitplanung zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht, so sei zu unterscheiden, ob nur eine Grundsatzentscheidung über die gemeindliche Planung mit Rahmenfestlegungen getroffen werden solle, oder ob demgegenüber konkrete Festsetzungen und Darstellungen vorgegeben werden sollten. In diesem Fall würde die im Verfahren der Bauleitplanung erforderliche Abwägung unzulässig beschränkt. Bürgerbegehren, die ein positives Planungsziel verfolgten und in die Bauleitplanung eingriffen, seien nur dann zulässig, wenn dem planenden kommunalen Gremium noch ein Planungs- und Abwägungsspielraum von substantiellem Gewicht verbleibe und genügend Alternativen zur Abwägung in der konkreten Planung offengehalten würden. Letztendlich komme es darauf an, dass eine Abwägung in sachgerechter Weise vorgenommen werden könne. Diese für die Aufstellung von Bebauungsplänen entwickelten Grundsätze würden in gleicher Weise für deren Aufhebung gelten. Auch letztere unterliege dem Abwägungsgebot. Nach diesen Kriterien sei die erste Teilfrage auf ein unzulässiges Ziel gerichtet. Sie ziele auf eine abschließende planungsrechtliche Entscheidung. Die Aufhebung eines Bebauungsplans nach § 1 Abs. 8 BauGB setze die Durchführung eines entsprechenden Bauleitplanverfahrens voraus, an dessen Ende eine Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB stehe. Die Fragestellung lasse der Beklagten indes keinen Spielraum für eine Abwägung. Vielmehr schließe die Abstimmung über die erste Teilfrage mit „Ja“ oder „Nein“ eine Abwägung aus. Damit sei auch die zweite Teilfrage unzulässig. Sie beruhe auf der Annahme, der Bebauungsplan würde durch die Abstimmung über die erste Teilfrage aufgehoben und setze diese Aufhebung voraus. Mithin sei die Fragestellung in diesem Teil irreführend, weil sie den Eindruck erwecke, der mit dem Bebauungsplan Nr. 613 Ä I gewählte Standort für den Schulneubau sei ausgeschieden und es fände eine erneute und ergebnisoffene Suche nach einem alternativen Standort statt. Das sei unzutreffend. Damit sei das Bürgerbegehren in seiner Gesamtheit unzulässig. Ergänzend wurde mit Schriftsatz vom 31. März auf eine Anfrage des Gerichts mitgeteilt, dass es eine Stellungnahme der Stabsstelle Strategie Klima, Biodiversität und Donau nicht gebe. Aus der Planzeichnung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 121 „…“ lasse sich entnehmen, dass innerhalb dieses (1.) Grünrings insgesamt vier Bebauungspläne existierten, welche im Bebauungs- und Grünordnungsplan „…“ ausgenommen seien und deswegen unverändert fortgelten würden. Hierzu folgten noch nähere Ausführungen.

24
Die Bevollmächtigte der Kläger erwiderte hierauf mit Schriftsatz vom 4. April 2022.

25
Am 8. April 2022 wurde in der Sache mündlich verhandelt. Die Beteiligten verzichteten auf weitere mündliche Verhandlung.

26
Die Bevollmächtigte der Kläger teilte mit Schriftsatz vom 11. Mai 2022 weiter mit, dass ein Vergleich, wie in der mündlichen Verhandlung angedacht, nicht zustande gekommen sei. Trotz Bemühungen der Kläger habe sich die Beklagte für ein Ratsbegehren ohne Abstimmung mit den Klägern entschieden. Die Bevollmächtigten der Beklagten äußerten sich hierzu mit Schriftsatz vom 20. Mai 2022. Die Beklagte werde den Standort der Mittelschule Nord-Ost südlich des …grabens zur Entscheidung durch die Bürger stellen. Sie habe sich dabei an den Ankündigungen der Kläger im Termin zur mündlichen Verhandlung orientiert, die nach dem Verständnis der Beklagten eben jenes hätten erreichen wollen. Es folgten weitere Ausführungen zu dem am 28. April 2022 durch den Stadtrat beschlossenen Ratsbegehren.

27
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die vorgelegte Behördenakte sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

28
Über die Klage konnte mit Einverständnis der Beteiligten ohne weitere mündliche Verhandlung entschieden werden (§ 101 Abs. 2 VwGO).

29
Die zulässige Klage ist begründet.

30
Der zuletzt gestellte Verpflichtungsantrag ist sachdienlich dahingehend auszulegen, dass er auf die - der Durchführung des Bürgerentscheids zwingend vorausgehenden - Zulassung des Bürgerbegehrens gerichtet ist. Die Verpflichtung zur Durchführung des Bürgerentscheids nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens folgt unmittelbar aus der gesetzlichen Regelung in Art. 18a Abs. 3 Satz 1 GO.

31
Die Kläger, die als Gesamtvertreter der Unterzeichner des Bürgerbegehrens gegen dessen Ablehnung im eigenen Namen unmittelbar Klage erheben können (Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO) haben einen Rechtsanspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens „Hände weg vom G. …!“, da dieses weder mit seiner Fragestellung noch mit seiner Begründung gegen geltendes Recht verstößt. Daher war auch der Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 31. August 2021 aufzuheben.

32
Das am 23. Juli 2021 bei der Beklagten eingereichte Bürgerbegehren hat sich dabei weder im Hinblick auf die am 25. August 2021 erfolgte ortsübliche Bekanntmachung (vgl. § 10 Abs. 3 BauGB) des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost - südlich …graben“ erledigt noch durch die zuletzt am 28. April 2022 beschlossene Durchführung eines Ratsbegehrens mit der Fragestellung „Sind Sie dafür, dass die neue Mittelschule Nord-Ost südlich des …grabens gebaut wird?“. Letzteres folgt bereits daraus, dass die Fragestellung des Ratsbegehrens nicht mit der Fragestellung des Bürgerbegehrens identisch ist (vgl. zum Nichteintritt der Erledigung selbst bei einer identischen Fragestellung Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1. März 2022, Art. 18a Abs. 2 GO Anm. 4 b) aa). Durch die am 25. August 2021 erfolgte ortsübliche Bekanntmachung des in Frage stehenden Bebauungs- und Grünordnungsplans hat sich zudem auch die Fragestellung des Bürgerbegehrens nicht dergestalt überholt, dass sie nunmehr auf ein unzulässiges Ziel gerichtet wäre.

33
Zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens war die Fragestellung bezüglich der ersten Teilfrage nach dem Empfängerhorizont wohlwollend dahingehend auszulegen, dass Gegenstand des Bürgerbegehrens die Aufhebung des am 14. Dezember 2020 erfolgten Satzungsbeschlusses für den noch nicht ortsüblich bekannt gemachten und damit noch nicht in Kraft getretenen Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost - südliche …graben“ sein soll (vgl. zum Erfordernis der Aufhebung des Satzungsbeschlusses bei Abstandnahme von der Planung aus anderen Gründen, z.B.

aufgrund geänderter Verhältnisse Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: August 2021, § 10 Rn. 97). Diese Auffassung wurde im Übrigen auch von der Beklagten ausweislich ihres Bescheids vom 31. August 2021 vertreten. Das Bürgerbegehren war damit auf die Verhinderung des Erlasses dieser Satzung bzw. auf Einstellung des Bebauungsplanverfahrens und somit eine verfahrensleitende Maßnahme gerichtet.

34
Eine auf Einstellung von Bauleitplanverfahren zielende Fragestellung ist rechtlich unproblematisch (vgl. BayVGH, b.w. 19.3.2007 - 4 CE 07.416 - juris Rn. 23). Auch verfahrensleitende Entscheidungen wie die Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens und die Einleitung eines neuen Planungsprozesses, etwa ein Planaufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB oder die Einleitung einer gemeindlichen Rahmenplanung nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB können Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Wird die Einleitung eines neuen Planungsprozesses begehrt, muss das hinreichend bestimmt zum Ausdruck kommen, etwa durch konkrete Benennung der Ziele in Form von Rahmenfestlegungen, die noch nicht gegen das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) verstoßen (vgl. BayVGH, B.v. 20.12.2021 - 4 CE 21.2576 - juris Rn. 22; B.v. 22.3.2022 - 4 CE 21.2992 - juris Rn. 19).

35
Einem auf Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens zielenden Bürgerbegehren wird erst dann die Grundlage entzogen, wenn die Bekanntmachung des Bebauungsplans erfolgt (vgl. zum entsprechenden Sicherungsanspruch BayVGH, B.v 5.3.2020 - 4 CE 20.278 - juris Rn. 27 m.w.N.). Dies war zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens noch nicht der Fall. Auch der zweite Teil der Fragestellung ist im Übrigen nicht auf ein rechtswidriges und damit unzulässiges Ziel gerichtet. Mit dem geforderten neuen Aufsetzen der Raumsuche für die Mittelschule Nord-Ost außerhalb der Grünringe soll ein neuer Planungsprozess mit einer Rahmenvorgabe eingeleitet werden. Mit dem Ausschluss von Standorten für den Neubau der Mittelschule verbliebe der Beklagten noch ein Planungsspielraum von substanziellem Gewicht, sodass ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB damit nicht verbunden wäre (vgl. hierzu im Einzelnen Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1. März 2022, Art. 18a Abs. 1 GO Anm. 2 e) aa) m.w.N.).

36
Auch die zwischenzeitlich erfolgte Bekanntmachung des Bebauungs- und Grünordnungsplans führt hier nicht dazu, dass das Bürgerbegehren nachträglich unzulässig geworden wäre.

37
Mit einer wirksamen Bekanntmachung des streitgegenständlichen Bebauungs- und Grünordnungsplans wäre dem Bürgerbegehren die Grundlage entzogen, da die Fragestellung dann auf ein rechtswidriges und damit unzulässiges Ziel gerichtet wäre. Insoweit ist der Beklagten zuzustimmen, als sie geltend macht, dass die Fragestellung in diesem Fall gegen materielles Baurecht verstoße, weil auch die Aufhebung eines Bebauungsplans nach § 1 Abs. 8 BauGB die Durchführung eines entsprechenden Bauleitverfahrens voraussetze, an dessen Ende eine Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB stehe. Die Fragestellung der ersten Teilfrage ließe der Beklagten jedoch keinen Spielraum für eine Abwägung. Der satzungsmäßige Erlass eines Bebauungsplans kann nicht Gegenstand eines Bürgerentscheids sein. Gleiches muss für die Aufhebung eines Bebauungsplans gelten. Er kann daher lediglich den Aufstellungsbeschluss (Beschluss zur Einleitung eines Bauleitplanaufhebungsverfahrens) zum Inhalt haben (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1. März 2022, Art. 18a Abs. 1 GO Anm. 2 e) bb).

38
Allerdings ist hier davon auszugehen, dass die Beklagte mit der Bekanntmachung des streitgegenständlichen Bebauungs- und Grünordnungsplans gegen das verfassungsrechtlich aus Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV abzuleitende Sicherungsrecht des zulässigen Bürgerbegehrens verstoßen hat mit der Folge, dass sich der Bebauungs- und Grünordnungsplan als nichtig erweist und daher nicht geeignet ist, dem zulässigen Bürgerbegehren die Grundlage zu entziehen. Die Verwaltungsgerichte sind in jedem gerichtlichen Verfahren nach dem Rechtsstaatsprinzip berechtigt und verpflichtet, über die Gültigkeit von Ortsrecht inzident zu entscheiden (vgl. BVerwG, B.v. 26.1.1995 - 8 B 193/94 - juris Rn. 8; Gern-Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 911).

39

Im Hinblick darauf, dass nicht nur das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV, sondern auch die Rechte des Bürgerbegehrens in Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV und Art. 18a GO garantiert sind, stehen diese Rechte nicht dergestalt selbständig nebeneinander, dass jede Seite ohne Rücksicht auf die Interessen der anderen Seite ihre Rechte ausüben darf. Die Gemeinde darf daher grundsätzlich nicht durch beschleunigte Durchsetzung ihrer Interessen und Verzögerung des Verfahrens des Bürgerbegehrens Fakten schaffen, die eine objektive Zwangslage zu ihren Gunsten herbeiführen oder dem Bürgerbegehren die Grundlage entziehen. Sie muss das grundsätzliche Recht ihrer Bürger auf Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beachten, wobei das nicht ausschließt, dass im Einzelfall sachliche Gründe vorliegen, die - unabhängig vom Inhalt des Bürgerbegehrens - objektiv Maßnahmen der Gemeinde notwendig machen, die sich im Ergebnis zulasten des Bürgerentscheids auswirken (vgl. BayVGH, B.v. 7.10.1997 - 4 ZE 97.2965, BayVBl. 1998, 85/86; vgl. nachgehend auch BayVerfGH, E.v. 15.7.1999 - Vf. 103-VI-97 - BayVBl. 1999, 624; vgl. auch Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 43).

40

Nach Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO können die Vertreter des Bürgerbegehrens Klage gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens erheben. Hieraus in Zusammenschau mit Abs. 10 der genannten Vorschrift folgt ein Rechtsanspruch der Vertreter des Bürgerbegehrens auf Durchführung des Bürgerentscheids sowie auf dessen Absicherung auch gegenüber Entscheidungen und Handlungen der Organe der Gemeinden. Voraussetzung des Sicherungsrechts ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Das Sicherungsrecht findet seine verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 12 Abs. 3 BV, wonach die Staatsbürger das Recht haben, Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu regeln. Regelung bedeutet nicht nur Abstimmung über das Begehren, sondern auch dessen Durchsetzung. Dem Sicherungsrecht der Vertreter des Bürgerbegehrens steht das Recht der Gemeinde auf Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) gegenüber. Zum Selbstverwaltungsrecht gehört, dass die verfassungsmäßigen Organe der Gemeinde - zu ihnen zählt das Bürgerbegehren nicht - funktionsfähig und in der Lage bleiben müssen, eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Gemeinden zu entscheiden. Die durch die Einführung des kommunalen Bürgerentscheids zulässigen Maßnahmen der unmittelbaren Demokratie dürfen die Befugnisse der gewählten Vertretungsorgane der Gemeinden im Rahmen der repräsentativen Demokratie nicht so beschneiden, dass dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird. Ob dem Recht auf Absicherung des Bürgerentscheids das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden vorgeht, ist Frage der Abwägung des Einzelfalls. Den Belangen zur Absicherung des Bürgerentscheids sind die Belange zum Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gegenüberzustellen. Die Gewichtung und Abwägung der gegenteiligen Belange unterliegt im gerichtlichen Verfahren der Kontrolle nach Maßgabe des Verfahrensrechts (vgl. BayVGH, B.v. 12.9.1997 - 4 ZE 97.2758 - juris Rn. 17 ff.; vgl. auch Thum, BayVBl. 1998, 193/195 f.). Die Vertreter eines als zulässig anzusehenden Bürgerbegehrens haben daher 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 (vgl. BayVGH in st. Rspr., z.B. B.v. 5.3.2020 - 4 CE 20.278 - juris Rn. 23).

41

Hier hat die Beklagte zwar nach der Beschlussfassung des Stadtrats am 19. August 2021, aber noch vor Erlass des Zurückweisungsbescheids vom 31. August 2021 am 25. August 2021 den Bebauungs- und Grünordnungsplan ortsüblich bekannt gemacht und damit gegen das verfassungsrechtlich abgeleitete Sicherungsrecht des als zulässig anzusehenden Bürgerbegehrens verstoßen. Dabei war es den Vertretern des Bürgerbegehrens rechtlich und faktisch unmöglich, rechtzeitig den Erlass einer einstweiligen Sicherungsanordnung zu beantragen, um so die Bekanntmachung des Bebauungs- und Grünordnungsplans bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens verhindern zu können. Denn es sind keinerlei Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass für diese absehbar gewesen wäre, dass eine Bekanntmachung des Bebauungs- und Grünordnungsplans bereits vor der förmlichen Verbescheidung zu der Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erfolgen würde. Die vorzeitige Bekanntmachung ist damit auf eigenes Risiko der Beklagten erfolgt. Auch wenn das Sicherungsrecht als solches nicht gesetzlich geregelt ist, hat die Gemeinde auch unabhängig von der Geltendmachung des Anspruchs durch die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens von

Amts wegen zu prüfen, ob sie mit Entscheidungen oder Vollzugsmaßnahmen im Einzelfall bestehende Sicherungsrechte des eingereichten und zulässigen Bürgerbegehrens verletzt (vgl. Thum, KommunalPraxis BY 2006, 131/132). Das Risiko, dass die Gemeinde mit einer Schaffung vollendeter Tatsachen - unter Berufung auf eine (allein) von ihr festgestellte Unzulässigkeit - das verfassungsrechtlich begründete Sicherungsrecht der Vertreter des Bürgerbegehrens verletzt ist, ist dabei umso höher, wenn - wie hier - die Erlangung effektiven vorläufigen Rechtsschutzes (vgl. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) durch die Vertreter des Bürgerbegehrens von ihrer Seite faktisch verhindert wird und eine gerichtliche Überprüfung erst im Rahmen eines Hauptsacheverfahrens erfolgen kann.

42
Werden Satzungen - wie hier der Bebauungs- und Grünordnungsplan - unter Missachtung des Sicherungsrechts erlassen, stehen sie zwar im Unterschied zu einem Verstoß gegen die Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO nicht in Widerspruch zu einer (höherrangigen) Gesetzesbestimmung, sie erweisen sich aber gleichwohl als rechtswidrig und nichtig, weil sie unter Verletzung grundrechtlich abgesicherter Rechtspositionen zustande gekommen sind. Denn das Recht auf Durchführung des Bürgerentscheids ist - wie ausgeführt - in Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 BV als demokratisches Teilhaberecht ausdrücklich verfassungsrechtlich garantiert. Verletzt nun eine Satzung das verfassungsrechtlich abgeleitete Sicherungsrecht, steht sie nicht im Einklang mit der Bayerischen Verfassung und ist daher nichtig (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1. März 2022, Art. 18a Abs. 9 GO Anm. 2 c) (2) mit ergänzendem Hinweis auf VG München, U.v. 9.10.2002 - M 7 K 02.2044 - juris; vgl. auch Thum, KommunalPraxis BY 2006, 131/132 f.).

43
Die Fragestellung genügt nach Auffassung der Kammer auch in der zweiten Teilfrage den Anforderungen an eine ausreichende Bestimmtheit.

44
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. - BayVBl 1998, 242/243 m.w.N.). Auch Grundsatzentscheidungen, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen, können grundsätzlich durch Bürgerentscheid getroffen werden (vgl. BayVGH, U.v. 19.2.1997 - 4 B 96.2928 - BayVBl. 1997, 276/277; U.v. 21.3.2012 - 4 B 11.221 - juris Rn. 22). Ein Bürgerbegehren kann jedoch nur zugelassen werden, wenn die mit ihm unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist. Das bedeutet zwar nicht zwingend, dass es zum Vollzug des Bürgerentscheids nur noch der Ausführung durch den Bürgermeister im Rahmen der laufenden Angelegenheiten nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO bedarf, da mit einem Bürgerentscheid gerade auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden können, die erst noch durch nachfolgende Detailregelungen des Gemeinderates ausgefüllt werden müssen, wie dies etwa bei einem Planaufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB der Fall ist. Die Fragestellung muss aber in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürger zumindest in wesentlichen Grundzügen erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben und wie weit die gesetzliche Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 GO) im Falle eines Erfolgs reicht. Die auf eine Grundsatzentscheidung abzielenden Bürgerbegehren unterliegen damit strengeren Bestimmtheitsanforderungen als entsprechende Beschlussanträge im Gemeinderat, der an seine früheren Entscheidungen in keiner Weise gebunden ist und nicht vollzugsfähige Beschlüsse jederzeit präzisieren kann (vgl. BayVGH, U.v. 13.3.2019 - 4 B 18.1851 - juris Rn. 36 m.w.N.; U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - juris Rn. 24; 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, BayVBl 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. 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, BayVBl 2013, 129/132). Die geforderte inhaltliche Bestimmtheit der gestellten Frage muss sich dabei bereits unmittelbar aus dem Abstimmungstext ergeben und darf sich nicht erst aufgrund einer Zusammenschau mit der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Begründung ermitteln lassen. Dies folgt

aus dem Umstand, dass die nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO geforderte Begründung lediglich den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens in der Phase der Unterschriftensammlung vorliegt, nicht hingegen den abstimmenden Bürgern im Rahmen des später stattfindenden Bürgerentscheids. Ab der Zulassung des Bürgerbegehrens (Art. 18a Abs. 9 GO) verliert die ursprüngliche Begründung jede rechtliche Bedeutung. Von diesem Zeitpunkt an können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens etwa bei der Darstellung ihres Abstimmungsvorschlags in Veröffentlichungen der Gemeinde (Art. 18a Abs. 15 GO) auch gänzlich andere oder zusätzliche Gründe anführen, die aus ihrer (nunmehrigen) Sicht für eine Stimmabgabe zugunsten des Bürgerentscheids sprechen. Die bei der Unterschriftensammlung verwendete Begründung des Bürgerbegehrens kann daher im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids grundsätzlich nicht zur Auslegung des von der Aktivbürgerschaft Gewollten herangezogen werden (vgl. BayVGH, B.v. 22.3.2022 - 4 CE 21.2992 - juris Rn. 22; vgl. auch U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - juris Rn. 44).

45

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 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 - BayVBl 1997, 276/277; B.v. 25.6.2012 - 4 CE 12.1224 - juris Rn. 27).

46

Gemessen an diesen Maßstäben erweist sich auch die zweite Teilfrage als noch ausreichend bestimmt. Der Begriff der „Grünringe“, innerhalb derer die Mittelschule Nord-Ost nach der Zielrichtung des Bürgerbegehrens nicht gebaut werden soll, ist im Rahmen der hierzu zu treffenden Grundsatzentscheidung als hinreichend definiert anzusehen, um eine neue Standortsuche für die Mittelschule danach auszurichten. Der 1. Grünring ist aktuell im Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 121 „…“ dargestellt, auch wenn dieser noch nicht bekannt gemacht wurde. Im Übrigen ergeben sich räumlich deutlich erkennbare Abgrenzungen durch die ebenfalls ringförmig verlaufenden umlaufenden Verkehrswege bzw. die Wasserfläche. Der 2. Grünring ist im Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan der Stadt … als solcher ausgewiesen. Die Fläche wird in der Legende als „Freifläche des 2. Grünrings dem historischen Verlauf der Festungsanlagen folgend“ bezeichnet. Auch wenn derzeit keine parzellenscharfe Beschreibung des Umgriffs des 2. Grünrings existiert, wäre für die Entscheidungsträger im Rahmen der Umsetzung im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids jedenfalls hinreichend deutlich erkennbar, in welchen Bereichen eine neue Raumsuche nicht erfolgen dürfte. Hierzu führt die Beklagte in dem streitgegenständlichen Bescheid unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der Regierung von Oberbayern vom 10. August 2021 selbst aus, dass es in der Natur der Darstellungen eines Flächennutzungsplans liege, dass diese nicht parzellenscharf sein könnten. Wenn die Darstellungen eines Flächennutzungsplans geeignete Grundlage für die Entwicklung eines Bebauungsplans seien, dürfte auch eine Bezugnahme hierauf in einem Bürgerbegehren, in dem es um die Bebauung einer dort dargestellten Fläche geht, hinreichend bestimmt sein. Soweit in der Planzeichnung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 121 „…“ innerhalb des 1. Grünrings, dessen Umgriff sich im Übrigen auch aus dem Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan ergibt, bestimmte Flächen ausgenommen sind, da für diese bereits anderweitige Bebauungspläne existieren bzw. ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan Nr. 121 „A“, dürfte auch dies im Hinblick auf das Bestimmtheitserfordernis unschädlich sein. Denn für diese Flächen bestehen bereits nach den Ausführungen der Beklagten anderweitige Planungen bzw. Planungsabsichten, sodass sich die Frage, ob diese - räumlich innerhalb des 1. Grünrings gelegenen - Flächen ggf. für einen Schulstandort geeignet wären, schon deshalb für die Beklagte gar nicht stellen dürfte.

47

Ein Verstoß gegen die Bestimmtheitsanforderungen ist auch nicht darin zu sehen, dass in dem Bürgerbegehren selbst, wobei hierbei - wie ausgeführt - auf die Fragestellung abzustellen ist, keine Bezugnahme auf die Pläne enthalten ist. Denn die Bürger können auch ohne diese Bezugnahme zumindest in wesentlichen Grundzügen erkennen, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben und wie weit die

gesetzliche Bindungswirkung des Bürgerentscheids im Falle eines Erfolgs reicht. Zum einen handelt es sich bei den Begriffen des 1. und 2. Grünrings um feststehende Bezeichnungen für bestimmte Flächenbereiche, die auch regelmäßig von Seiten der Beklagten ohne weitergehende Bezugnahmen verwendet werden und bei denen davon ausgegangen werden kann, dass auch die Bürger eine Grundvorstellung davon haben, welche Flächen diesen Grünringen zuzuordnen sind. Zum anderen lässt sich für die Bürger auch unschwer ermitteln, dass die Flächenbereiche der Grünringe in den genannten Plänen dargestellt sind.

48

So findet sich in der Begründung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost - südlich …graben“, der Gegenstand der Fragestellung des Bürgerbegehrens ist, mehrfach der Begriff des „2. Grünrings“ und es wird hierzu auch ausdrücklich auf den Flächennutzungsplan der Stadt … Bezug genommen. Auf Seite 4 wird dort ausgeführt, dass der rechtswirksame Flächennutzungsplan der Stadt … den zur Überplanung anstehenden Bereich als Grünfläche ausweise, der zum …graben gehöre. Zudem sei das Planungsgebiet als Bestandteil des 2. Grünrings gekennzeichnet sowie als landschaftsschutzwürdiges Gebiet. In dem Umweltbericht (gesonderte Begründung) nach § 2a BauGB findet sich ebenfalls auf Seite 6 die Aussage, dass der rechtswirksame Flächennutzungsplan der Stadt … den Geltungsbereich als Grünfläche ausweise. Zudem sei das Plangebiet als Bestandteil der Freiflächen des 2. Grünrings, die dem historischen Verlauf der Festungsanlagen folgten sowie als landschaftschutzwürdiges Gebiet dargestellt. Das Plangebiet liege innerhalb des regionalen Grünzugs Nr. 03 „S. …tal und Bachtäler bei …“ und der Freiflächen des 2. Grünrings, die unter anderem auch klimatische Ausgleichsfunktion übernähmen (vgl. dort S. 17). Die Beklagte führt im Rahmen ihres Internetauftritts (vgl. unter https://www. …de/?object=tx%7C465.752.1) zu dem Thema „Grünflächenverbundsystem und Landschaftsplan in …“ u.a. aus, dass das Grünflächenverbundsystem auf den ehemaligen Verteidigungs- und Festungsringen um die Stadt … basiere. Den inneren ersten Grünring bilde das … Dieses ehemalige Schussfeld habe aus militärischen Gründen bis circa 1900 nicht bebaut werden dürfen. Im 20. Jahrhundert sei den … dieser breite Grüngürtel bereits so wichtig geworden, dass er bis heute weitgehend erhalten geblieben sei. Das … ziehe sich auf einer Fläche von circa 120 Hektar als „grüne Lunge“ um die gesamte Altstadt. Zwei besonders attraktive Parkflächen im … seien der …park und der Bereich um den …graben, in dem sich auf den Resten der Festungsbauten wertvolle Pflanzen und Tierbestände angesiedelt hätten. Der zweite Grünring um … befinde sich ungefähr in einem Abstand von zwei bis drei Kilometern Entfernung vom Zentrum der Altstadt. Seine Lage gehe wie beim 1. Grünring, dem …, auf militärische Ursprünge zurück und befinde sich im Bereich ehemaliger …werke und … Im 2. Grünring seien in den vergangenen Jahren Stadtteilparks auf einer Fläche von ca. 50 ha angelegt worden. Die beiden Grünringe würden durch die linearen Bach- und Flusstäler miteinander verbunden. Zusätzlich werde das Grünsystem durch eine Reihe von Stadtteilparks wie dem „… Weg“ oder dem „…park“ und durch zahlreiche Spielplätze ergänzt. Auch die Friedhöfe in … hätten parkartigen Charakter und bildeten Bausteine im Grünverbund der Stadt. Nicht zuletzt aus diesem Grund dürfe sich … zu Recht als eine der „grünsten Städte“ Bayerns bezeichnen. Dazu trage auch der 1996 vom Stadtrat beschlossene Flächennutzungsplan bei, in den der Landschaftsplan integriert worden sei. Die Ausweisung von Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächen im Flächennutzungsplan bedeute Flächenversiegelung und die Beeinträchtigung von Natur und Landschaft. Durch den Erhalt und die Entwicklung von Biotop- und Grünflächen an anderer Stelle könnten die Beeinträchtigungen kompensiert werden. Die Integration des Landschaftsplanes habe detaillierte Aussagen im Flächennutzungsplan zur Entwicklung von Natur und Landschaft möglich gemacht. In einem ersten Schritt sei ein landschaftsplanerisches Leitbild entwickelt worden. Grundgerüst dafür seien die oben genannten Grünringe, der Donauauwald, der …, die Talniederungen des …r und … Baches, sowie von S. … und Sch. … Diese Vorrangflächen für Natur und Landschaft seien ergänzt worden durch Flächen für den Ressourcenschutz, wie zum Beispiel Wasserschutzgebiete. In einem zweiten Schritt sei aus dem landschaftsplanerischen Leitbild ein landschaftspflegerisches Entwicklungskonzept entstanden. Es bestehe im Wesentlichen aus vier Teilelementen: Darstellung der bestehenden und geplanten Erholungs- und Grünflächen, ein Schutzgebietskonzept für Natur und Landschaft, eine Bewertung der landwirtschaftlichen Nutzflächen für die Bedeutung von Naturhaushalt und Landschaftsbild sowie für die Eignung von Fördermaßnahmen zur Landschaftspflege und Erholungsvorsorge, Darstellung von detaillierten landschaftspflegerischen Einzelmaßnahmen. Der Schwerpunkt der Erholungs- und Grünflächen liege in den beiden Grünringen. Das … als erster Grünring werde mit seinen Biotop-, Wald- und seinen Parkflächen wie …park und K. …park als wichtiger innerstädtischer Erholungsraum gesichert. Der zweite Grünring sei im Flächennutzungsplan mit einer Schraffur gekennzeichnet. Schwerpunktmäßig würden dort Erholungs- und Biotopflächen geschaffen.

Der Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan der Stadt … ist ebenfalls über deren Internetauftritt abrufbar. In den - auch im Bürgerdialog erarbeiteten - „Visionen für … - Leitbild und Lokale Agenda 21 Aktionsprogramm der Stadt“ (Broschüre veröffentlicht im Jahr 2002) finden sich ebenfalls Ausführungen zu den Grünringen sowie auch eine kartenmäßige Darstellung (vgl. dort S. 24 und 61 sowie S. 26). Demzufolge ist davon auszugehen, dass auch die abstimmungsberechtigten Bürger eine Vorstellung davon haben, welche Bereiche von den in der Fragestellung genannten „Grünringen“ erfasst sind.

49
Die Fragestellung der zweiten Teilfrage ist im Übrigen auch nicht deshalb als zu unbestimmt anzusehen, weil unklar sein könnte, ob von dem Begriff „Grünringe“ auch der sogenannte „dritte Grünring“ (vgl. hierzu S. 22 der Begründung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost - südlich …graben“ sowie die Pläne auf S. 24 und 61 der Broschüre „Visionen für …“) umfasst sein soll. Denn die zweite Teilfrage lässt sich nach dem Empfängerhorizont wohlwollend dahingehend auszulegen, dass mit dem Begriff der „Grünringe“ nur der 1. und der 2. Grünring gemeint sind. So findet sich im Titel sowie im Text der Fragestellung eine deutliche Bezugnahme auf den 2. Grünring, in welchem das Plangebiet liegt. Angesichts der - wie ausgeführt - Wertigkeit des 1. Grünrings für die Bürger als breiter Grüngürtel bereits nach 1900 - liegt es mehr als nahe, dass mit dem weiteren Grünring (nur) der 1. Grünring gemeint ist. Der dritte Grünring befindet sich erst im Aufbau und bildet insoweit (noch) keinen Ring. Es gibt hierzu auch keine Darstellungen im Flächennutzungsplan. Zudem sind von diesem auch Flächen umfasst, die nicht mehr zum Stadtgebiet gehören (vgl. die Pläne auf S. 24 und 61 der Broschüre „Visionen für …“). Auch in der öffentlichen Darstellung ist der dritte Grünring nur von sehr untergeordneter Bedeutung. So wird dieser z.B. in der Internetdarstellung der Beklagten zum Thema „Grünflächenverbundsystem und Landschaftsplan in …“ gar nicht erwähnt. Im Übrigen hat auch die Beklagte insoweit keine Bedenken geäußert uns ist ohne weiteres davon ausgegangen, dass von der zweiten Teilfrage (nur) der 1. und der 2. Grünring betroffen sind.

50
Das streitgegenständliche Bürgerbegehren ist weiterhin auch nicht deshalb unzulässig, weil es in seiner Begründung gegen das aus der verfassungsrechtlich gewährleisten Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) folgende Täuschungs- und Irreführungsverbot verstößt. Die Begründung des Bürgerbegehrens ist vielmehr unter Zugrundelegung der gebotenen wohlwollenden Auslegung rechtlich nicht zu beanstanden. Dabei ist - wie ausgeführt - der objektive Erklärungsinhalt maßgeblich, wie er in der Fragestellung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste.

51
Ein zulässiges Bürgerbegehren muss nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO eine (auf allen Unterschriftslisten gleichlautende) Begründung enthalten. Mit diesem Erfordernis, das die für Volksbegehren geltende Regelung des Art. 74 Abs. 2 BV modifizierend aufgreift, soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie von den Initiatoren des Bürgerbegehrens 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, E.v. 13.4.2000 - Vf. 4-IX-00 - juris Rn. 151). 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. Die Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragungsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den mit den Unterschriftslisten 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 (vgl. BayVGH, U.v. 4.7.2016 - 4 BV 16.105 - juris Rn. 27 unter Bezugnahme auf BayVerfGH, E.v. 13.4.2000 - Vf. 4-IX-00 - juris Rn. 152).

52
Eine dahingehende (unzutreffende) Aussage, dass der 2. Grünring in seiner Gesamtheit einen Biotopverbund im Sinne von § 21 BNatSchG und Art. 19 BayNatSchG sei, lässt sich nach Auffassung des Gerichts dem Begründungstext unter Nr. 1 nicht entnehmen. So wird der 2. Grünring im ersten Satz dieses

Textes definiert als eine in der Stadtbebauung wesentliche großräumige und durchgängige Lebensader für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenleben. Zwar wird im zweiten Satz weiter ausgeführt, dass er überlebenswichtig als Biotopverbund für den Austausch und die Vernetzung der Arten sei, jedoch erfolgt hierzu noch eine Konkretisierung und auch Einschränkung, wonach dies gerade im Bereich von Bachläufen, hier des …grabens, der Fall sei. Bereits hieraus wird deutlich, dass sich die beschriebene Verbundfunktion (Austausch und Vernetzung der Arten) nach dem Aussagegehalt nicht gleichermaßen auf den gesamten Bereich des 2. Grünrings bezieht.

53
Bei dem hier explizit genannten …graben, der einen deutlichen räumlichen Bezug zum Plangebiet aufweist, weil er nördlich hieran angrenzt, handelt es sich in seinem nordwestlich angrenzenden Teil um ein kartiertes Biotop (IN-3052-000: Gewässerbegleitgehölz am …graben südlich von …*). In dem Umweltbericht nach § 2a BauGB (vgl. S. 9) wird hierzu ausgeführt, dass es sich hierbei um einen relativ naturnah ausgeprägten Gewässerabschnitt handele, der beidseitig mit einem weitgehend geschlossenen, artenreichen Gehölzstreifen gesäumt sei. An lichten Stellen sei am Gewässer krautige Ufervegetation in Form von feuchten Hochstaudenfluren und Schilf-Röhrichten vorhanden, die zum Teil einem gesetzlichen Schutzstatus nach § 30 BNatSchG unterlägen. Der …graben einschließlich seiner Ufervegetation stelle einen naturschutzfachlich hochwertigen Bereich mit besonderer Biotop- und Habitatfunktion im unmittelbaren Umfeld des Geltungsbereichs dar. Eine detailliertere Beschreibung dieses Gewässerbereichs findet sich in der von der Beklagten in Auftrag gegebenen Faunistischen Habitatanalyse vom Oktober 2019. Weiter findet sich darin die Aussage, dass der …graben mit seinem strukturreichen Gehölzsaum einer Vielzahl von Arten Lebensraum bieten könne und auch als Verbundachse fungiere. Anschließend wird unter der Überschrift „Biotopverbundfunktion“ ausgeführt, dass die Vielfalt und Struktur der Vegetation angrenzend zum Eingriffsbereich des Vorhabens eine hohe besondere, artenschutzrechtliche Relevanz aufweise. Hierbei müsse nicht nur die lokale Wertigkeit, sondern auch die Funktion des Biotops als Vernetzungs- und Verbundachse im Innerstädtischen Raum beachtet werden. So könne der …graben als Wanderachse und Zwischenstation von diversen Vogel-, Fledermaus- und Insektenarten genutzt werden. Eine Biotopverbundfunktion im Bereich des …grabens kann daher als gegeben angesehen werden. Die Beklagte führt hierzu auch selbst aus, dass der 2. Grünring Biotope und einzelne Verbundsstrukturen zeige. In dem Klimagutachten vom 28. Januar 2020 wird in der Einleitung ausgeführt, dass es sich bei den Grünringen um ein Grünflächenverbundsystem handele, welches über Fluss- und Bachtäler miteinander vernetzt sei.

54
Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Begriff des „Biotopverbunds“ von den Verfassern des Bürgerbegehrens im strengen rechtlichen Sinn verstanden wurde und von den Unterzeichnenden auch so verstanden werden musste, da in der Regel davon auszugehen sein dürfte, dass entsprechende Rechtskenntnisse bei diesen nicht vorhanden sind. Somit dürfte eine evtl. Fehlvorstellung über eine gesetzlich vorgegebene Definition und deren Anforderungen auch nicht entscheidungsrelevant gewesen sein.

55
Weiterhin wird in dem Begründungstext in Nr. 1 auch keine ausdrückliche Aussage dahingehend getroffen, dass sich das Vorhaben negativ auf die Verbundfunktion auswirken wird oder auswirken kann, auch wenn in der Zusammenschau mit dem Kontext ein solcher Eindruck entstehen mag. Eine objektive Irreführung kann hierin jedoch noch nicht gesehen werden. Denn es ist nicht zweifelhaft, dass beim Absehen von einer Baumaßnahme per se ein geringeres Risiko einer negativen Auswirkung auf einen benachbarten besonders schutzbedürftigen Biotopbereich mit Verbundfunktion besteht, als bei Durchführung dieser Maßnahme, auch wenn diese die bestmöglichen Vermeidungsmaßnahmen berücksichtigt. Die Planung der Beklagten setzt sich ausführlich mit der Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen sowie geplanten Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich erheblich nachteiliger Umweltauswirkungen auseinander (vgl. im Einzelnen in der Begründung des Bebauungs- und Grünordnungsplans den Umweltbericht nach § 2a BauGB). Die Initiatoren des Bürgerbegehrens waren dabei aber nicht gehalten, hierauf hinzuweisen. Denn die Betreiber des Bürgerbegehrens nehmen am öffentlichen Meinungskampf teil und sind zu einer objektiv ausgewogenen Erläuterung ihres Anliegens nicht verpflichtet. Die um ihre Unterschrift gebetenen Gemeindebürger müssen sich vielmehr selbständig 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 nur, wenn sie über eine bloß tendenziöse Wiedergabe hinaus einen entscheidungsrelevanten Umstand nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise darstellt (vgl. BayVGH, B.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - juris Rn. 35; B.v. 20.12.2021 - 4 CE 21.2575 - juris Rn. 37). Diese Schwelle ist hier jedoch nicht als erreicht anzusehen. Im Übrigen muss die Begründung auch nicht für alle Teile den gleichen Konkretisierungsgrad und das gleiche Argumentationsniveau aufweisen. Die Initiatoren dürfen Schwerpunkte bilden und nur zu einzelnen, aus ihrer Sicht besonders wichtigen Teilfragen detailliertere Erwägungen vortragen, während sie sich bezüglich der übrigen Aspekte auf pauschale Aussagen beschränken. Bei einer mehrere Anwendungsbereiche umfassenden Grundsatzentscheidung kann auch die Begründung generalisierend ausfallen; es müssen weder die bestehenden Unterschiede in den tatsächlichen Verhältnissen aufgezeigt noch Differenzierungen in deren Bewertung vorgenommen werden. Auch eine inhaltlich substanzarme, sich in allgemeinen Werturteilen oder Parolen erschöpfende Begründung ist somit zulässig, wenn sie noch einen thematischen Bezug zu der Entscheidungsfrage aufweist. Ein solches Bürgerbegehren dürfte allerdings regelmäßig geringere Erfolgsaussichten haben als ein in sich schlüssiger, kenntnisreich vorgetragener Entscheidungsvorschlag (vgl. BayVGH, U.v. 17.5.2017 - 4 B 16.1856 - juris Rn. 44).

56
Schließlich verstoßen auch die Ausführungen in Nr. 2 der Begründung des Bürgerbegehrens nicht gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot.

57
Eine falsche Tatsachenbehauptung ist darin bereits deshalb nicht enthalten, weil die Aussage ausdrücklich als Befürchtung gekennzeichnet ist. Es sei zu befürchten, dass die im Bebauungsplan zugelassene massive Bebauung mit bis zu 5 Vollgeschossen und 21 Metern Gebäudehöhe das Stadtklima beeinträchtigt und damit die in Zeiten des Klimawandels besonders wichtige Kühlung der Stadt. Auch die Stadt von morgen müsse atmen können. Es handelt sich hierbei nicht um eine Tatsachenbehauptung, sondern um eine subjektive Einschätzung, die schon nicht auf ihren objektiven Wahrheitsgehalt hin überprüft werden kann (vgl. BayVGH, U.v. 12.3.2019 - 4 B 18.1851 - juris Rn. 30) und die im Übrigen auch nicht als unvertretbar anzusehen ist. Eine objektive Irreführung ist daher mit dieser Begründung ebenfalls nicht verbunden. Es handelt sich dabei um einen noch als zulässig anzusehenden pauschalen, einseitig zugunsten des Bürgerbegehrens vorgebrachten Grund. Die Initiatoren waren auch diesbezüglich nicht gehalten, die Aussagen des von der Beklagten in Auftrag gegebenen Berichts („Klimaökologische Begleitung des Projekts „Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I Mittelschule NO“) bzw. die hierauf fußende Begründung des Bebauungs- und Grünordnungsplans darzustellen oder hierauf hinzuweisen. Auch hier gilt, dass damit zwar der Eindruck entstehen mag, dass eine Beeinträchtigung des Stadtklimas infolge der geplanten Bebauung zu erwarten ist, jedoch es auch insoweit nicht zweifelhaft ist, dass beim Absehen von einer Baumaßnahme per se ein geringeres Risiko einer negativen Auswirkung auf das Stadtklima besteht, als bei Durchführung dieser Maßnahme, auch wenn diese die bestmöglichen Vermeidungsmaßnahmen berücksichtigt.

58
Zudem wird auch hier keine ausdrückliche Aussage dahingehend getroffen, in welchem Umfang, d.h. in welcher Intensität und in welchen Gebieten eine Beeinträchtigung des Stadtklimas befürchtet wird. Der Umstand, dass sich als Folge einer Bebauung negative klimatische Veränderungen ergeben können, war gerade Anlass dafür, eine Expertise zu den klimatischen Auswirkungen des Bauvorhabens auf die bioklimatischen Funktionen des 2. Grünrings erstellen zu lassen. So wird in dem Bericht vom 28. Januar 2020 auch in der Einleitung ausgeführt, dass sich aus klimaökologischer Betrachtungsweise für das Plangebiet eine bedeutende Ausgleichsfunktion ergebe. In dem Fachgutachten würden mit Hilfe von Modellrechnungen die aktuelle klimaökologische Situation im Nahbereich des Planareals sowie mögliche Auswirkungen des Bauvorhabens auf die bioklimatischen Funktionen des 2. Grünrings untersucht. Des Weiteren würden ggf. zu erwartende Effekte auf die umliegende Wohnbebauung betrachtet und bewertet werden und Planungshinweise gegeben, die eine klimaangepasste Gestaltung unterstützten. Als Untersuchungsgebiet sei ein ca. 2,5 x 3,5 km großes Areal festgelegt worden. Im Fazit des Fachgutachtens wird festgestellt, dass der geplante Schulstandort die kaltlufthaushaltliche Funktion des 2. Grünrings nicht nachhaltig tangiere, was im Folgenden noch näher ausgeführt wurde. Der 2. Grünring bewirke als wichtige klimaökologische Kühl- und Ausgleichsfläche eine Reduzierung der Überwärmungsintensität in den

angrenzenden Siedlungsflächen. Diese Funktion bleibe durch die Schulplanung im Grundsatz erhalten, werde aber negativ beeinflusst. Die Grünflächen des Rings erfüllten am Tag die Kriterien einer „Klimaoase“ (= Vielzahl von unterschiedlichen Mikroklimaten; verschattete, kühle Areale unter Bäumen, Kühlwirkung im Uferbereich von Gewässern). Durch die Überplanung könne diese Funktion geschwächt werden, was es planerisch zu vermeiden gelte. Unter Berücksichtigung der (weiter dargestellten) Hinweise könne die Planung des Schulstandorts weitgehend klimaverträglich erreicht werden. Sinnvoll sei es, diese Klimaexpertise mit den Informationen der gesamtstädtischen Klimaanalyse, die zurzeit erarbeitet werde, abzugleichen. Hieraus kann gefolgert werden, dass es möglicherweise nach Abschluss der gesamtstädtischen Klimaanalyse noch zu anderweitigen Erkenntnissen kommen könnte. In der Begründung des Bebauungs- und Grünordnungsplans findet sich in den Ausführungen zum Kaltlufthaushalt (vgl. S. 22) der Klimaexpertise folgend die Aussage, dass die angesprochenen Funktionen durch die Schulplanung grundsätzlich erhalten blieben. Um eine negative Beeinflussung (bezogen auf die angrenzenden Siedlungsflächen) so gering wie möglich zu gestalten, würden im Bebauungsplan die folgenden Festsetzungen getroffen. Unter Berücksichtigung dessen kann die in Nr. 2 der Begründung enthaltene - nicht näher spezifizierte - allgemeine Befürchtung nicht als unvertretbar angesehen werden.

59
Der Klage war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO stattzugeben.

60
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.