

**Titel:**

**Rücknahme eines Bescheids über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens**

**Normenkette:**

GO Art. 18a Abs. 4 S. 2, Abs. 8, Abs. 9

BayVwVfG Art. 48 Abs. 1 S. 1

**Leitsätze:**

1. Art. 48 Abs. 1 S. 1 BayVwVfG, wonach ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden kann, ist auch auf Entscheidungen über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens anwendbar. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn die Unterschriftsleistenden durch den mit den Unterschriftenlisten vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt wurden (vgl. VGH München BeckRS 2017, 111611 Rn. 35). Es ist mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits 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. 24) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Bürgerbegehren, irreführende Begründung, maßgeblicher Zeitpunkt, Rücknahme, Begründungstext

**Vorinstanz:**

VG München, Beschluss vom 28.10.2022 – M 7 S 22.4420

**Fundstelle:**

BeckRS 2023, 7314

**Tenor**

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner.

III. Der Streitwert wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Antragsteller wenden sich als Vertreter eines Bürgerbegehrens im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Rücknahme des Bescheids der Antragsgegnerin vom 4. August 2022, mit dem das von ihnen vertretene Bürgerbegehren für zulässig erklärt worden war.

2

Die Antragstellerin zu 1 und die weitere Vertreterin des Bürgerbegehrens reichten bei der Antragsgegnerin am 13. Juli 2022 die gesammelten Unterschriften zur Beantragung eines Bürgerentscheids mit folgender Frage ein:

3

„Sind Sie dafür, dass die Gemeinde P. i. Isartal die laufende Bauleitplanung zur Neuaufstellung des Bebauungsplanes Nr. 23b „Industriegebiet Dr.-G. Straße“ sowie die erste Teiländerung des Flächennutzungsplanes mit integriertem Landschaftsplan „Industriegebiet Dr.-G. Straße“ im Parallelverfahren einstellt?“

4

Zur Begründung des Bürgerbegehrens wurde auf der Rückseite der Unterschriftenliste u.a. ausgeführt:

**5**

„- Die neue Bauleitplanung enthält zwar unter anderem einen neuen Wertstoffhof und eine Fläche für den Isartaler Tisch. Die mit Produktionsanlagen und Industriegebäuden zulässig bebaubare Fläche würde aber zugunsten von UI von ca. 59.000 m<sup>2</sup>, wovon derzeit nur überschlägig 32.000 m<sup>2</sup> bebaut sind, auf bis zu 100.000 m<sup>2</sup> steigen. Das entspricht etwa einer Verdreifachung im Vergleich zur jetzigen Bebauung (im Folgenden: Punkt 2 der Begründung).

...

**6**

- Die 1. Bürgermeisterin, Frau T., behauptet, dass man auf die zukünftigen Erweiterungspläne von UI angeblich durch eine vertragliche Vereinbarung mit UI Einfluss nehmen könne. Jedoch kennen weder die Gemeindebürger noch die Mitglieder des Gemeinderats den Inhalt dieser Vereinbarung, die auch zukünftig nicht bekannt gemacht werden soll. Den Gemeindebürgern kann aber nicht zugemutet werden, blind auf einen seinem Inhalt nach unbekanntem Vertrag zu vertrauen. Anstelle einer weitgehenden Bauleitplanung, die man durch eine Vereinbarung wieder einschränken muss, ist bereits von vornherein die Bauleitplanung inhaltlich zu begrenzen oder – wenn die Gefahr negativer Auswirkungen erkennbar ist – lieber gleich zu unterlassen (im Folgenden Punkt 6 der Begründung).“

**7**

Die Antragsgegnerin bestätigte den Vertretern des Bürgerbegehrens mit Schreiben vom 20. Juli 2022, dass von den insgesamt eingereichten 773 Unterschriften 713 gültig seien und das Quorum von 10% (675 Unterschriften) somit erfüllt sei.

**8**

Der Gemeinderat der Antragsgegnerin beschloss am 26. Juli 2022, das Bürgerbegehren zum Bürgerentscheid zuzulassen, was den damaligen Vertreterinnen mit Bescheid vom 4. August 2022 bekannt gegeben wurde. Gleichzeitig wurde beschlossen, ein Ratsbegehren mit eigener Fragestellung durchzuführen und die Bürgerentscheide, die beide Fragestellungen umfassen sollten, am Sonntag, den 23. Oktober 2022 durchzuführen. Gegen das Ratsbegehren wandten sich die (vormaligen) Antragstellerinnen mit einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht München.

**9**

In der öffentlichen Sitzung des Ferienausschusses der Antragsgegnerin am 29. August 2022 wurde der am 26. Juli 2022 gefasste Beschluss zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens aufgehoben und die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens beschlossen. Zudem wurde der Termin für die Durchführung des Bürgerentscheids aufgehoben. Auch das Ratsbegehren wurde in der Folgezeit fallen gelassen.

**10**

Mit Bescheid vom 3. September 2022 nahm die Antragsgegnerin ihren Bescheid vom 4. August 2022 mit Wirkung für die Vergangenheit zurück (Nr. 1) und erklärte das Bürgerbegehren „Stopp der Bauleitplanung an der Dr.-Gustav-Adolph-Str.“ für unzulässig (Nr. 2). Die sofortige Vollziehung der Nr. 1 des Bescheids wurde angeordnet (Nr. 3). Zur Begründung wurde im Bescheid u.a. ausgeführt, beim Zulassungsbescheid vom 4. August 2022 handele es sich um einen rechtswidrigen Verwaltungsakt, der nach Art. 48 BayVwVfG zurückgenommen werden könne. Davon mache der Antragsgegnerin Gebrauch. Das Bürgerbegehren stelle sich infolge einer unzutreffenden, defizitären und irreführenden Begründung als unzulässig dar. Punkt 2 der Begründung enthalte unrichtige und erheblich irreführende Behauptungen. Es komme durch die Neuplanung zu keiner Mehrung von Baugebietsflächen für das Werksgelände. Im Kontext der Fragestellung werde den Bürgerinnen und Bürgern suggeriert, dass dieser Bebauungsplan zu einer Verdreifachung des Baurechts führe. Das sei unrichtig und grob irreführend. Mit der Begründung in Punkt 6 lieferten die Initiatoren des Bürgerbegehrens neben den genannten Sachargumenten den Bürgerinnen und Bürgern einen zentralen zusätzlichen Grund, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Der städtebauliche Vertrag sei nicht öffentlich zugänglich, was nicht zumutbar sei. Dabei könne lebensnah davon ausgegangen werden, dass allein diese Aussage, die der Gemeinde eine fehlende Transparenz vorhalte, für die Bürgerinnen und Bürger durchaus wesentlich gewesen sei, ihre Unterschrift für das Bürgerbegehren abzugeben. Unabhängig davon, dass der erste Teil der Aussage bereits deshalb nachweislich falsch sei, weil den Mitgliedern des Gemeinderats der Inhalt des städtebaulichen Vertrags in der nichtöffentlichen Sitzung vom 5. Juli 2022 zur Kenntnis gebracht worden sei, sei auch die Hauptaussage, dass der Öffentlichkeit die Inhalte dieser Vereinbarungen nicht zur Verfügung gestellt würden, zwischenzeitlich unrichtig geworden. Die

maßgeblichen Inhalte der Grundvereinbarung sowie des städtebaulichen Vertrags seien zwischenzeitlich auf der Homepage der Gemeinde veröffentlicht worden. Es sei also nicht (mehr) zutreffend, dass die Bürgerinnen und Bürger über die Inhalte dieser Verträge im Unklaren gelassen würden. Der Vorwurf der fehlenden Transparenz gehe nunmehr insgesamt ins Leere.

#### **11**

Darüber hinaus beanstandete die Antragsgegnerin auch die Aussage in Punkt 3 der Begründung des Bürgerbegehrens. Darin werde bei den Bürgerinnen und Bürgern die irrige Vorstellung hervorgerufen, dass durch die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 23b Produktionskapazitäten für die Chemiefirma geschaffen würden, die zuvor nicht bestanden hätten. Dies sei unrichtig. Ferner sei die Begründung des Bürgerbegehrens in wesentlichen Teilen defizitär, weil nicht darauf hingewiesen werde, welche Konsequenzen ein angenommener Bürgerentscheid habe. Denn dann würde das alte, sehr weitreichende Baurecht für die Chemiefirma wiederaufleben.

#### **12**

Gegen den Bescheid haben die Antragstellerinnen am 9. September 2022 Klage beim Verwaltungsgericht München erhoben (M 7 K 22.4418) und zugleich einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gestellt, den das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 28. Oktober 2022 ablehnte.

#### **13**

Das Verwaltungsgericht bejahte die Zulässigkeit der Rücknahme der Zulassung eines Bürgerbegehrens nach Art. 48 BayVwVfG und hielt das Bürgerbegehren wegen eines Verstoßes gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot im Hinblick auf Punkt 6 der Begründung für unzulässig. Mit der unwahren Behauptung, dass weder die Gemeindebürger noch die Mitglieder des Gemeinderats den Inhalt der vertraglichen Vereinbarung zwischen der Antragsgegnerin und der Chemiefirma kennen würden, die auch zukünftig nicht bekannt gemacht werden solle, würden im Rahmen der Begründung des Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet. Der Inhalt des städtebaulichen Vertrags und der Grundvereinbarung zwischen der Antragsgegnerin und der Chemiefirma sei in der nichtöffentlichen Gemeinderatssitzung vom 5. und 6. Juli 2022 diskutiert, eine Veröffentlichung sei angekündigt worden; die wesentlichen Regelungsgegenstände der vertraglichen Vereinbarungen seien am 12. Juli 2022 bekannt gemacht worden. Am 28. Juli 2022 seien die Verträge auf der Webseite der Antragsgegnerin zum Download bereitgestellt worden. Bereits bei Einreichung des Bürgerbegehrens am 13. Juli 2022 enthalte die Begründung daher unwahre Tatsachen. Darauf komme es aber auch nicht an, weil maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung einer Irreführung der Zeitpunkt der Entscheidung des Gemeinderats sei. Werde eine ursprünglich zutreffende Darstellung in der Begründung eines Bürgerbegehrens durch spätere Entwicklungen vor Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens unrichtig, müsse die Begründung als nunmehr irreführend beanstandet werden. Dieses Risiko könne den Initiatoren eines Bürgerbegehrens nicht abgenommen werden. Im Übrigen habe die Antragsgegnerin auch nicht zu erkennen gegeben, dass die Verträge geheim gehalten werden sollten. Die unzutreffende Tatsachenbehauptung sei hier auch entscheidungsrelevant, da ein tragender Teil der Begründung des Bürgerbegehrens betroffen sei.

#### **14**

Gegen diesen Beschluss wenden sich die Antragsteller mit der Beschwerde. Anstelle der im Dezember 2022 verstorbenen ehemaligen Antragstellerin zu 2 trat der auf der Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens genannte Stellvertreter als nunmehriger Antragsteller zu 2 in das Verfahren ein.

#### **15**

Die Antragsgegnerin tritt der Beschwerde entgegen und verweist über die Gründe des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses hinaus hinsichtlich der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auf die weiteren im Bescheid dargelegten Gründe.

#### **16**

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

#### **II.**

#### **17**

1. Die Beschwerde, die der Senat anhand der fristgerecht dargelegten Gründe prüft (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ist zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage im Ergebnis zu Recht abgelehnt.

## 18

a) Die Beschwerde ist zulässig. Die im Rubrum genannten Vertreter des Bürgerbegehrens sind für dieses geschäftsführungs- und prozessfähig. Der Antragsteller zu 2 ist an die Stelle der früheren, verstorbenen Antragstellerin zu 2 getreten. Denn gemäß Art. 18a Abs. 4 Satz 2 GO können für den Fall des Ausscheidens eines Vertreters des Bürgerbegehrens auf den Unterschriftenlisten – wie hier – zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden. Scheidet ein Vertreter des Bürgerbegehrens aus, so ist der Stellvertretungsfall eingetreten und der für diese Person genannte Stellvertreter, der dem Vertreter auf der Unterschriftenliste konkret zugeordnet ist (vgl. BayVGH, B.v. 31.8.1998 – 4 ZB 98.1721 – BayVBI 1999, 182), rückt in die Vertreterstellung ein, da mehrere benannte Vertreter nur gemeinschaftlich handeln können (BayVGH, B.v. 28.11.2016 – 4 ZB 16.1610 – BayVBI 2017, 380). Diese konkrete Zuordnung liegt hier vor. Zwar werden die beiden Stellvertreter neben den zwei Vertreterinnen des Bürgerbegehrens weder auf der Seite, auf der sich die Begründung des Bürgerbegehrens befindet, noch auf der Unterschriftenseite enumerativ aufgezählt, jedoch ergibt sich die konkrete Zuordnung der Stellvertreter zu den jeweiligen Vertreterinnen des Bürgerbegehrens hier aus der grafischen Anordnung der Namen auf der Unterschriftenseite, wonach unmittelbar unter dem Namen einer Vertreterin des Bürgerbegehrens linksbündig der Stellvertreter aufgeführt ist. Der Antragsteller zu 2 ist daher wirksam in die Vertreterstellung des Bürgerbegehrens eingerückt und hat sich der Beschwerde angeschlossen.

## 19

Der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ist auch statthaft. Bei dem Bescheid der Antragsgegnerin vom 3. September 2022 handelt es sich um einen für sofort vollziehbar erklärten belastenden Verwaltungsakt, gegen den die Antragsteller Anfechtungsklage erhoben haben und gegen den sie Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage stellen können.

## 20

b) Der Antrag ist jedoch unbegründet. Das öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehbarkeit der Aufhebungsentscheidung in Nr. 1 des Bescheids überwiegt das Interesse der Antragsteller an einer Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage. Denn die Klage wird mit der hinreichenden Sicherheit, die bei einstweiligen Rechtsschutzanträgen, bei denen eine Vorwegnahme der Hauptsache droht, erforderlich ist, erfolglos bleiben. Nach diesem Maßstab hat die Antragsgegnerin die Zulassungsentscheidung hinsichtlich des Bürgerbegehrens zu Recht zurückgenommen, da es unzulässig ist.

## 21

aa) Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG, wonach ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden kann, ist auch auf Entscheidungen über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens anwendbar. Bei der Zulassungsentscheidung der Beklagten im Schreiben vom 4. August 2023 handelt es sich um einen Verwaltungsakt (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 11/2022, Art. 18a Abs. 8 GO, Nr. 13.08 Anm. 8a m.w.N.); der gemäß Art. 18a Abs. 8 GO vorausgehende Beschluss des Gemeinderats stellt nur ein Verwaltungsinternum dar, das erst durch die Bekanntgabe Außenwirkung entfaltet.

## 22

Die Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO steht entgegen der Auffassung der Antragsteller der Rücknahme nach Art. 48 BayVwVfG nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift darf, sobald die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens festgestellt ist, bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen werden. Diese Vorschrift betrifft Sachentscheidungen der Gemeinde, die den Zielen des Bürgerbegehrens nach der gestellten Frage inhaltlich zuwiderhandeln, nicht jedoch die Verfahrensfrage, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist und damit auch ein Bürgerentscheid durchzuführen ist.

## 23

Bei der Entscheidung des Gemeinderats über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gemäß Art. 18a Abs. 8 GO handelt es sich um eine rechtlich gebundene Entscheidung ohne Beurteilungs- und Ermessensspielraum. Sie ist daher einer vollständigen gerichtlichen Überprüfung unterworfen. Darüber hinaus kann z.B. die Entscheidung einer Gemeinde über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens vom ersten Bürgermeister gemäß Art. 59 Abs. 2 GO oder von der Rechtsaufsichtsbehörde gemäß Art. 112 GO

beanstandet, seine Aufhebung oder Änderung verlangt und von der Rechtsaufsichtsbehörde gemäß Art. 113 GO im Wege der Ersatzvornahme anstelle der Gemeinde zurückgenommen werden. Warum eine Gemeinde unter diesen Umständen an eine einmal getroffene Zulassungsentscheidung gebunden und eine Rücknahme dieser Entscheidung ausgeschlossen sein sollte, ist nicht ersichtlich.

## **24**

bb) Das streitgegenständliche Bürgerbegehren ist mit hinreichender Sicherheit voraussichtlich deshalb unzulässig, weil die Unterschriftsleistenden durch den mit den Unterschriftenlisten vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt wurden. Nach ständiger Rechtsprechung des Senats (vgl. U.v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – BayVBI 2017, 92 Rn. 27; U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – BayVBI 2018, 22 Rn. 35; vgl. auch VerfGH, E.v. 13.4.2000 – Vf. 4-IX-00 – VGH n.F. 53, 81/105) ist es mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits 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. So verhält es sich hier jedenfalls hinsichtlich einzelner Begründungselemente in Punkt 2 und Punkt 6 des Bürgerbegehrens, so dass offenbleiben kann, ob auch die weiteren im Bescheid der Antragsgegnerin genannten Gründe die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens begründen können.

## **25**

(1) Offenbleiben kann, ob der Ansatz des Verwaltungsgerichts, gegen den sich die Antragsteller im Beschwerdeverfahren maßgeblich wenden, wonach auch erst nach Einholung der Unterschriften unrichtig gewordene Begründungselemente für die Annahme einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ausreichen können, richtig ist. Denn die Begründung des Bürgerbegehrens in Punkt 2 und Punkt 6 war bereits zum Zeitpunkt der Unterschriftensammlung im oben genannten Sinn irreführend.

## **26**

Bei nachträglich veränderten Umständen dürfte allerdings vor allem maßgeblich sein, ob die zur Abstimmung gestellte Frage noch ohne Rechtsverstoß bejaht, also trotz der veränderten Umstände ein entsprechender Gemeinderatsbeschluss getroffen werden kann und sich das angestrebte Ziel des Bürgerbegehrens noch in rechtmäßiger Weise erreichen lässt (vgl. Zöllner, BayVBI 2013, 129/135). Nur insoweit ist für den Gemeinderat wie auch etwa nachfolgend für das Gericht maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der Zeitpunkt seiner Entscheidung. Nach der Entscheidung des Senats vom 22. März 2022 (4 CE 21.2992 – BayVBI 2023, 162 Rn. 22 zu einem vorausgehenden Bürgerbegehren im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin) verliert die ursprüngliche Begründung ab der Zulassung des Bürgerbegehrens 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. So sieht es hier auch die Bürgerbegehrenssatzung der Antragsgegnerin (BBS) in ihrem § 21 Abs. 3 vor.

## **27**

(2) Die in Punkt 6 des Bürgerbegehrens aufgestellte Behauptung, der städtebauliche Vertrag solle auch in Zukunft dem Gemeinderat nicht zur Kenntnis gegeben werden, war von Anfang an, also bereits bei der Unterschriftsleistung unter das Bürgerbegehren, unrichtig, rechtsirrig und irreführend. Es kann daher offenbleiben, ob im Sinne einer bürgerbegehrensfreundlichen Würdigung des Sachverhalts – auch ohne Datumsangabe bei den geleisteten Unterschriften – aufgrund des zeitlichen Ablaufs von Unterschriftensammlung und Einreichung des Bürgerbegehrens am 13. Juli 2022 davon auszugehen wäre, dass das erforderliche Quorum der Unterschriften für ein Bürgerbegehren bereits vor der Kenntnisnahme des Gemeinderats vom städtebaulichen Vertrag am 5./6. Juli 2022 erfüllt worden ist.

## **28**

Ungeachtet der Frage, ob der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags im hier vorliegenden Umfang seiner Art nach zu den laufenden Angelegenheiten ohne grundsätzliche Bedeutung gehören kann, die der Bürgermeister gemäß Art. 37 Abs. 1 Nr. 1 GO in eigener Zuständigkeit erledigt, gehört jedenfalls der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags im Zusammenhang mit einem Bebauungsplanänderungsverfahren nicht zu diesen Angelegenheiten. Ein städtebaulicher Vertrag, der ergänzende Regelungen zu einem in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan trifft, kann dem Gemeinderat

nicht vorenthalten werden, da sein Inhalt letztendlich für die endgültige Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgeblich oder der Abschluss eines solchen Vertrags sogar Bedingung hierfür sein kann. Dementsprechend sieht hier der städtebauliche Vertrag in Nr. 7 auch vor, dass der Gemeinderat dem Vertrag zustimmt.

## **29**

Die von Anfang an unrichtige Behauptung in der Begründung des Bürgerbegehrens, dass der städtebauliche Vertrag auch in Zukunft den Gemeinderat nicht zur Kenntnis gegeben werden soll, ist auch im Kontext der übrigen Begründung als so gewichtig anzusehen, dass ohne sie möglicherweise weniger Unterzeichner das Bürgerbegehren unterstützt hätten (vgl. zu diesem Erfordernis BayVGH, U.v. 4.7.2016, a.a.O., Rn. 35). Denn es wird der Eindruck erweckt, die Verwaltung der Antragsgegnerin gebe dem Gemeinderat als dem maßgeblichen Beschlussorgan keine oder jedenfalls keine vollständigen Informationen im Zusammenhang mit der Änderung eines Bebauungsplans. Diese Fehlinformation mag manchen Bürger zur Unterschrift unter das Bürgerbegehren bewogen haben.

## **30**

(3) Die Begründung des Bürgerbegehrens ist auch in einem weiteren gewichtigen Teil, den die Antragsteller „das zentrale Begründungselement“ (Baurechtsmehrung) nennen, unrichtig, rechtsirrig und irreführend.

## **31**

In Punkt sechs der Begründung wird behauptet, dass die mit „Produktionsanlagen und Industriegebäuden“ zulässig bebaubare Fläche durch die neue Bauleitplanung der Antragsgegnerin zugunsten der Chemiefirma von ca. 59.000 m<sup>2</sup> auf bis zu 100.000 m<sup>2</sup> steigen würde. Das entspräche etwa einer Verdreifachung im Vergleich zur jetzigen Bebauung.

## **32**

Die genannten Größen, d.h. die angegebenen Quadratmeterzahlen, sind evident falsch; sie beruhen auf einer unzutreffenden rechtlichen Ermittlung der mit „Produktionsanlagen und Industriegebäuden“ überbaubaren Grundfläche und sind in einem entscheidungserheblichen Ausmaß irreführend. Denn die mit Produktionsanlagen und Industriegebäuden im Sinne der Bürgerbegehrens begründung bebaubare Fläche steigt durch den Bebauungsplanentwurf nach dem Stand vom 10. September 2022 selbst unter Berücksichtigung des GI 1.2 auf allenfalls 70.900 m<sup>2</sup>.

## **33**

Die insoweit maßgeblichen Daten aus den bestehenden Bebauungsplänen Nr. 23 und Nr. 23a im Vergleich zum aktuellen Bebauungsplanentwurf (Nr. 23b) der Antragsgegnerin ergeben sich aus der übersichtlichen Ausarbeitung des Planungsbüros der Antragsgegnerin vom 10. September 2022, die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit dem Az.: M 7 E 22.3958 als A. AG 5 vorgelegt und zum hiesigen Verfahren beigezogen wurde. Eine Überprüfung des Senats, die mit den Parteien abgestimmt wurde, hat die Richtigkeit dieser Zahlen bestätigt. Danach ergeben sich folgende baurechtlich maßgebliche Größenordnungen:

## **34**

Die der Chemiefirma zur Verfügung stehende Baugebietsfläche verringert sich durch die neue Planung von jetzt 109.600 m<sup>2</sup> auf 107.500 m<sup>2</sup>, also um 2100 m<sup>2</sup>. Die im Zuge der Neuplanung der Antragsgegnerin zur Verfügung zu stellenden Flächen für den gemeindlichen Wertstoffhof und die soziale Einrichtung sind in der letztgenannten Zahl nicht enthalten, da diese künftig nicht (mehr) der Chemiefirma zur Verfügung stehen würden. Nicht berücksichtigt ist dabei und auch bei den folgenden Berechnungen, dass nach Vortrag der Antragsgegnerin im Zuge der Planung eine weitere Fläche von 2000 m<sup>2</sup> für „Energieversorgungswärme und Kälte“ neu festgesetzt wurde, wodurch sich wohl die der Chemiefirma zur Verfügung stehenden Baugebiets- und überbaubaren Grundflächen weiter verringern dürften.

## **35**

Das Maß der baulichen Nutzung wird sowohl in den Bebauungsplänen Nr. 23 und Nr. 23a als auch im Bebauungsplanentwurf Nr. 23b nicht durch eine Geschoßflächenzahl, sondern im Wesentlichen durch die festgesetzten Baumassen bestimmt, wobei im Einzelnen auch Wandhöhen vorgegeben sind. Die Baumasse für die der Chemiefirma zur Verfügung stehenden Bauflächen verringert sich geringfügig von 499.200 m<sup>3</sup> auf 497.950 m<sup>3</sup> (wiederum unter Außerachtlassung der Baumasse für die Gemeinbedarfsfläche der Antragsgegnerin).

### 36

Die mit baulichen Anlagen gemäß § 19 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 Satz 1 und 2 BauNVO überbaubare Grundstücksfläche, soweit sie der Chemiefirma noch zur Verfügung steht, verringert sich von 107.680 m<sup>2</sup> auf 102.340 m<sup>2</sup>. Die letztgenannte Zahl ergibt sich daraus, dass nach den geplanten Festsetzungen im Bebauungsplanentwurf das GI 1.1 mit seiner vollen Fläche von 81.700 m<sup>2</sup> versiegelt werden darf, während das weiter geplante GI 1.2 (6800 m<sup>2</sup>) entsprechend der festgesetzten Grundflächenzahl von 0,8 auf 5440 m<sup>2</sup> Grundfläche und das nunmehr geplante GE (19.000 m<sup>2</sup>) ebenfalls entsprechend der festgesetzten Grundflächenzahl von 0,8 auf einer Grundfläche von 15.200 m<sup>2</sup> mit baulichen Anlagen überdeckt werden darf.

### 37

Bei dieser Grundfläche, die mit baulichen Anlagen überdeckt werden darf, handelt es sich allerdings nicht um Flächen, die mit „Produktionsanlagen und Industriegebäuden“ bebaut werden dürften. Denn zu den baulichen Anlagen gemäß § 19 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 Satz 1 und 2 BauNVO sind auch Garagen und Stellplätze mit ihren Zufahrten, Nebenanlagen im Sinne des § 14 BauNVO und bauliche Anlagen unter der Geländeoberfläche mitzurechnen. Für die Grundfläche, die mit baulichen Anlagen, die nicht bauliche Anlagen im Sinne des § 19 Abs. 4 Satz 1 BauNVO sind, bebaut werden darf, ist die sowohl für das GI 1.1 und das GI 1.2 als auch für das GE festgesetzte Grundflächenzahl von 0,8 maßgeblich. Das bedeutet, dass nur 80% dieser Baugebietsflächen (d.h. 86.000 m<sup>2</sup>) mit baulichen Anlagen bebaut werden dürfen, die nicht bauliche Anlagen im Sinne von § 19 Abs. 4 Satz 1 BauNVO sind, die also nicht Garagen und Stellplätze mit ihren Zufahrten, Nebenanlagen im Sinne des § 14 BauNVO und bauliche Anlagen unter der Geländeoberfläche sind.

### 38

Diese mit baulichen Anlagen, die nicht bauliche Anlagen im Sinne des § 19 Abs. 4 Satz 1 BauNVO sind, also – vereinfacht ausgedrückt – mit Hauptgebäuden, bebaubare Grundfläche ist aber nicht mit der Grundfläche identisch, die mit „Produktionsanlagen und Industriegebäuden“ gebaut werden dürfen.

### 39

Die in der Begründung des Bürgerbegehrens verwendeten Begriffe „Produktionsanlagen und Industriegebäude“ sind baurechtlich nicht definiert. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin versteht der Senat das Begriffspaar dahingehend, dass Industriegebäude aller Art gemeint sind und nicht nur solche, die auch Produktionsanlagen sind. Darüber hinaus können nach der Zielrichtung des Bürgerbegehrens nur solche Industriegebäude und Produktionsanlagen gemeint sein, die in einem Industriegebiet und auch nur dort zulässig sind. Dem Bürgerbegehren geht es in erster Linie, wie auch aus der weiteren Begründung des Bürgerbegehrens ersichtlich ist, darum, der Chemiefirma nicht eine Erweiterung der Produktion zu ermöglichen. Dafür, dass es dem Bürgerbegehren auch darum gehen sollte, gewerbliche Betriebe und Produktionsanlagen zu verhindern, die in einem Gewerbebetrieb nach § 8 BauNVO zulässig sind, die also nicht erheblich belästigend sind, gibt es keine Anhaltspunkte. Nach der so bestimmten Auslegung umfasst das nach dem Bebauungsplanentwurf Nr. 23b festzusetzende GE nicht eine im Sinne des Bürgerbegehrens mit „Produktionsanlagen und Industriegebäuden“ zulässig bebaubare Fläche.

### 40

Zusammenfassend bedeutet das, dass die nach der Neuplanung mit Produktionsanlagen oder Industriegebäuden bebaubare Grundfläche allenfalls 70.900 m<sup>2</sup> beträgt. Das ist von den in der Begründung des Bürgerbegehrens behaupteten 100.000 m<sup>2</sup> weit entfernt.

### 41

Zu der genannten Zahl von 70.900 m<sup>2</sup> kommt man im Übrigen auch nur, soweit man – entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin und der Antragsteller selbst – die bebaubare Grundfläche des GI 1.2 – wegen der Festsetzung der Baugebietsfläche als Industriegebiet – zur mit „Produktionsanlagen oder Industriegebäuden“ bebaubaren Fläche rechnet, obwohl dort gemäß Festsetzung D 1.3 des Bebauungsplanentwurfs ausschließlich Nutzungen zur Entsorgung (Abwasser-Reinigung) zulässig sind. Ohne Berücksichtigung der Grundfläche des GI 1.2 stünde (allein auf der Grundfläche des GI 1.1) nur eine Grundfläche von 65.360 m<sup>2</sup> für die Errichtung von Produktionsanlagen oder Industriegebäuden zur Verfügung.

### 42

Falsch ist im Übrigen auch die Behauptung in der Begründung des Bürgerbegehrens, wonach nach den bisherigen Bebauungsplänen eine Fläche von 59.000 m<sup>2</sup> mit Produktionsanlagen oder Industriegebäuden bebaut werden darf. Diese Zahl (tatsächlich 59.970 m<sup>2</sup>) berücksichtigt auch die Grundflächen der bisher festgesetzten Gewerbegebiete, auf denen gemäß den Festsetzungen in den Bebauungsplänen Nr. 23 und Nr. 23a (vorbehaltlich der Zulassung von Laborgebäuden) keine Anlagen dieser Art errichtet werden dürften. Hierfür stehen bisher nur die Flächen der bisherigen GI 10 bis 22 mit einer Grundfläche von insgesamt 46.150 m<sup>2</sup> zur Verfügung.

#### **43**

Die Aussage in der Begründung des Bürgerbegehrens, wonach aufgrund der Neuplanung 100.000 m<sup>2</sup> mit Produktionsanlagen und Industriegebäuden bebaut werden dürfen, ist daher evident falsch. Die Zahl bezieht sich ungefähr auf die erweiterte überbaubare Grundstücksfläche auch mit Anlagen nach § 19 Abs. 4 Satz 1 BauNVO. Das wurde offenbar von den Vertretern des Bürgerbegehrens, die geltend machen, nur die gemeindlichen Zahlen verwendet zu haben, verwechselt, wäre aber schon aufgrund der in der Neuplanung festgelegten GRZ von 0,8 erkennbar gewesen.

#### **44**

Die Behauptung in der Begründung des Bürgerbegehrens, die mit Produktionsanlagen oder Industriegebäuden zulässig bebaubare Fläche würde durch den beabsichtigten Bebauungsplan von ca. 59.000 m<sup>2</sup> auf bis zu 100.000 m<sup>2</sup> steigen, ist daher ebenso wie die Behauptung von einer Verdreifachung im Vergleich zur jetzigen Bebauung unrichtig und irreführend. Die Irreführung wird dadurch verstärkt, dass die Begründung des Bürgerbegehrens verschweigt, dass sich die Baumasse für die der Chemiefirma zur Verfügung stehenden Grundfläche durch die Neuplanung geringfügig verringert (von 499.200 m<sup>3</sup> auf 497.059 m<sup>3</sup>), jedenfalls aber nicht vergrößert. Es vergrößert sich durch die Neuplanung im Wesentlichen nur die Grundfläche, auf der Produktionsanlagen oder Industriegebäude errichtet werden dürfen. Das gilt eingeschränkt auch bei isolierter Betrachtung für das GI 1.1, bei dem sich die Baumasse unter Einbezug der früheren Baugebietsflächen der GE 8 und 9 von 398.200 m<sup>3</sup> auf 400.330 m<sup>3</sup> erhöht.

#### **45**

Insgesamt führte die Neuplanung demnach dazu, dass die Chemiefirma auf größerer Grundfläche bauen könnte, jedoch wegen der im wesentlichen gleichen Baumasse nur auf Kosten der Höhe der baulichen Anlagen; das Baurecht für die Chemiefirma würde also lediglich flexibler ausgestaltet.

#### **46**

Der Vortrag der Antragsteller, dass die Baumasse insoweit für eine Chemiefirma nicht maßgeblich sei, ist nicht nachvollziehbar. Gerade in Industriegebieten wird regelmäßig das Maß der baulichen Nutzung durch die Festsetzung von Baumassen und nicht nach Geschossflächenzahlen bestimmt, weil industrielle Anlagen häufig hohe Geschosse aufweisen. Darauf, dass das auch hier so ist, deuten auch die Festsetzungen von Wandhöhen im GI 1.1. von teilweise 20 m und teilweise 16 m im aktuellen Bebauungsplanentwurf hin.

#### **47**

2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung zum Streitwert aus § 47 i. V. m. § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Nr. 1.5, Nr. 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

#### **48**

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).