

**Titel:**

**Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens wegen unrichtiger Begründung**

**Normenkette:**

BayGO Art. 18a Abs. 4 S. 1

**Leitsätze:**

1. Mit den sich aus der Bayerischen Verfassung ergebenden Mindestanforderungen an die Begründung eines Bürgerbegehrens ist es nicht vereinbar, wenn in der Fragestellung oder in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird (vgl. VGH München BeckRS 2017, 111611 Rn. 33). (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

2. Maßgeblich für die inhaltliche Kontrolle der Begründung eines Bürgerbegehrens ist alleine das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Auf den Grund der unrichtigen Sachdarstellung kommt es deshalb nicht an. Auch ist nicht erforderlich, dass der Wiedergabe unrichtiger Tatsachen eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde lag (vgl. VGH Mannheim BeckRS 2024, 3540 Rn. 44). (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Unzulässiges Bürgerbegehren, Irreführende Begründung, Bürgerbegehren, Begründung, Tatsachenbehauptung, Täuschungsabsicht

**Tenor**

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Die Kläger sind Vertreter des Bürgerbegehrens „Bahnquerung ja, Fahrradunnel nein“. Am 7. Juli 2023 beantragten sie bei der Beklagten mit den beigefügten Unterschriftslisten mit 1297 gültigen Unterschriften die Durchführung eines Bürgerentscheids.

**2**

Die Unterschriftslisten des Bürgerbegehrens waren auf der Vorderseite wie folgt gestaltet:

Bürgerbegehren

„Bahnquerung ja, Fahrradunnel nein“

Begründung:

Der Stadtrat der Stadt Sch. hat beschlossen, zur Unterquerung der beiden Bahngleise einen Fahrrad- und Fußgängertunnel zu bauen. Die Pläne der Stadt beinhalten den Bau von zwei vollständig befahrbaren bzw. begehbaren getrennten und geschwungenen Rampen (Gesamtlänge für Fußgänger ca. 180 m, für Fahrradfahrer ca. 140 m nach derzeitiger Planung). Die Tunnelanlage beginnt am Bahnhofsvorplatz und endet an der Bürgermeister-Götz Straße. Die Kosten belaufen sich nach derzeitiger Schätzung auf knapp 10 Mio. €. Zuschüsse zwischen 25% und 75% sind denkbar. Eine konkrete Zusage liegt nicht vor.

Eine derartige Investition erscheint jedoch als unnötig, nachdem die D. B2. AG mit Ausbauziel 31.12.2026 eine barrierefreie Bahnsteigunterführung plant, welche für die Stadt Sch. vollständig kostenlos wäre. Die

Unterführung ermöglicht Fußgängern und Radfahrern, gleich ob Bahnkunden oder nicht, eine Querung der Bahngleise in beiden Richtungen mit Anschluß an die vorhandenen Verkehrswege.

Der durch die Stadt beschlossene Fahrradunnel hat, abgesehen vom sehr hohen Kostenaufwand, erhebliche Nachteile. Diese sind im Wesentlichen u.a.:

1. Einbettung in ein umfassendes Verkehrskonzept fehlt

2. Die Anzahl evtl. Nutzer ist ungeklärt

3. Hohe Gefahr der Nichtnutzung,

- da zu lang und unübersichtlich vor allem für Kinder und Personen mit Handicap, insbesondere auch während der Nachtstunden,

- da sich zwei Querungsmöglichkeiten in unmittelbarer Nähe befinden und, zudem,

- eine sichere Querungsmöglichkeit der viel befahrenen Bürgermeister-Götz Straße fehlt.

4. Es werden erhebliche Finanzmittel gebunden, die zum Wohl aller Verkehrsteilnehmer an andern Stelle weitaus sinnvoller eingesetzt werden könnten.

Vor diesem Hintergrund lautet die

Abstimmungsfrage:

„Sind Sie dafür, daß der durch die Stadt Sch. beschlossene Fahrradunnel am Bahnhof nicht gebaut wird und die Stadt sich stattdessen an die geplante Querungslösung der „DB Station und Service“ anbindet.“

O Ja O Nein

**3**

Auf der Rückseite folgen vor der abgedruckten Unterschriftsliste weitere Ausführungen, u.a. zur Vertretungsbefugnis der Kläger.

**4**

Am 24. Juli 2023 teilte die Beklagte den Klägern im Rahmen einer Besprechung im Rathaus mit, dass die Regierung von Oberbayern und das Landratsamt N.-Sch.(im Folgenden: Landratsamt) Bedenken an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hätten. In einer an den Kläger zu 1) gerichteten E-Mail vom selben Tage führte die Beklagte aus, dass vor allem die Passage „vollständig kostenlos von der Bahn zur Verfügung gestellt und mit Anschluss an die vorhandenen Verkehrswege“ rechtlich problematisch sei. Die Bahn Sorge nur für die sichere Erreichbarkeit der Bahnsteige und dulde es lediglich, wenn die Stadt auf eigene Kosten eine Fortführung der Anbindung an das Verkehrsnetz schaffe. Es werde bei den Unterzeichnern der Eindruck erweckt, dass die Bahn ein den teuren Planungen der Stadt ebenbürtiges Projekt ohne jegliche Lasten für die Stadt im Zuge der Betriebsertüchtigung „nebenbei“ schaffe. Dieser Begründungsmangel würde zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen.

**5**

Mit Beschluss vom 25. Juli 2023 (Lfd. Nr. 667) lehnte der Stadtrat der Beklagten die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens mit 8:16 Stimmen ab.

**6**

Gegen diese ablehnende Entscheidung erhoben die Kläger am 18. August 2023 Klage. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, da außer der E-Mail und einer kurzen mündlichen Begründung in der Stadtratssitzung keine schriftliche Begründung vorliege, sei unklar, aufgrund welcher Tatsachen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens verneint worden sei. Auch die Stellungnahme der Regierung von Oberbayern sowie des Landratsamts seien den Klägern unbekannt. 2021 sei bekannt geworden, dass die „DB Station und Service“ am Bahnhof Schrobenhausen eine barrierefreie Bahnsteigunterführung zur Erreichbarkeit eines noch zu errichtenden Außenbahnsteigs plane. Im Stadtrat und in der Stadtverwaltung sei deshalb die Idee entstanden, sich an diesem Vorhaben zu beteiligen. Bereits 2021 habe die DB signalisiert, dass eine finanzielle Beteiligung an einem Projekt der Beklagten nicht in Frage komme, es sei nur eine Planungsvereinbarung denkbar. Umgekehrt sei bei einer Planverwirklichung der DB keine finanzielle Beteiligung der Beklagten erforderlich. Der Stadtrat habe in seiner Sitzung vom 26. Oktober 2021

den Beschluss für die Planung einer durchgängig befahrbaren Radweg- und Fußgängerunterführung gefasst. Nachdem das Projekt zwischenzeitlich – soweit für das Bürgerbegehren erkennbar wohl aufgrund hoher Baukosten – nicht weiterverfolgt worden sei, sei es – unter für das Bürgerbegehren nicht erkennbaren Umständen – zu einer neuen Planung (Kosten: 2,3-10 Mio. Euro) gekommen, die in der Stadtratssitzung vom 23. Mai 2023 vorgestellt worden sei. Hier sei die Fortführung/Durchführung der Leistungsstufen 3-9 beschlossen worden. Der Vertreter der DB habe erneut erklärt, dass eine Kostenbeteiligung der DB nicht in Betracht käme. Diese Entscheidung habe in der Bevölkerung für Unverständnis gesorgt und die Frage aufgeworfen, ob die Stadt wirklich einen erheblichen Betrag für eine eigenfinanzierte Lösung ausgeben solle, obwohl die DB eine möglicherweise gleichwertige oder sogar bessere Querungslösung anbiete. Daher habe man das Bürgerbegehren initiiert, welches in der Stadtratssitzung vom 25. Juli 2023 abgelehnt worden sei. Ein begründeter Bescheid sei bislang nicht zugegangen, auch die ablehnenden Stellungnahmen einer politischen Fraktion, des Landratsamts und der Regierung von Oberbayern seien nicht zugänglich gemacht worden. Es liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Der Text der Begründung des Bürgerbegehrens sei in weiten Teilen nicht beanstandet worden. Der Satz „Die Unterführung ermöglicht Fußgängern und Radfahrern, gleich ob Bahnkunden oder nicht, eine Querung der Bahngleise in beiden Richtungen mit Anschluss an die vorhandenen Verkehrswege“ enthalte keine unrichtige Information. Die Detailplanung der DB liege bislang nicht vor. Das Bürgerbegehren habe nur von der „verbalen“ Beschreibung des Bauvorhabens durch den Vertreter der DB in der Stadtratssitzung vom 23. Mai 2023 ausgehen können und dessen Aussagen in den Begründungstext übernommen. Es sei streng darauf geachtet worden, keine sprachlichen Unklarheiten entstehen zu lassen. Insbesondere bedeute das Wort „Querung“ im konkreten sprachlichen Kontext gerade nicht „Befahrung“, wie sie bei Bahnsteigunterführungen nach allgemeiner Erfahrung jedenfalls in zulässiger Weise nicht möglich sei. Auch die Überschrift sei bewusst gewählt worden, damit nicht der Eindruck entstehen könne, die Bahn plane einen Fahrradtunnel. Nach derzeitigem Kenntnisstand sei auch ein Anschluss (nicht kostenloser Anschluss) an die vorhandenen Verkehrswege gegeben, wie die vorgelegte Planskizze zeige. Jeder Nutzer könne die vorhandenen Verkehrswege ohne Überwindung von Hindernissen erreichen. Hiervon sei die Frage zu unterscheiden, ob für die Beklagte zur Herbeiführung eines komfortableren Anschlusses Kosten entstehen könnten. Es sei davon auszugehen, dass die Bahn das verkehrssichere Verlassen des Bahnsteigs sicherstellen müsse und daher nicht ersichtlich, dass für die Stadt zwingend weitere Kosten entstünden. Der Vertreter der DB habe in der Stadtratssitzung vom 23. Mai 2023 auf die Frage, welche Kosten auf die Beklagte für einen Anschluss zukommen könnten, geantwortet, dass das der Bauhof selber machen könne. Im Übrigen stelle sich die Frage der Entscheidungsrelevanz – es hätte kein Unterstützer bei den geschätzten Kosten vom 10 Mio. Euro von seiner Unterschrift abgesehen, wenn die Begründung etwa um die Angabe evtl. Kosten im vierstelligen Euro-Bereich ergänzt worden wäre. In rechtlicher Hinsicht werde auf die Entscheidungen des VG Regensburg vom 21. Januar 2009 – RN 3 K 08.00244 und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 17. Mai 2017 – 4 B 16.1856 – hingewiesen, aus denen im Folgenden zitiert wurde. Ein Bürgerbegehren sei weder verpflichtet, sein Anliegen zu schwächen oder Gegenargumente darzustellen noch bei mehreren denkbaren Sachverhaltsvarianten die für das Begehren Nachteiligste aufzugreifen. Es sei geradezu erforderlich, Extreme plakativ darzustellen, eine Verpflichtung zur objektiven Darstellung des Sachverhalts bestehe nicht. Da vorliegend nur Vorplanungen bzw. vage Projektbeschreibungen existierten, könnten eventuell anfallende Kosten nicht präzise ermittelt werden. Der Vorwurf unrichtiger Informationen bzw. arglistiger Täuschung könne nur greifen, wenn naturwissenschaftlich beweisbar Unwahres vorgetragen werde. Das Bürgerbegehren habe sich im Rahmen rechtlicher Vorgaben bewegt, indem zwei Bauvarianten in ihrem wesentlichen Inhalt zulässigerweise zugespitzt in Form vom „städt. Tunnel teuer“ gegen „Unterführung zahlt die Bahn“ gegenübergestellt worden seien.

## 7

Mit Bescheiden vom 4. September 2023, den Klägern jeweils zugestellt am 6. September 2023, wies die Beklagte das Bürgerbegehren als unzulässig zurück (Nr. 1). Der beantragte Bürgerentscheid werde nicht durchgeführt (Nr. 2). Für den Bescheid würden keine Kosten erhoben (Nr. 3). Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, das Bürgerbegehren sei aus mehreren Gründen unzulässig. Die Begründung sei durch die enthaltene Formulierung „vollständig kostenlos“ und die den Anschein erweckende Darstellung, dass die Bahn alle Kosten der Variante „sicherer Gleiszugang durch die Bahn mit Anbindung an das bestehende Verkehrsnetz“ trage, erheblich irreführend. Die offensichtlich als schlagendes Hauptargument grafisch hervorgehobene Aussage „vollständig kostenlos“ sei falsch. Verbunden mit der Einbettung in die Aussage, dass die von der Bahn errichtete Unterführung jedermann eine sichere Querung

mit Verkehrswegeanschluss biete, sei die Aussage sogar irreführend und täuschend, weil die Bahn nur für die sichere Erreichbarkeit der Bahngleise sorgen werde und es lediglich dulde, wenn die Stadt anschließend eine Fortführung der Anbindung an das VerkehrswegeNetz schaffe. Diese Anbindung sei von der Stadt zu errichten und zu bezahlen. Die erforderlichen baulichen Maßnahmen verursachten zumindest nicht unbeachtliche Kosten. Zusätzlich schaffe die Formulierung, wonach eine Querung für Fußgänger und Radfahrer ermöglicht werde, den Eindruck, als wäre mit den Planungen der Bahn dieselbe Nutzung wie bei einem Geh- und Radweg der Stadt möglich. Die Querungslösung der Bahn ermögliche aber nur, den „Steingriffer“ Bahnsteig über eine Rampe zu erreichen, dort das Fahrrad bis zum Aufzug oder der Treppe mit Fahrinne zu schieben, in dem Tunnelbauwerk der Bahn ebenfalls das Fahrrad bis zur anderen Seite zu schieben und dort wiederum den Aufzug oder die Treppe mit Fahrinne zu benutzen, um auf den gegenüberliegenden Bahnsteig zu gelangen – vorausgesetzt, die Stadt schaffe bei dieser Lösung auf eigene Kosten eine Anbindung an den „Steingriffer“ Bahnsteig. Es werde eine unzutreffende entscheidungsrelevante Tatsache behauptet, vorangestellt und wegen ihrer Wichtigkeit hervorgehoben. Durch die mit ihr verbundene unvollständige Erläuterung werde über die tatsächliche Situation getäuscht. Die Formulierungen seien geeignet, potentielle Unterstützer in die Irre zu führen. Die Irreführung sei erheblich, weil sie das Hauptargument darstelle, welches in der weiteren Begründung in der Passage zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit noch einmal abrundend aufgenommen werde. Wahrheitswidrige Begründungselemente ließen sich nicht durch das Vorhandensein einer größeren Zahl nicht zu beanstandender Argumente ausgleichen. In der Begründung fänden sich noch weitere falsche Tatsachenbehauptungen, die jedoch zumindest isoliert betrachtet nicht zur Unzulässigkeit führten, da sie einzeln noch nicht entscheidungserheblich seien. Hierzu wurde im Folgenden weiter ausgeführt. Außerdem sei das Bürgerbegehren wegen eines Verstoßes gegen das Koppelungsverbot unzulässig. Es würden zwei verschiedene Ziele verfolgt. Das erste Ziel sei, die Beschlussfassung des Stadtrats vom 23. Mai 2023 außer Kraft zu setzen, damit die Stadt keine Kreuzungsanlage in Form einer Radweg- und Fußgängerunterführung am Bahnhof errichten könne. Das zweite Ziel sei, die Anlage der Bahn zur sicheren Bahnsteigerreichung, voraussichtlich in Form eines Tunnels, mit Duldung der Bahn durch die Stadt an der stadtauswärtigen Seite an die vorhandenen Verkehrswege anzubinden. Diese beiden Ziele würden durch die Fragestellung untrennbar miteinander verknüpft, da für beide nur entweder mit JA oder NEIN gestimmt werden könne. Damit bildeten die beiden verbundenen Fragestellungen keine innere Einheit. Über sie könnte auch mit zwei verschiedenen Abstimmungszetteln abgestimmt werden. Das Bürgerbegehren verknüpfe hier eine große und teure Lösung für den Radverkehr und den Ortsteil Steingriff mit einer kostengünstigeren und umständlicheren Lösung. Damit werde jemand, der die große und teure Lösung ablehne, automatisch gezwungen, die preiswertere Anbindung an den Bahnsteig zu befürworten.

## 8

Mit Schriftsatz vom 10. September 2023 ergänzten die Kläger dem Klageantrag um die Aufhebung des zwischenzeitlich zugestellten Bescheids vom 4. September 2023. Mit Schriftsatz vom 15. November 2023 wurde das bisherige Vorbringen vertieft. Die Akteneinsicht habe ergeben, dass die Begründung des Bürgerbegehrens mit den protokollierten Angaben der DB im Einklang stehe, wobei die Niederschriften zu den Stadtratssitzungen vom 26. Oktober 2021 und 23. Mai 2023 auszugsweise wiedergegeben wurden. Die Aussage „Das kann der Bauhof selber machen“ stelle im konkreten Kontext eine Umschreibung des Begriffs „kostenlos“ dar, nachdem der Bauhof über entsprechendes Personal, Ausstattung und ein Budget für derartige Routinearbeiten verfüge. Die in dem Bescheid und in der Klageerwiderung dargestellten Planungen der DB seien unbekannt und mangels Quellenangabe nicht bewertbar. Festzustellen sei jedoch, dass es noch keine offiziellen Planungen der Bahn gebe. Mutmaßungen über die konkrete Bauausführung einer Bahnquerung verböten sich, Aussagen zu eventuell die Beklagte treffenden Kosten seien nicht möglich. Die Begründung stehe auch im Einklang mit den Ausführungen der Beklagten an die Kommunalaufsicht vom 12. Juli 2023, was im Folgenden vertieft wurde. Faktisch sei ein Anschluss Richtung Steingriffer Straße möglich. Dass eine Rampe geschaffen werden müsse, sei eine Vermutung. Die Beklagte bestätige, dass der vorhandene Radweg über wenige Meter erreicht werden könne, von einer Wildnis könne nicht ausgegangen werden. Auf eine aktuelle Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 17. März 2023 – 4 CE 23.503 – werde hingewiesen. Es könne nicht sein, dass die Entscheidungsfrage des Bürgerbegehrens bereits im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung von Behörden entschieden werde. Die Beklagte stelle sich unbewusst auf die Seite der Tunnelbefürworter und setze voraus, dass es sich bei der von der Bahn geplanten Bahnsteigunterführung um kein ebenbürtiges Projekt handele. Es möge zutreffen, dass eine Befahrbarkeit per Rad für ein gewisses Klientel besondere Bedeutung habe, andererseits hätten

auch geübte Radfahrer bei der Unterschriftensammlung erklärt, den Tunnel aufgrund von Sicherheitsbedenken nicht nutzen zu wollen. Unter Einbeziehung aller Gesichtspunkte sei sehr fraglich, ob der Fahrradunnel für alle Verkehrsteilnehmer die bessere Lösung darstelle, was im Folgenden vertieft wurde. Hinsichtlich des Koppelungsverbot werde die Ansicht der Regierung von Oberbayern geteilt. Mit Schreiben vom 23. November 2023 wurde weiter ausgeführt, nach Darstellung der DB solle der neue Außenbahnsteig nicht nur aus Richtung des Bahnhofsgebäudes, sondern auch von gegenüber aus nordwestlicher Richtung, Ortsteil Steingriff, erreichbar sein. Es sei davon auszugehen, dass die DB aus Gründen der Logik und Servicefreundlichkeit einen problemlosen Zugang zu beiden Bahnsteigen aus beiden Richtungen herstelle. Dies werde durch die Situation am Bahnhof Dillingen gestützt, wozu vertieft ausgeführt wurde.

**9**

Die Kläger beantragen zuletzt,

Die Beklagte wird verpflichtet, unter Aufhebung der Stadtratsentscheidung vom 25. Juli 2023 und des Bescheids vom 4. September 2023 das Bürgerbegehren „Bahnquerung ja, Fahrradunnel nein“ zuzulassen.

**10**

Die Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

**11**

Zur Begründung wurde mit Schriftsatz vom 4. Oktober 2023 unter Verweis auf die streitgegenständlichen Bescheide im Wesentlichen ausgeführt, nach Eingang des Bürgerbegehrens am 7. Juli 2023 sei eine Prüfung der Unterschriftlisten durch das Einwohnermeldeamt veranlasst und gleichzeitig die Kommunalaufsicht des Landratsamts um eine Einschätzung gebeten worden. Dieser Bitte um Stellungnahme seien die zwischenzeitlich eingegangene Stellungnahme einer politischen Partei und ein Aktenvermerk der Stadtverwaltung beigelegt gewesen. Das Landratsamt habe wiederum selbst eine Stellungnahme der Regierung von Oberbayern angefordert. Diese liege der Beklagten nicht vor. Die Rückmeldung des Landratsamts sei am Freitag vor der Sitzung erfolgt und habe erst am Montag bearbeitet werden können. Die Stadtratssitzung sei für den Dienstag, 25. Juli 2023, angesetzt gewesen. Aufgrund dieses engen zeitlichen Rahmens seien die Kläger am Montag, den 24. Juli 2023 in einem kurzfristig anberaumten Termin und dann der Stadtrat direkt in der Sitzung über den Inhalt der Stellungnahme informiert worden. Der Stadtrat sei aber bereits durch die intensive Befassung mit dem Projekt sehr schnell in der Lage gewesen, sich in das Thema einzufinden und eine qualifizierte Bewertung vorzunehmen. Der Stadtrat habe in der Sitzung eine eigene rechtliche Bewertung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vorgenommen. Die Beklagte sei bei ihrer Bewertung von der Stellungnahme des Landratsamts abgewichen. Größtenteils sei eine Akteneinsicht zum damaligen Zeitpunkt gar nicht möglich gewesen, da der ablehnende Bescheid erst habe gefertigt werden müssen und das Protokoll der Stadtratssitzung erst nach Genehmigung der Niederschrift in der darauffolgenden Sitzung am 26. September 2023 in rechtlicher Sicht existiert habe und der Einsichtnahme zugänglich gewesen sei. Zur Bedeutung des Wortes „Querung“ könne den Kläger noch zugestimmt werden, allerdings werde in der Begründung ausdrücklich erwähnt, dass Fußgängern und Radfahrern (...) eine Querung der Bahngleise in beide Richtungen ermöglicht werde. Hier sei nicht das Wort „Querung“ falsch, sondern durch die ausdrückliche Erwähnung der Fußgänger und Radfahrer werde die Aussage falsch. Radfahrern werde eben keine Querung ermöglicht, sie müssten absteigen und würden nach der StVO damit zu Fußgängern. Das Hauptproblem sei, dass es gar keine „Querungslösung der Bahn“ gebe. Der Bahnhof Schrobenhausen sei bisher lediglich von der Schrobenhausener Seite erreichbar. Der Ortsteil Steingriff befinde sich auf der anderen Seite der Bahngleise und könne mangels Querungsmöglichkeit am Bahnhof nicht erreicht werden. Das Projekt der Bahn sehe unter anderem die Schaffung zweier Außenbahnsteige vor, welche mittels einer Personenunter- oder -überführung verbunden seien. Ziel sei ein barrierefreier Zugang zu beiden Bahnsteigen. Die wahrscheinlichste Lösung sei eine Personenunterführung mit einem Tunnel und zwei Aufzügen. Die Schaffung einer Verbindung oder ein Zugang zum Ortsteil Steingriff sei dabei von der Bahn nicht vorgesehen. Die von den Klägern in Anlage 3 vorgelegte Planskizze betreffe die Geh- und Radwegunterführung der Stadt und habe mit den beabsichtigten Baumaßnahmen der Bahn nichts zu tun. Es gebe also keinen kostenlosen Anschluss der Bahn an den Ortsteil Steingriff. Die Ausführungen der Kläger seien in diesem Punkt nicht zutreffend. Tatsächlich habe es von der Bahn lediglich die mündliche

Zusage gegeben, dass die Beklagte selbst im Nachgang „mit einem barrierefreien Zugang über die Bürgermeister-Götz Straße an die vorhandene Unterführung anschließen könne“. Diese Aussage sei von den Vertretern der Bahn in der Stadtratssitzung vom 23. Mai 2023 ausdrücklich wiederholt worden, wobei auch darauf hingewiesen worden sei, dass die Stadt diese Anbindung allein bezahlen müsse. Die Irreführung sei erheblich, weil sie das Hauptargument darstelle, das in der weiteren Begründung des Begehrens in der Passage zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit noch einmal abrundend aufgenommen werde. Dieses Argument werde auch optisch hervorgehoben und aufgrund seiner Wichtigkeit vorangestellt. Außerdem bestehe das Problem, dass rechtlich keinerlei Querung zulässig sei. Es handele sich immer um einen Bahnhof und nicht um einen gewidmeten öffentlichen Weg. Seitens der Bahn gebe es lediglich die inoffizielle Aussage, dass hier gegen Fußgänger normalerweise nichts unternommen werden würde. Eine Querung wäre daher nur tatsächlich und nicht rechtlich möglich und zudem sehr umständlich. Das Rad müsste über den Bahnsteig und durch den Tunnel geschoben und es müssten entweder zwei Treppen oder Aufzüge überwunden werden.

## 12

Mit Schriftsatz vom 20. Februar 2024 führte die Beklagte weiter aus, die Hauptsache habe sich mittlerweile erledigt. Die Abstimmungsfrage beziehe sich auf den in der Stadtratssitzung vom 23. Mai 2023 beschlossenen Fahrradunnel. Hierbei handele es sich um eine Maßnahme nach § 11 Abs. 1 Eisenbahnkreuzungsgesetz (EBKrG), was bedeute, dass die Beklagte die Kosten abzüglich etwaiger Fördermittel für die Erstellung eines neuen Geh- und Radwegs unter den Bahngleisen trage. Zwischenzeitlich seien weitere Verhandlungen mit der D. B. geführt und deren Ergebnisse in der Stadtratssitzung vom 19. Dezember 2023 vorgestellt worden. In dieser Sitzung sei vorgeschlagen worden, anstelle der am 23. Mai 2023 beschlossenen Finanzierung gemäß § 11 Abs. 1 EBKrG eine Maßnahme gemäß § 13 Abs. 2 EBKrG durchzuführen. Gegenstand dieser Maßnahme sei kein Geh- und Radweg am Bahnhof, sondern die Beseitigung des beschränkten Bahnübergangs an der Neuburger Straße. Hier solle die bestehende Straße für den Kfz-Verkehr unter den Gleisen durchgeführt werden. Da in dem Tunnelbauwerk kein Platz für den ebenfalls an dieser Stelle vorhandenen Geh- und Radweg sei, müsse an anderer Stelle eine Lösung gefunden werden, wobei auch eine Unterführung im Bereich des Bahnhofs denkbar wäre. Diese Alternative wäre Teil der Maßnahme „Beseitigung Bahnübergang“, sodass beide Maßnahmen nach § 13 Abs. 2 EBKrG nicht von der Stadt, sondern vom Bund, der D. B. und dem Freistaat Bayern zu finanzieren wären. Der Stadtrat habe dem zugestimmt. Nächster Schritt sei der Abschluss einer entsprechenden Planungsvereinbarung mit der DB, wobei sich eine konkrete Vereinbarung in der konzerninternen Prüfung befinde. Für den beehrten Bürgerentscheid sei damit kein Raum mehr und dieser habe sich im Sinne des Art. 18a Abs. 14 GO erledigt. Die Stadt habe sich die Ziele des Bürgerbegehrens zu eigen gemacht und werde den ursprünglich beschlossenen Bau des Geh- und Radwegs auf eigene Kosten nicht mehr weiter umsetzen und stattdessen eine für die Stadt kostenlose Querungslösung weiter verfolgen. Da auch ein Vertreter des Bürgerbegehrens der aktuellen Vorgehensweise zugestimmt habe, werde davon ausgegangen, dass das klägerische Begehren nur noch auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Zulassungsentscheidung des Stadtrats gerichtet sei.

## 13

Hierauf führte der Kläger zu 1) mit Schreiben vom 8. März 2024 im Wesentlichen aus, das Vorbringen in der Begründung zum Bürgerbegehren stehe im Einklang mit den ihm – dem Kläger – zugänglichen Informationen, sodass dessen inhaltliche Richtigkeit nicht in Zweifel gezogen werden könne. Soweit die Beklagte die Ansicht vertrete, dass sich das Verfahren erledigt habe, habe sich die Beschlusslage des Stadtrats nicht in relevanter Weise verändert. Der Stadratsbeschluss vom 23. Mai 2023 als Ausgangspunkt für die Initiierung des Bürgerbegehrens sei nicht aufgehoben worden. Der Wortlaut des Stadratsbeschlusses vom 19. Dezember 2023 („prioritäre Verfolgung“) zeige, dass die Beklagte die Verfolgung des ursprünglichen Plans nicht aufgegeben habe. Auch die Stellungnahme der Regierung von Oberbayern vom 17. November 2023 zeige, dass sich eine alternative Planung allenfalls in einem sehr frühen Verhandlungsstadium mit zahlreichen Unwägbarkeiten befinde. Art. 18a Abs. 14 Satz 1 GO sei nicht anwendbar. Ein Bürgerentscheid könne nur entfallen, wenn sich der Stadtrat vollinhaltlich dem Begehren anschließen und die Verfolgung einer eigenen und eigenfinanzierten Fahrradunterführung explizit aufgeben würde. Andernfalls sei zu befürchten, dass sich die Priorität je nach Entwicklung der laufenden Verhandlungen erneut verändere und wieder das ursprüngliche Projekt prioritär werde.

## 14

Die Beklagte erwiderte mit Schriftsatz vom 12. März 2024. Die Niederschriften aus den Stadtratssitzungen und die zugehörigen Pläne hätten jederzeit von der Stadtverwaltung angefordert werden können. Die Beschlüsse seien in öffentlicher Sitzung gefasst worden. Eine Einsichtnahme in die Niederschriften sei nie beantragt worden. Zudem sei einer der Vertreter des Bürgerbegehrens selbst Stadtrat und Grundstücksreferent und habe ein erweitertes Einsichtsrecht gehabt. Es sei nicht entscheidend, wie sich die Initiatoren eines Bürgerbegehrens informiert hätten, sondern ob dessen Begründung falsche Tatsachenbehauptungen enthalte. Wenn etwas nicht bekannt sei, müsse auf diesen Umstand hingewiesen werden oder diese Tatsache ohne Erwähnung bleiben. Der Stadtrat habe nicht die Absicht gehabt, dem Bürgerbegehren zu entsprechen oder sich dieser Meinung anzuschließen. Es habe sich nur in den Verhandlungen eine weitere Lösung ergeben, welche die Ziele des Bürgerbegehrens zufällig mitumfasse. Zumindest hinsichtlich der ersten Teilfrage sei eine Identität zwischen Bürgerbegehren und Stadtratsbeschluss gegeben, was im Folgenden vertieft wurde. Der Stadtratsbeschluss vom 19. Dezember 2023 sei auslegungsbedürftig. In der zugehörigen Beschlussvorlage werde sehr deutlich ausgeführt, dass anstelle der am 23. Mai 2023 beschlossenen Finanzierung gemäß § 11 Abs. 1 EBKrG nach einer entsprechenden Planungs- und Kreuzungsvereinbarung auch eine Finanzierung nach § 3 Abs. 1 i.V.m. § 13 Abs. 2 EBKrG ausgeführt werden könne. Nach dieser Sachlage sei eindeutig, dass derzeit nur die kostenfreie Lösung vom 19. Dezember 2023 von der Verwaltung weiterverfolgt werde und der Beschluss vom 23. Mai 2023 insoweit aufgehoben sei. Soweit der Kläger bemängele, dass die Verfolgung einer eigenfinanzierten Lösung nicht ausdrücklich aufgegeben worden sei, bestehe rechtlich kein dauerhafter Schutz vor einem Wiederaufleben des selbstfinanzierten Tunnels. Ein aufgebender Stadtratsbeschluss nach § 18a Abs. 14 GO würde nur die einjährige Sperrfrist nach § 18a Abs. 13 auslösen. Ein unzulässiges Bürgerbegehren brauche diesen Schutz nicht. Die Behauptungen der Kläger, die Bahn werde sicher ein problemloses Verlassen in Richtung Steingriffer Straße ermöglichen und es sei eine Anbindung an andere verkehrliche Anlagen vorgesehen, widersprüchen sich. Zudem stünden die Grundstücke auf dieser Seite weder im Eigentum der Bahn noch seien sie von den Baumaßnahmen betroffen. Auch eine Aufschotterung durch den Bauhof sei nicht völlig kostenlos, da der Bauhof für Material und Personal zusätzliche finanzielle Mittel aufwenden müsse. Die Ausführungen zum Bahnhof Dillingen seien nicht nachvollziehbar.

#### **15**

Der Kläger zu 1) trat diesen Ausführungen mit Schreiben vom 3. April 2024 entgegen. Die Unterlagen seien erst nach Klageerhebung bekannt geworden. Dass ein Bürgerbegehren auf alles, was nicht positiv bekannt sei, hinweisen oder dies unerwähnt lassen müsse, finde in der Rechtsprechung keine Stütze. Der Stadtratsbeschluss vom 23. Mai 2023 sei nicht – auch nicht konkludent – aufgehoben worden. Hinsichtlich der Erledigung nach Art. 18a Abs. 14 GO verfolge die Beklagte derzeit zwei Varianten, wobei das streitgegenständliche Tunnelprojekt in den Hintergrund getreten sein dürfte. Eine endgültige Distanzierung von der ursprünglichen Planung sei nicht ersichtlich.

#### **16**

Die Beklagte führte mit Schriftsätzen vom 15. April 2024 und 18. April 2024 in der Sache weiter aus. Vorgelegt wurde eine E-Mail vom 18. April 2024, in der ein Mitarbeiter der DB InfraGO AG im Wesentlichen bestätigt, dass eine Anbindung des Bahnhofs oder der Personenunterführung an den Ortsteil Steingriff durch die Bahn nicht vorgesehen gewesen sei. Mit der Bahnsteigunterführung entstehe eine nicht gewidmete Quermöglichkeit, für die seitens der Stadt keinerlei Rechtsansprüche bezüglich des dauerhaften Erhalts oder einer evtl. geforderten Erweiterung bestünden. Die ggf. zusätzlich realisierte Anbindung an den öffentlichen Verkehrsraum habe ebenfalls nur den Charakter eines ggf. DBseitig geduldeten Wegs ohne Widmung und Rechtsansprüche. Vorgelegt wurde weiter die endgültige Fassung der Niederschrift der Stadtratssitzung vom 23. Mai 2023 mit dem Nachtrag, dass nach Aussage der Bahn die Anbindung an den Bahnhof von Westen und die damit verbundene Verlegung von der Stadt bezahlt werden müsse, sowie ein Katasterplan.

#### **17**

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

### **Entscheidungsgründe**

#### **18**

Die zulässige Klage hat keinen Erfolg.

## 19

Die Klage ist unbegründet. Die Kläger haben keinen Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens „Bahnquerung ja, Fahrradunnel nein“ (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

## 20

Das Bürgerbegehren ist unzulässig, weil ein wesentlicher Teil seiner Begründung im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung (vgl. BayVGh, U.v. 18.3.1998 – 4 B 97.3249 – juris Rn. 21) in abstimmungsrelevanter Weise nachweislich unrichtig und damit objektiv irreführend ist.

## 21

Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine (auf allen Unterschriftenlisten gleichlautende) Begründung enthalten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeindeglieder, wenn sie zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, schon in dieser ersten Phase des direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können (vgl. zum Volksgesetzgebungsverfahren BayVerfGH, E.v. 13.4.2000 – Vf.4-IX-00 – VGh n.F. 53, 81/105). 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 Stimmberechtigten können sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und diesem zur erforderlichen Mindestunterschriftenzahl verhelfen (Art. 18a Abs. 6 GO), als auch bei der nachfolgenden Abstimmung über den Bürgerentscheid nur dann sachgerecht entscheiden, wenn sie den Inhalt des Begehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn in der Fragestellung oder in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird (vgl. BayVGh, U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 33 m.w.N.; B.v. 20.1.2012 – 4 CE 11.2771 – juris Rn. 31 m.w.N.). Anders als die – meist von Verwaltungsmitarbeitern erarbeiteten – Beschlussvorlagen für Gemeinderatssitzungen, die der dortigen Diskussion und Abstimmung als Grundlage dienen und die bestehende Sach- und Rechtslage zunächst in neutraler Form darstellen sollten, muss aber die einem Bürgerbegehren beigefügte Begründung noch keinen (vorläufigen) Überblick über die Ausgangssituation und den kommunalpolitischen Streitstand vermitteln. Die Betreiber des Bürgerbegehrens nehmen am öffentlichen Meinungskampf teil und sind nicht zu einer objektiv ausgewogenen Erläuterung ihres Anliegens verpflichtet. Die um ihre Unterschrift gebetenen Gemeindeglieder 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 daher nur, wenn sie über eine bloß tendenziöse Wiedergabe hinaus einen entscheidungsrelevanten Umstand nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise darstellt (vgl. BayVGh, B.v. 29.3.2023 – 4 CS 22.2412 – juris Rn. 24; U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 35). Entgegen der Rechtsauffassung der Kläger ist die Schwelle zur Unzulässigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens folglich nicht erst dann überschritten, wenn die Begründung einen strafbaren Inhalt hat oder mit einer arglistigen Täuschung verbunden ist (so VG Regensburg, U.v. 21.1.2009 – RN 3 K 08.00244 – juris Rn. 50; U.v. 8.12.1999 – RO 3 K 99.1005 – juris Rn. 25; siehe aber U.v. 27.4.2022 – RO 3 K 20.982 – juris Rn. 29 ff.). Die inhaltliche Kontrolle der Begründung dient dem Ziel, einer Verfälschung des Bürgerwillens vorzubeugen.

## 22

Nach diesen Maßstäben erweist sich das Bürgerbegehren als unzulässig, weil der mit den Unterschriftenlisten vorgelegte Begründungstext in einem wesentlichen Punkt durch die objektiv falsche Darstellung entscheidungserheblicher Umstände als irreführend zu qualifizieren ist.

## 23

Die im zweiten Satz des zweiten Absatzes der Begründung aufgestellte Behauptung, die von der D. B2. AG geplante barrierefreie Bahnsteigunterführung ermögliche Fußgängern und Radfahrern, gleich ob Bahnkunden oder nicht, eine Querung der Bahngleise in beiden Richtungen mit Anschluss an die vorhandenen Verkehrswege, war bereits im Zeitpunkt der Unterschriftsleistung objektiv falsch und damit irreführend. Durch die Formulierung wurde den Unterschriftsleistenden suggeriert, dass die von der D. B2. AG geplante Gleisunter- bzw. -überführung ebenso wie der von der Beklagten geplante, im ersten Absatz der Begründung beschriebene Fahrrad- und Fußgängertunnel auf beiden Seiten an die bereits vorhandenen

Verkehrswege angeschlossen ist und sowohl Fußgänger als auch Fahrradfahrer die Bahngleise ohne Einschränkungen queren können. Dies entspricht nachweislich nicht den Tatsachen. Denn entgegen der Darstellung im Begründungstext dient die von der D. B2. AG geplante Gleisunter- oder -überführung lediglich dem Ziel, die im Zuge des Umbaus neu errichteten Außenbahnsteige zu erreichen. Eine Anbindung an andere verkehrliche Anlagen (z.B. die Bürgermeister-Götz Straße) ist gerade nicht vorgesehen. Eine solche müsste vielmehr von der Beklagten selbst im Nachgang auf eigene Kosten realisiert werden (vgl. Niederschrift zur Stadtratssitzung vom 23. Mai 2023, Lfd.Nr. 620, i.F.d. Nachtrags v. 27.6.2023). Objektiv unrichtig ist zudem die Darstellung, dass Radfahrern eine Querung der Bahngleise in beiden Richtungen möglich wäre. Denn unabhängig von dem fehlenden Verkehrswegeanschluss müssten Radfahrer jedenfalls absteigen, das Fahrrad – sodann als Fußgänger – durch die Gleisunter- bzw. -überführung schieben und möglicherweise mittels Aufzugs oder Treppe transportieren. Folglich beinhaltet der Begründungstext nachweislich falsche Tatsachen, sodass es sich hierbei nicht mehr um eine noch zulässige, lediglich überzeichnende, tendenziöse oder plakative Darstellung handelt (vgl. hierzu VGH BW, B.v. 16.2.2024 – 1 S 1925/23 – juris Rn. 111 m.w.N.; Zöllner, BayVBl. 2013, 129/135).

## 24

Angesichts seines insoweit eindeutigen Wortlauts lässt sich der vorgenannte Satz auch unter Berücksichtigung des in der Abstimmungsfrage verwendeten Verbs „anbindet“ sowie der Begrifflichkeit in der Überschrift („Bahnquerung“ – „Fahrradtunnel“) bei der gebotenen bürgerbegehrnsfreundlichen Würdigung des Sachverhalts nicht dahingehend auslegen, dass die Herstellung eines von der Beklagten noch zu errichtenden Anschlusses an die bisherigen Verkehrswege von der Formulierung mitumfasst wäre. Für die Auslegung gilt, dass nicht die subjektive, im Laufe 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). Vorliegend kann ein durchschnittlicher Bürger anhand der Begründung und der Fragestellung jedoch nicht erkennen, dass ein Anschluss an die Verkehrswege, insbesondere von dem Außenbahnsteig an die Bürgermeister-Götz Straße („Steingriffer“ Seite), von der Beklagten erst noch auf eigenen Kosten errichtet werden müsste. Im Gegenteil wird durch die Begründung, die der Fragestellung vorangestellt ist, insgesamt suggeriert, dass beide Querungslösungen faktisch gleichwertig sind und sich im Wesentlichen nur durch die von der Beklagten aufzuwendenden Kosten unterscheiden. Dieser Eindruck wird durch den ersten Halbsatz des zweiten Absatzes weiter verstärkt, indem die Investition der Stadt aufgrund der von der DB geplanten Bahnsteigunterführung als unnötig bezeichnet wird. Zwar wird dann in der nachfolgenden Fragestellung von einer Anbindung der Stadt an die geplante Querungslösung der „DB Station und Service“ gesprochen. Allerdings wird auch hieraus für den Leser nicht deutlich, dass die Planung der DB – entgegen der vorausgegangenen Ausführungen in dem Begründungstext – gerade keinen Anschluss an die vorhandenen Verkehrswege beider Ortsteile beinhaltet und die Stadt diese eigenständig und auf eigene Kosten errichten müsste. Insofern erscheint auch die Fragestellung nicht hinreichend bestimmt, da nicht klar wird, was unter dem Begriff „anbindet“ zu verstehen ist. Der Begriff wird sichtlich untechnisch verwendet, da weder eine konkrete Örtlichkeit noch die Art und Weise einer Anbindung genannt, sondern lediglich auf „die Stadt“ und die „geplante Querungslösung“ Bezug genommen wird. Jedenfalls lässt sich hieraus auch schon nicht eindeutig erschließen, an welche Verkehrswege „angebunden“ werden sollte, da die Querungslösung der Bahn eine Anbindung an andere verkehrliche Anlagen (wie z.B. die Bürgermeister-Götz Straße auf der „Steingriffer“ Seite), wie bereits ausgeführt, gerade nicht vorsieht, auch wenn eine solche aus Sicht der Kläger schlüssig wäre.

## 25

Die unrichtige Darstellung der Verkehrsanbindung und Nutzbarkeit für Fahrradfahrer stellt im Gesamtgefüge der Begründung auch kein lediglich untergeordnetes Detail dar, sondern muss aus Sicht der Unterschriftsleistenden als entscheidungs- und abstimmungsrelevant angesehen werden. Hierbei ist maßgebend, ob die unrichtige Sachaussage im Kontext der übrigen Begründung als so gewichtig anzusehen ist, dass ohne sie möglicherweise weniger Unterzeichner das Bürgerbegehren unterstützt hätten. Eine solche Eignung zur Beeinflussung des Unterschriftenverhaltens darf allerdings nicht nur theoretisch bestehen, sondern muss nach allgemeiner Lebenserfahrung als konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit erscheinen (vgl. BayVGH, U.v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – juris Rn. 35 m.w.N.).

## 26

Nach diesen Maßstäben handelt es sich bei der falschen Tatsachenbehauptung um ein zentrales Begründungselement. Ziel des Bürgerbegehrens ist es, auf den von der Beklagten geplanten Fußgänger- und Fahrradunnel zu verzichten und stattdessen die von der D. B2. AG geplante Unterführung zu nutzen. Es ist daher davon auszugehen, dass die im zweiten Absatz durch die Behauptung des bestehenden Verkehrswegeanschlusses und die vorhandene Querungsmöglichkeit für Fahrradfahrer suggerierte Gleichwertigkeit beider Querungslösungen sowohl für Fußgänger als auch für Fahrradfahrer maßgebliches Kriterium für die Unterzeichnung des Bürgerbegehrens gewesen sein könnte und insofern das Unterschriftenverhalten beeinflusst hat. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass nach dem Vortrag der Kläger einzelne Fahrradfahrer bei der Unterschriftenleistung angegeben haben, den von der Beklagten geplanten Fahrrad- und Fußgängertunnel nicht nutzen zu wollen.

## 27

Aufgrund der Entscheidungsrelevanz der unrichtigen Sachaussage kann der formelle Mangel des Bürgerbegehrens auch nicht dadurch kompensiert werden, den Bürger darauf zu verweisen, sich aus anderen Quellen über die korrekten Planungen der D. B2. AG und der Beklagten zu informieren und selbst zu dem Schluss zu gelangen, dass die Querungslösung der D. B2. AG keinen Verkehrswegeanschluss enthält und beide Querungslösungen nicht gleichwertig sind.

## 28

Auch der klägerische Vortrag, die Angaben in der Begründung seien anhand der den Klägern tatsächlich zur Verfügung stehenden Informationen nach bestem Wissen gemacht worden, vermag zu keiner anderen Bewertung zu führen. Maßgeblich für die inhaltliche Kontrolle der Begründung eines Bürgerbegehrens ist alleine das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Auf den Grund der unrichtigen Sachdarstellung kommt es deshalb nicht an; auch ist nicht erforderlich, dass der Wiedergabe unrichtiger Tatsachen eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zugrunde lag (vgl. VGH BW, B.v. 16.2.2024 – 1 S 1925/23 – juris Rn. 111 m.w.N.; OVG NW, U.v. 23.4.2002 – 15 A 5594/00 – juris Rn. 36; BayVGH, B.v. 20.1.2012 – 4 CE 11.2771 – juris Rn. 28; Zöllner, BayVBl. 2013, 129/135). Da die Wahrheitsverpflichtung die Initiatoren eines Bürgerbegehrens folglich zu besonderer Sorgfalt bei der Formulierung der Begründung zwingt (vgl. Zöllner, BayVBl. 2013, 129/135), hätten die Kläger bei mangelnder Kenntnis von den konkreten Planungen eine andere Formulierung wählen oder abwarten müssen, bis eventuelle Unklarheiten hätten geklärt werden können. Soweit die Kläger bemängeln, ihnen seien die notwendigen Unterlagen durch die Beklagte nicht zugänglich gemacht worden, ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass jedenfalls der Kläger zu 3) ausweislich der Niederschrift in der Stadtratssitzung vom 23. Mai 2023, in dem die Planungen der D.B2. AG durch einen Vertreter vorgestellt wurden, anwesend war.

## 29

Nach alledem ist das Bürgerbegehren bereits wegen der behaupteten nichtzutreffenden Tatsache, dass auch bei der Querungslösung der D. B2. AG ein Anschluss an die vorhandenen Verkehrswege bestehe, wegen Verstoßes gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot unzulässig. Da es sich hierbei, wie ausgeführt, um ein zentrales Begründungselement handelt, kommt es auch nicht mehr entscheidungserheblich darauf an, ob die im zweiten Absatz der Begründung grafisch hervorgehobene Formulierung „vollständig kostenlos“ im Gesamtkontext des zweiten Absatzes betrachtet ebenfalls irreführend ist. Aus diesem Grund kann zudem dahinstehen, ob darüber hinaus auch, wie die Beklagte meint, ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vorliegt.

## 30

Ohne dass hierüber noch zu entscheiden wäre, dürfte im Übrigen auch die Fragestellung des Bürgerbegehrens aufgrund der zwischenzeitlich geänderten Sachlage unzulässig geworden sein. Denn wie die Beklagte ausgeführt hat, haben sich die Planungen insoweit geändert, als der ursprünglich geplante eigenständig finanzierte Fahrrad- und Fußgängertunnel nicht mehr (prioritär) weiterverfolgt wird. Vielmehr wird alternativ die sog. „§ 3/§ 13-EBKrG-Variante“ verfolgt, in deren Rahmen die Errichtung einer im Zusammenhang mit der Beseitigung des Bahnübergangs an der Neuburger Straße zu errichtenden Geh- und Radwegunterführung geprüft wird, welche nicht von der Beklagten zu finanzieren wäre. Hierdurch hat sich das Bürgerbegehren entgegen der Rechtsauffassung der Beklagten mangels Identität zwischen Bürgerbegehren und der vom Stadtrat beschlossenen Maßnahme (vgl. hierzu Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: Januar 2024, Art. 18a Abs. 14 GO, Erl. 1a) zwar nicht im Sinne des Art.

18a Abs. 14 GO erledigt, allerdings führt die geänderte Sachlage dazu, dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens zu unbestimmt ist. Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens muss in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben und wie weit die Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 14 GO) nach dessen Entscheidungsinhalt reicht (vgl. BayVGh, U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 24 m.w.N.). Diesen Anforderungen wird die Fragestellung des Bürgerbegehrens nicht mehr gerecht. Denn aufgrund des geänderten und noch nicht abgeschlossenen Planungsprozesses ist unklar, welche Querungslösung die D. B2. AG nunmehr favorisiert und ob die (ursprünglich) geplante Gleisunter- bzw. -überführung in dieser Form überhaupt noch weiterverfolgt wird. Für den abstimmenden Bürger ist daher nicht erkennbar, für oder gegen welche „Querungslösung“ er seine Stimme abgibt.

### **31**

Daher war die Klage mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 159 Satz 2 VwGO abzuweisen.

### **32**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.v.m. §§ 708 ff. ZPO.