

**Titel:**

**konkurrierendes Ratsbegehren, keine Spiegelbildlichkeit, keine irreführende und unzutreffende Fragestellung**

**Normenkette:**

GO Art. 18a

**Schlagworte:**

konkurrierendes Ratsbegehren, keine Spiegelbildlichkeit, keine irreführende und unzutreffende Fragestellung

**Fundstelle:**

BeckRS 2025, 20366

**Tenor**

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner.
3. Der Streitwert wird auf 7.500,00 EUR festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Antragsteller wenden sich im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gegen ein konkurrierendes Ratsbegehren der Antragsgegnerin.

2

In der Sitzung vom ... September 2024 hatte der Gemeinderat der Antragsgegnerin den Antrag der Firma ... auf Einleitung eines Bauleitplanverfahrens für ein Agri-PV-Projekt im Gemeindegebiet (...) behandelt. Der geplante Anlagenteil im Anschluss an den bereits bestehenden PV-Park soll insgesamt 32 ha umfassen, davon 21 ha entlang der Bahnlinie zwischen ... und ... Die Antragsgegnerin besitzt in diesem Bereich 6,4 ha Grundstücksfläche, die im Falle einer Umsetzung des Projekts mit verpachtet würden und dauerhaft zu jährlichen Pachteinahmen im fünfstelligen Bereich führen sollen. Die vorgesehenen Einnahmen für die Antragsgegnerin nach § 6 des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG) belaufen sich auf zusätzliche rund 90.000 EUR im Jahr (= 2,7 Millionen EUR in 30 Jahren). Die Gewerbesteuererinnahmen sollen zu 90% auf die Antragsgegnerin entfallen. Der Gemeinderat der Antragsgegnerin fasste mit 11 zu 8 Stimmen folgenden Beschluss: „Der Gemeinderat der Gemeinde ... beschließt die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ‚Agri Photovoltaik-Freiflächen Solarpark ...‘ auf Grundlage der vorgestellten Planunterlagen (Aufstellungsbeschluss). Der Abstand zwischen Wohnbebauung und Solarmodulen beträgt im ... Bereich mindestens 145 Meter. Zudem wird die Planung um einen Großspeicher erweitert. Der Vorhabenträger wird aufgefordert, die entsprechenden Planungsunterlagen zur Billigung und Einleitung des Verfahrens nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauGB durch den Gemeinderat zu übermitteln.“ (Bl. 2 ff. der Behördenakte). Weitere Schritte im Bauleitplanverfahren wie die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange sind bislang noch nicht erfolgt.

3

Die Antragsteller beantragten bei der Antragsgegnerin stellvertretend mit Schreiben vom 9. Januar 2025 den Antrag für die Durchführung eines Bürgerbegehrens mit der Bezeichnung „Freiflächensolarparks“ zu folgender Frage: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde ... bauleitplanerisch keine weiteren Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen und/oder Agri-Photovoltaikanlagen ausweist und auch keine gemeindeeigenen Grundstücke für die Errichtung solcher Anlagen verpachtet, tauscht oder verkauft?“ „Begründung: Im Gemeindegebiet ... beträgt der im Stromsektor erzeugte Anteil Erneuerbarer Energien

bereits heute mehr als 300 Prozent. Durch das Gemeindegebiet verläuft die zweigleisigen [sic] Bahnlinie ... Über den baurechtlichen Privilegierungstatbestand für bestimmte Vorhaben wie Photovoltaik-Freiflächen- oder Agri-Photovoltaikanlagen entlang Schienenwege [sic] des übergeordneten Netzes bestehen auf dem Gemeindegebiet auch ohne die Einbeziehung der gemeindeeigenen Flächen somit noch genügend Flächenoptionen (ca. 250 ha), auf denen PV-Anlagen vom Landratsamt genehmigt werden können. PV-Freiflächenanlagen oder Agri-PV-Anlagen können zu schwerwiegenden Eingriffen in die Natur führen. Wir befürchten, dass sie unser schönes Landschafts- und Ortsbild verändern und den Naherholungsfaktor unserer liebenswerten Gemeinde zerstören könnte [sic]. Durch diese Möglichkeiten sind wir daher der Auffassung, dass die Gemeinde nicht noch mehr Flächenoptionen für PV-Anlagen über die Bauleitplanung oder die Verpachtung, den Tausch oder den Verkauf eigener Flächen schaffen muss.“ Der Gemeinderat der Antragsgegnerin stellte mit Beschluss vom 17. Februar 2025 die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens mehrheitlich fest. Mit Beschluss vom gleichen Tag setzte die Antragsgegnerin dem Bürgerbegehren das Ratsbegehren „Solarpark ...“ mit folgender Fragestellung entgegen: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde ... das eingeleitete Bauleitplanverfahren zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Agri-Photovoltaikfreiflächen ‚Solarpark ...‘ weiterführt, damit die Gemeinde ... hiervon finanziell partizipieren kann?“. Es wurde auch die Reihenfolge der Begehren (Bürgerentscheid 1: Bürgerbegehren „Freiflächen-Solarparks“, Bürgerentscheid 2: Ratsbegehren „Solarpark ...“) sowie für den Fall sich widersprechender Entscheidungen der Bürger eine Stichfrage festgelegt. Als Termin für die Abstimmung wurde Sonntag, 25. Mai 2025, von 8:00 bis 18:00 Uhr bestimmt. Die Verwaltung der Antragsgegnerin hat die Fragestellung des Ratsbegehrens dem Landratsamt ... mit E-Mail vom 17. Februar 2025 zur Kenntnis übersandt (Bl. 27 f. der Behördenakte). Das Landratsamt ... hat mit E-Mail vom 3. März 2025 mitgeteilt, offensichtliche Gründe für eine Beanstandung seien nicht gegeben (Bl. 27 der Behördenakte).

#### 4

Die Antragsteller ließen mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 24. März 2025 beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth beantragen,

Der Antragsgegnerin wird untersagt, das Ratsbegehren „Solarpark ...“ mit der Fragestellung „Sind sie dafür, dass die Gemeinde ... das eingeleitete Bauleitplanverfahren zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Agri-Photovoltaikfreiflächen ‚Solarpark ...‘ weiterführt, damit die Gemeinde ... hiervon finanziell partizipieren kann?“ weiter zu betreiben.

#### 5

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Fragestellung des Ratsbegehrens sei in Zusammenschau mit dem Bürgerentscheid „Freiflächensolarparks“ nicht ausreichend bestimmt. Für den Bürger sei nicht ersichtlich, welchen Inhalt die durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben werde. Die Fragestellung des Ratsentscheids suggeriere den Bürgern, soweit sie sich dafür aussprechen, dass lediglich das eingeleitete Bauleitplanverfahren zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Agri-Photovoltaikfreiflächen ‚Solarpark ...‘“ weitergeführt werde. Soweit sich der Bürger für den Ratsentscheid und gegen den Bürgerentscheid ausspreche, könne die Antragsgegnerin bauleitplanerisch weitere Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen und/oder Agri-Photovoltaikanlagen und weitere gemeindeeigene Grundstücke für die Errichtung solcher Anlagen verpachten, tauschen oder verkaufen. Die Fragestellung enthalte keine Klarstellung, dass die Antragsgegnerin nur und ausschließlich den „Solarpark ...“ weiterbetreiben wird. Sie öffne jegliche Möglichkeit, auch auf weiteren Flächen derartige Anlagen auszuweisen. Im Übrigen sei nicht ersichtlich, inwiefern die Antragsgegnerin hiervon finanziell partizipieren könne. Mit der Fragestellung des Ratsentscheids werde auch die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden zu Lasten des Bürgerbegehrens beeinträchtigt. Auch dabei sei im Hinblick auf die Konkurrenzvorlage eine Gesamtbetrachtung im Rahmen der Konkurrenzsituation vorzunehmen. Die Stimmberechtigten würden bei der Abstimmung über den Bürgerentscheid bzw. das Ratsbegehren nur dann sachgerecht entscheiden können, wenn sie den Inhalt des jeweiligen Begehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Mit diesen Grundsätzen sei es nicht vereinbar, wenn in der Fragestellung und/oder Begründung eines Bürgerbegehrens bzw. Ratsbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert werde. Soweit sich die Bürger für den Ratsentscheid „Solarpark ...“ entschieden, hätte dies zur Folge, dass die Antragsgegnerin auch bauleitplanerisch weitere Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen und/oder Agri-Photovoltaikanlagen ausweisen und auch gemeindeeigene Grundstücke für die Errichtung solcher Anlagen verpachten, tauschen oder verkaufen könne. Die Bürger

hätten bei der Konkurrenzvorlage gerade nicht die Möglichkeit, zu entscheiden, dass sie zwar den „Solarpark ...“ möchten, dass sie sonst aber keine weiteren Bauleitplanverfahren für Photovoltaik-Freiflächenanlagen und/oder Agri-Photovoltaikanlagen möchten und dass keine weiteren gemeindeeigenen Flächen für die Errichtung solcher Anlagen verpachtet, getauscht oder verkauft werden sollen. Da auf einem Stimmzettel über zwei konkurrierende Bürgerentscheide mit entsprechendem Stichentscheid abgestimmt werde, ergebe sich eine komplexe Entscheidungssituation, die ein genaues Erfassen des jeweiligen Abstimmungsgegenstands erfordere. Das beschlossene Ratsbegehren habe keine echte inhaltliche Alternative zum Gegenstand. Im Ergebnis werde nur die aufgrund des Bürgerbegehrens ohnehin zur Abstimmung stehende Frage in gegenläufiger Form neu gestellt. Damit liege die Vermutung nahe, dass gerade mit dieser Umformulierung eine spezielle Vorstellung bei den Abstimmenden erweckt werden solle, was vorliegend der Fall sei. Die Antragsgegnerin wolle bei den Abstimmenden den Eindruck erwecken, dass sie „nur“ den „Solarpark ...“ weiterentwickeln möchte, sonst aber keine weiteren Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen und/oder Agri-Photovoltaikanlagen ausweisen und keine gemeindeeigenen Grundstücke für die Errichtung solcher Anlagen verpachten, tauschen oder verkaufen möchte. Soweit sich die Abstimmenden für das Ratsbegehren aussprechen, wäre dies gerade nicht das Ergebnis. Die irreführende Formulierung des Ratsbegehrens verletze die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden und könne von den Antragstellern als Vertreter des Bürgerbegehrens beanstandet werden.

## 6

Die Antragsgegnerin beantragte mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 26. März 2025, den Antrag kostenpflichtig abzulehnen.

## 7

Zur Begründung wurde mit Schriftsatz vom 4. April 2025 im Wesentlichen vorgetragen, die Antragsteller würden keinen Anordnungsanspruch geltend machen können. Die Fragestellung sei hinreichend bestimmt. Mit der Fragestellung werde für die abstimmenden Gemeindeglieder klar, dass das Ratsbegehren mit seiner Fragestellung zur Abstimmung stelle, ob das konkrete vorhabenbezogene Bauleitplanverfahren weitergeführt werden solle oder nicht. Es sei auch klar und ersichtlich, dass die Antragsgegnerin aufgrund der eigenen Flächenverpachtung und der Beteiligung nach § 6 EEG sowie durch Gewerbesteuererinnahmen von dem konkreten Vorhaben profitiere. Es liege auch keine Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit vor. Die Antragstellerseite erkenne die rechtlichen Möglichkeiten zur Ausgestaltung eines Ratsbegehrens. Die Formulierung eines konkurrierenden Ratsbegehrens müsse sich nicht in den Grenzen der vom Bürgerbegehren formulierten Fragestellung halten. Bei einer Konkurrenzvorlage, mit der eine mit dem Ziel des Bürgerbegehrens (vorliegend zumindest partiell) unvereinbare Entscheidungsalternative zur Abstimmung gestellt werde und bei denen es daher einer Stichfrage bedürfe, müsse darauf geachtet werden, dass der Gemeinderat, der das Anliegen des Bürgers erkennbar ablehne, nicht durch unzutreffende Aussagen oder durch eine irreführende Wortwahl auf das Abstimmungsverhalten einwirke und sich damit einen legitimen Vorteil verschaffe. Dabei sei ein umso strengerer Maßstab anzulegen, je mehr sich das als Reaktion auf ein zulässiges Bürgerbegehren initiierte Ratsbegehren in seiner Fragestellung der Sache nach als bloßes Spiegelbild der Fragestellung des Bürgerbegehrens darstelle. Eine solche Spiegelbildlichkeit der Fragestellung liege im konkreten Fall aber eben nicht vor. Der Gemeinderat der Antragsgegnerin habe sich in seiner Gemeinderatssitzung vom 17. Februar 2025 bewusst dazu entschieden, dem Bürgerbegehren der Antragsteller kein spiegelbildliches Ratsbegehren entgegenzusetzen. Der Gemeinderat der Antragsgegnerin wolle das bereits eingeleitete Bauleitplanverfahren im konkreten Fall weiterführen. Das Bürgerbegehren der Antragsteller wolle dagegen alle öffentlich-rechtlichen und auch zivilrechtlichen Mittel nutzen, dass im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin überhaupt keine Freiflächen-Photovoltaikanlagen ausgewiesen würden oder durch entsprechende Zurverfügungstellung von Grundstücken der Antragsgegnerin entstehen könnten. Dem Gemeindeglied sei klar, dass er entweder sämtliche Vorhaben für die Zukunft ablehnen oder im konkreten Fall das bereits begonnene Projekt des vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens weiterführen könne.

## 8

Mit Schriftsatz vom 10. März 2025 replizierten die Antragsteller im Wesentlichen, soweit es der Antragsgegnerin mit dem Ratsbegehren nur um das Projekt „Solarpark ...“ gehe, hätte sie dies bei der Formulierung der Frage präzisieren können. Es sei auch nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin durch Pachteinahmen, eine Beteiligung nach § 6 EEG und Gewerbesteuererinnahmen von dem Projekt finanziell profitiere. Es gebe bis zum jetzigen Zeitpunkt keine offizielle Aussage, wie hoch die zu erwartenden

Einnahmen für die Flächenverpachtung und die Beteiligung nach § 6 EEG wären.  
Gewerbesteuerereinnahmen seien erst nach Ende der Abschreibungen nach 15 -20 Jahren zu erwarten.

**9**

Der Termin für die Abstimmung wurde von der Beklagten im Einvernehmen mit der Antragstellerseite auf Sonntag, 29. Juni 2025 verschoben.

**10**

Ergänzend wird entsprechend § 117 Abs. 3 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte verwiesen.

II.

**11**

Der Antrag gemäß § 123 VwGO ist zulässig, aber unbegründet.

**12**

1. Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auch schon vor Klageerhebung eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Sicherungsanordnung). Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, nötig erscheint, um insbesondere wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint (Regelungsanordnung). Nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2, § 294 Abs. 1 der Zivilprozessordnung (ZPO) sind dabei sowohl ein Anordnungsanspruch, d.h. der materielle Grund, für den der Antragsteller vorläufig Rechtsschutz sucht, als auch ein Anordnungsgrund, der insbesondere durch die Eilbedürftigkeit der Regelung begründet wird bzw. die für diese maßgeblichen Tatsachen glaubhaft zu machen. Maßgebend sind dabei die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (vgl. BayVGh, B.v. 29.6.2007 – 21 CE 07.1224 – juris Rn. 3).

**13**

Ist der Antrag – wie hier – auf eine Vorwegnahme der – noch zu erhebenden – Hauptsache gerichtet, sind an die Glaubhaftmachung von Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch erhöhte Anforderungen zu stellen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt dann nur in Betracht, wenn ein Obsiegen des Antragstellers in der Hauptsache bei summarischer Prüfung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und dem Antragsteller ohne den Erlass einer einstweiligen Anordnung schwere und unzumutbare Nachteile entstünden, die auch bei einem späteren Erfolg in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnten (vgl. BVerwG, B.v. 26.11.2013 – 6 VR 3.13 – juris Rn. 5 m.w.N.; Kopp/Schenke, VwGO, 30. Aufl. 2024, § 123 Rn. 13 m.w.N.).

**14**

2. Der Antrag ist zulässig.

**15**

a) Die Vertreter eines Bürgerbegehrens können sich nicht nur gem. Art. 18 a Abs. 9 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) gegen beeinträchtigende Maßnahmen der Gemeinde im Vorfeld einer Abstimmung zur Wehr setzen, sondern müssen zur Sicherung eines fairen Verfahrensablaufs auch das Recht haben, ein konkurrierendes Ratsbegehren abzuwehren, wenn dieses so formuliert ist, dass damit die Entscheidungsfreiheit der Bürger bei der Abstimmung beeinträchtigt wird und damit auch die Erfolgsaussichten des Bürgerbegehrens geschmälert werden. Dies folgt aus der allgemeinen Verpflichtung der Gemeindeorgane zur Gewährung eines fairen Verfahrensablaufs (vgl. BayVGh, B.v. 1.3.2018 – 4 CE 18.495 – juris Rn. 7; B.v. 17.3.2023 – 4 CE 23.503 – juris Rn. 17; VG München, B.v. 13.7.2022 – M 7 E 22.3076 – juris Rn. 19; B.v. 9.3.2023 – M 7 E 23.636 – juris Rn. 24; VG Ansbach, B.v. 14.5.2020 – AN 4 E 20.00882 – juris Rn. 41, 45; VG Bayreuth, B.v. 19.1.2023 – B 9 E 23.10 – juris Rn. 15; Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1/2024, Art. 18a Abs. 2 GO, 4 b) bb)).

**16**

b) Den Antragstellern fehlt auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

**17**

Nach Überzeugung des Gerichts war es angesichts der konkreten Umstände unschädlich, dass die Antragsteller ihr Anliegen vor Anrufung des Verwaltungsgerichts nicht bei der Antragsgegnerin bzw. dem Landratsamt ... als Rechtsaufsichtsbehörde geltend gemacht haben. Ein Antragsteller, der sein Anliegen nicht zuvor an die öffentliche Verwaltung herangetragen hat, hat ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Anrufung des Gerichts im Verfahren nach § 123 VwGO dann, wenn ausreichend gewichtige Anhaltspunkte dafür sprechen, dass die zuständige Behörde seinem Begehren entweder nicht oder nicht innerhalb der Zeitspanne entsprochen hätte, nach deren Ablauf dem Rechtsschutzsuchenden diejenigen Nachteile drohen, die mit der beantragten einstweiligen Anordnung abgewehrt werden sollen (BayVGh, B.v. 28.5.2018 – 22 CE 17.2260 – juris Rn. 74).

## **18**

Vorliegend konnte ausgeschlossen werden, dass die Antragsgegnerin das von ihr initiierte Ratsbegehren abgesetzt bzw. dessen Formulierung geändert hätte. Die Verwaltung der Antragsgegnerin hatte der Kommunalaufsicht im Vorfeld die Fragestellung des Ratsbegehrens übermittelt. Diese hatte keine Bedenken geäußert.

## **19**

3. Der Antrag ist jedoch unbegründet. Die Antragsteller konnten den erforderlichen Anordnungsanspruch nach der im vorliegenden Eilverfahren gebotenen und auch nur möglichen summarischen Prüfung des Gerichts nicht hinreichend glaubhaft machen.

## **20**

Die Fragestellung des Ratsbegehrens ist entgegen dem Vorbringen der Antragsteller nicht zu beanstanden. Die konkrete Formulierung ist weder zu unbestimmt noch irreführend noch wird durch sie in einer dem Gebot der Sachlichkeit und Ausgewogenheit bzw. den Anforderungen an einen fairen Verfahrensablauf widersprechenden Weise auf die Abstimmungsfreiheit der Bürger eingewirkt.

## **21**

Bei Konkurrenzvorlagen, mit denen – wie vorliegend – eine mit dem Ziel des Bürgerbegehrens (zumindest partiell) unvereinbare Entscheidungsalternative zur Abstimmung gestellt wird und bei denen es daher einer Stichfrage (Art. 18a Abs. 12 Satz 3 GO) bedarf, ist primär zu prüfen, ob die konkrete Formulierung des Ratsbegehrens geeignet ist, die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden zu Lasten des Bürgerbegehrens zu beeinträchtigen. Es muss bei einer Konkurrenzvorlage darauf geachtet werden, dass der Gemeinderat, der das Anliegen des Bürgerbegehrens erkennbar ablehnt (vgl. Art. 18a Abs. 4 GO), nicht durch unzutreffende Aussagen oder durch eine irreführende Wortwahl auf das Abstimmungsverhalten einwirkt und sich damit einen illegitimen Vorteil verschafft (vgl. BayVGh, B.v. 17.3.2023 – 4 CE 23.503 – juris Rn. 17).

## **22**

Dabei ist ein umso strengerer Maßstab anzulegen, je mehr sich das als Reaktion auf ein zulässiges Bürgerbegehren initiierte Ratsbegehren in seiner Fragestellung der Sache nach als ein bloßes Spiegelbild der Fragestellung des Bürgerbegehrens darstellt. Hat der vom Gemeinderat beschlossene weitere Bürgerentscheid keine echte inhaltliche Alternative zum Gegenstand, sondern wird damit im Wesentlichen nur die aufgrund des Bürgerbegehrens ohnehin zur Abstimmung stehende Frage in gegenläufiger Form neu gestellt, so liegt die Vermutung nahe, dass gerade mit dieser Umformulierung eine spezielle Vorstellung bei den Abstimmenden erweckt werden soll; anderenfalls hätte kein Grund für einen zweiten Bürgerentscheid zum selben Thema bestanden. In solchen Fällen besteht eine besondere Gefahr, dass die Abstimmungsberechtigten durch den gegenüber dem Bürgerbegehren geänderten Wortlaut des Ratsbegehrens irregeführt werden. Denn wer auf einem Stimmzettel zwei unterschiedlich formulierte Fragen samt Stichfrage vorfindet, erwartet in der Regel, dass es sich auch der Sache nach um eine wirkliche Entscheidungsalternative und nicht bloß um zwei verschiedene sprachliche Fassungen ein und derselben Fragestellung handelt. Er wird daher im Zweifel die in der Konkurrenzvorlage enthaltenen Begriffe und Begründungselemente dahingehend (miss-)verstehen, dass darin ein gegenüber dem Bürgerbegehren abweichender bzw. zusätzlicher Entscheidungsinhalt zum Ausdruck kommt (vgl. BayVGh, B.v. 17.3.2023 – 4 CE 23.503 – juris Rn. 18).

## **23**

a) Das Ratsbegehren stellt sich in seiner Fragestellung der Sache nach nicht als bloßes Spiegelbild der Fragestellung des Bürgerbegehrens dar. Es geht darüber hinaus und bringt eine weitere Entscheidungsalternative zur Abstimmung.

## 24

Das Bürgerbegehren stellt vorliegend zur Abstimmung, ob die Antragsgegnerin bauleitplanerisch keine weiteren Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen und/oder Agri-Photovoltaikanlagen ausweist und auch keine gemeindeeigenen Grundstücke für die Errichtung solcher Anlagen verpachtet, tauscht oder verkauft.

## 25

Sollte eine Mehrheit der Abstimmenden mit „Ja“ stimmen, wird das eingeleitete Bauleitplanverfahren zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Agri-Photovoltaikfreiflächen ,Solarpark ...“ nicht weitergeführt. Sollte eine Mehrheit der Abstimmenden den Bürgerentscheid nicht befürworten, muss das eingeleitete Bauleitplanverfahren zwar nicht gestoppt werden. Es ergibt sich jedoch auch keine Bindungswirkung für die Antragsgegnerin dahingehend, dass das Bauleitplanverfahren fortzuführen ist. Dies ist nicht Entscheidungsgegenstand des Bürgerbegehrens. Mit der Form der Fragestellung liegt hier ein sogenanntes „Verhinderungsbegehren“ vor (vgl. hierzu BayVGh, B.v. 22.10.1998 – 4 ZE 98.2835 – juris Rn. 6; Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1/2024, Art. 18a Abs. 12 GO, 3 b) dd)).

## 26

Das dem Bürgerbegehren gegenüber gestellte Ratsbegehren hat als sogenanntes „Durchführungsbegehren“ eine eigenständige Entscheidungsalternative. Bei einer mehrheitlichen Bejahung des Ratsbegehrens ist eine Bindungswirkung bezüglich der Weiterführung des eingeleiteten Bauleitplanverfahrens zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Agri-Photovoltaikfreiflächen ,Solarpark ...“ gegeben. Bei dem Ratsbegehren kann ein Abstimmender, der die Weiterführung der Bauleitplanung möchte, seine Stimme dafür abgeben. Wird die Fragestellung des Bürgerbegehrens abgelehnt, ist dies dagegen nicht der Fall.

## 27

b) Die Fragestellung des Ratsbegehrens ist hinreichend bestimmt.

## 28

Die Zulassung eines Bürgerbegehrens setzt voraus, dass die mit ihm unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist. Die Bürger müssen erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben und wie weit die Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 GO) nach dessen Entscheidungsinhalt reicht (vgl. BayVGh, U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 24 m.w.N.). Es kann notwendig sein und ist zulässig, den Inhalt der Fragestellung eines Bürgerbegehrens 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 (VG München, B. v. 21.1.2025 – M 7 E 24.7772 – juris Rn. 29). Für die Auslegung gilt, dass nicht die subjektive, im Lauf des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren von 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, B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – juris Rn. 27).

## 29

Nach diesen Maßstäben ist die Fragestellung des Ratsbegehrens hinreichend konkret. Anders als die weit gefasste Fragestellung des Bürgerbegehrens beschränkt sich die Fragestellung des Ratsbegehrens erkennbar auf die Abstimmung über die Weiterführung des eingeleiteten Bauleitplanverfahrens zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Agri-Photovoltaikfreiflächen ,Solarpark ...“. Den Inhalt und damit die Reichweite ihres Ratsbegehrens kann die Antragsgegnerin selbst bestimmen (vgl. VG München, B.v. 21.1.2025 – M 7 E 24.7772 – juris Rn. 34). Anhand der Formulierung der Fragestellung ist für die abstimmenden Bürger klar ersichtlich, dass sie ausschließlich und nur für oder gegen die Weiterführung des eingeleiteten Bauleitplanverfahrens zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Agri-Photovoltaikfreiflächen ,Solarpark ...“ stimmen, damit die Antragsgegnerin hiervon finanziell partizipieren kann. Nur so kann und muss der objektive Erklärungsinhalt der Fragestellung nach Auffassung der Kammer verstanden werden. Der Einwand der Antragsteller, die Antragsgegnerin wolle bei den Abstimmenden den Eindruck erwecken, dass sie „nur“ den „Solarpark ...“ weiterentwickeln möchte, sonst aber keine weiteren Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen und/oder Agri-Photovoltaikanlagen ausweisen und keine gemeindeeigenen Grundstücke für die Errichtung solcher Anlagen verpachten, tauschen oder verkaufen möchte, greift nicht durch. Der subjektive Erklärungsinhalt, insbesondere die Vorstellung der Initiatoren von Sinn und Zweck und Inhalt des Ratsbegehrens ist nicht maßgeblich. Die Bürger können vorliegend anhand der Formulierung

der Fragestellung erkennen, für oder gegen was sie abstimmen und wie weit die Bindungswirkung dieses Ratsbegehrens reicht. Eine weitere Klarstellung in der Fragestellung muss – entgegen dem Vorbringen der Antragsteller – nicht erfolgen. Auch in Zusammenschau mit dem Bürgerbegehren ist für die Bürger ohne weiteres erkennbar, dass sie ausschließlich über die Weiterführung des eingeleiteten Bauleitplanverfahrens zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Agri-Photovoltaikfreiflächen ,Solarpark ...“ abstimmen.

### 30

c) Die Fragestellung ist – entgegen dem Vorbringen der Antragsteller – auch nicht irreführend oder unzutreffend.

### 31

Wie oben ausgeführt, ist der Entscheidungsgegenstand des Ratsbegehrens im Gegensatz zum Bürgerbegehren eng gefasst. Entgegen dem Vorbringen der Antragsteller wird nicht der Eindruck erweckt, dass die Abstimmenden ausschließlich über die Weiterführung des eingeleiteten Bauleitplanverfahrens entscheiden. Es wird nach dem objektiven Erklärungsinhalt der Fragestellung tatsächlich nur über die Weiterleitung des eingeleiteten Bauleitplanverfahrens entschieden. Dies ist für die Abstimmenden auch ohne weiteres erkennbar. Die Fragestellung ist somit auch nicht irreführend.

### 32

Soweit in der Fragestellung des Ratsbegehrens im zweiten Halbsatz ausgeführt wird, „damit die Gemeinde ... hiervon finanziell partizipieren kann“, beschreibt dieser allgemein formulierte Zusatz in nicht zu beanstandender Form zutreffende Tatsachen. Wie der Niederschrift der Gemeinderatssitzung der Antragsgegnerin vom 16. September 2024 (Bl. 2 der Behördenakte) zu entnehmen ist, hat die Antragsgegnerin in dem 32 ha umfassenden Bereich 6,4 ha Grundstücksfläche, die im Falle einer Umsetzung des Projekts mit verpachtet würden. Dass die Antragsgegnerin – soweit das eingeleitete Bauleitplanverfahren zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Agri-Photovoltaikfreiflächen ,Solarpark ...“ weitergeführt wird – im Fall einer Verpachtung dieser Teilfläche Pachtzinsen einnehmen wird, ist somit zutreffend. In § 6 Abs. 1 EEG ist geregelt, dass Anlagenbetreiber Gemeinden, die von der Errichtung ihrer Anlage betroffen sind, finanziell beteiligen sollen. § 6 Abs. 3 EEG regelt die finanzielle Beteiligung bei Freiflächenanlagen. Auch diese Art der finanziellen Beteiligung der Antragsgegnerin entspricht der tatsächlichen Rechtslage. Mit der Weiterführung des Bauleitplanverfahrens und der Ansiedlung des Agri-PV-Parks sind – im Hinblick auf den Zerlegungsmaßstab nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 des Gewerbesteuergesetzes (GewStG) – grundsätzlich auch Gewerbesteuereinnahmen zu erwarten, die dem Gemeindehaushalt der Antragsgegnerin zufließen werden. Eine Irreführung der Abstimmenden durch die allgemein gehaltene Formulierung findet nicht statt. Sollte der Solarpark ... im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin errichtet werden, wird die Antragsgegnerin davon finanzielle Vorteile erlangen können. Dass es – wie die Antragsteller vortragen – zum jetzigen Zeitpunkt noch keine offizielle Aussage gibt, wie hoch die Einnahmen durch die Flächenverpachtung und die Beteiligung nach § 6 EEG wären, ist unerheblich. Zwar wurden in der Gemeinderatssitzung vom 16. September 2024 (Bl. 2 der Behördenakte) ungefähre Beträge genannt („dauerhafte jährliche Pachteinnahmen im fünfstelligen Bereich“, „Die Einnahmen für die Gemeinde ... nach § 6 EEG belaufen sich auf zusätzlich rund 90.000 Euro im Jahr (= 2,7 Millionen Euro in 30 Jahren“). Dagegen enthält die Formulierung im zweiten Halbsatz des streitgegenständlichen Ratsbegehrens keine konkreten Beträge und auch keine Zeiträume, in denen die finanzielle Beteiligung der Antragsgegnerin zufließen wird. Unerheblich ist damit auch der Einwand der Antragsteller, Gewerbesteuereinnahmen seien nicht in den ersten 15 – 20 Jahren, sondern erst nach Ende der Abschreibungen zu erwarten. Die allgemeine Aussage, das eingeleitete Bauleitplanverfahren solle weitergeführt werden, damit die Antragsgegnerin hiervon finanziell partizipieren kann, dürfte vorliegend die kommunalpolitische Absicht bzw. das Motiv des Ratsbegehrens bezeichnen. Sie führt nicht zu einer Irreführung des abstimmenden Bürgers (vgl. BayVGh, B.v. 16.3.2001 – 4 B 99.318 – juris Rn. 33; VG München, B.v. 22.1.2024 – M 7 E 24.6 – juris Rn. 29 m.w.N.).

### 33

d) Die Fragestellung des Ratsbegehrens wirkt auch nicht in einer dem Sachlichkeitsgebot bzw. der Verpflichtung zur Gewährung eines fairen Verfahrensablaufs widersprechenden Weise auf die Abstimmungsfreiheit der Bürger ein und verletzt deren Entscheidungsfreiheit.

### 34

Grundsätzlich dürfen die in Bürgerentscheiden zur Abstimmung gestellten Fragen erläuternde oder wertende Zusätze enthalten, die in der Praxis zumeist eine bestimmte Tendenz erkennen lassen. Vom Gemeinderat beschlossene Konkurrenzvorlagen müssen danach ebenfalls nicht wertungsfrei formuliert sein, sondern können schon durch die Art der Fragestellung für ein zustimmendes Votum werben, hier z.B. mit dem Zusatz „damit die Gemeinde ... hiervon finanziell partizipieren kann“. Ähnlich wie bei der Unterschriftsleistung für ein Bürgerbegehren wird von den Abstimmungsberechtigten also auch bei der Stimmabgabe erwartet, dass sie sich ungeachtet einer einseitig gefärbten Umschreibung des Abstimmungsgegenstands ein eigenständiges Urteil bilden. Die Grenze des rechtlich Zulässigen ist erst überschritten, wenn die Darstellung nicht bloß tendenziös, sondern objektiv irreführend ist (vgl. BayVGH, B.v. 17.3.2023 – 4 CE 23.503 – juris Rn. 22).

### **35**

Die Fragestellung des Ratsbegehrens ist vorliegend weder übertrieben, reißerisch oder unsachlich formuliert, noch – wie oben dargestellt – irreführend. Soweit die Fragestellung des Ratsbegehrens im Gegensatz zur Fragestellung des Bürgerbegehrens durch die Formulierung des zweiten Halbsatzes („damit die Gemeinde ... hiervon finanziell partizipieren kann“) auch werbende Elemente enthält, steht dies dem Sachlichkeitsgebot nicht entgegen (vgl. VG Bayreuth, B.v. 19.1.2023 – B 9 E 23.10 – juris Rn. 29). Das Bürgerbegehren wird dadurch nicht diskreditiert. In der allgemein gehaltenen Formulierung des Zusatzes spiegelt sich, wie bereits ausgeführt, die kommunalpolitische Absicht der Ratsmitglieder wider, was keine unzulässige Einwirkung auf die Abstimmungsfreiheit der Bürger darstellt (vgl. BayVGH, B.v. 1.3.2018 – 4 CE 18.495 – juris 13).

### **36**

Da keine rechtlichen Bedenken gegen das Ratsbegehren (Bürgerentscheid 2) bestehen, war der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.

### **37**

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO.

### **38**

5. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG) i.V.m. Nr. 1.5 und 22.6 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (NVwZ-Beilage 2013, 57).