

Titel:

Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens wegen irreführender Begründung

Normenkette:

GO Art. 18a

Leitsatz:

Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn zwar die Fragestellung hinreichend bestimmt ist, die Begründung aber irreführende Aussagen enthält, die die Abstimmungsfreiheit der Bürger beeinträchtigen können. (Rn. 22 und 27) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bürgerbegehren, Weiteres Bürgerbegehren, Bauleitplanung, Unzulässigkeit, Irreführung, Bürgerentscheid, Bestimmtheit, Auslegung, Abstimmungsfreiheit, Irreführungsverbot, Täuschung, Empfängerhorizont

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerinnen haben die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldnerinnen zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerinnen 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 Klägerinnen begehren die Zulassung des Bürgerbegehrens „Das Bauleitplanverfahren am Hachinger Bach stoppen!“ (im Folgenden: HB2).

2

Die Klägerinnen sind Vertreterinnen der Bürgerbegehren „Kein allgemeines Wohngebiet am Hachinger Bach“ (im Folgenden: HB1) und „Grünlandfläche an der Dorfstraße erhalten“ (im Folgenden: D1) in Taufkirchen.

3

Das Bürgerbegehren HB1 fordert eine Begrenzung der geplanten Bebauung am Hachinger Bach („Bebauungsplan Nr. 94“) auf die „Senioreneinrichtungen“. Das Bürgerbegehren D1 fordert die Einstellung der geplanten Bebauung („Bebauungsplan Nr. 98“) und Erhaltung der Fläche in der ursprünglichen Nutzung als Grünland. Beide Bürgerbegehren waren jeweils mit Begründung im Format DIN A4 (spiegelbildlich angeordnet) auf einem (mittig gefalteten, einseitig bedruckten) Blatt im Format DIN A3 abgedruckt. Zudem war ein gemeinsames Informationsblatt (vier Seiten auf einem mittig gefalteten Blatt im Format DIN A3) zu beiden Bürgerbegehren mit der Überschrift: „Zwei Bürgerbegehren – Ein Thema: Retten Sie die Luftqualität in Taufkirchen!“ zusammen mit den Unterschriftenlisten ausgereicht worden.

4

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens HB1 lautet:

„Sind Sie dafür, dass die geplante Bebauung am Hachinger Bach (Bebauungsplan Nr. 94) auf die Senioreneinrichtungen begrenzt wird?“

5

Zur Begründung ist ausgeführt:

„Am Hachinger Bach wird geplant, die Freifläche zwischen Winninger Weg und Am Heimgarten (bis ungefähr Höhe Finkenstraße) sowohl mit Senioreneinrichtungen als auch einem Allgemeinen Wohngebiet zu bebauen. Diese Freifläche war bisher in ihrer Nutzung eingeschränkt und als ‚Landwirtschaftliche

Nutzfläche mit besonderer ökologischer Funktion, Grünlandnutzung empfohlen' ausgewiesen gemäß dem ursprünglich zugrundeliegenden Flächennutzungsplan vom 27.03.2001.

Das geplante Sondergebiet ‚Seniorenpflegezentrum und Seniorenwohnen‘ bleibt von dem Bürgerbegehren unberührt. Das Bürgerbegehren richtet sich gegen die Errichtung eines Allgemeinen Wohngebietes auf der restlichen Freifläche.

Die große Freifläche am Hachinger Bach ist besonders schützenswert, weil sie einen positiven Einfluss auf das Klima im Talgrund hat.“

6

Im Folgenden werden sechs Gründe angeführt, die für den großflächigen Erhalt dieser Freifläche sprächen.

7

Die Bürgerbegehren HB1 und D1 mit den Unterschriftenlisten wurden am 23. April 2024 bei der Beklagten eingereicht.

8

Die Beklagte wies die Bürgerbegehren nach entsprechenden Gemeinderatsbeschlüssen vom 16. Mai 2024 jeweils mit Bescheid vom 27. Mai 2024 als unzulässig zurück, da es sich durch den Abdruck zweier Bürgerbegehren auf einer DIN A3 Seite um eine unzulässige Koppelung mehrerer Bürgerbegehren handele. Diesbezügliche Klageverfahren sind anhängig (zu dem Bürgerbegehren HB1 unter M 7 K 24.3772).

9

Am 26. August 2024 reichten die Klägerinnen als deren Vertreterinnen zwei weitere Bürgerbegehren zu derselben Thematik bei der Gemeinde ein. Dabei handelt es sich um das hier streitgegenständliche Bürgerbegehren HB2 („Das Bauleitplanverfahren am Hachinger Bach stoppen!“) sowie das Bürgerbegehren „Grünfläche an der Dorfstraße erhalten“.

10

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens HB2 lautet:

„Sind Sie dafür, dass das laufende Bebauungsplanverfahrens Nr. 94 am Hachinger Bach zwischen Winninger Weg und Am Heimgarten sowie das 20. Änderungsverfahren zum Flächennutzungsplan eingestellt werden?“

11

Zur Begründung ist ausgeführt:

„1806 Unterschriften haben Bürgermeister und Gemeinderat nicht bewegen können, den Bebauungsplan Nr. 94 zu reduzieren. Daher starten wir ein neues Bürgerbegehren für die gesamte Planfläche (siehe Skizze umseitig), um deren ‚ökologische Funktion‘ (l. Zitat, alle umseitig) in der Talsenke zu erhalten. Ein Neubau eines Seniorenheimes für Taufkirchen kann weiterhin geplant werden.“

12

Im Folgenden werden drei Gründe dargestellt, die für den Erhalt der freien Flächen sprächen (Versickerungsfläche für Niederschlagswasser/natürliche Retentionsfläche für Überflutungen, klimatischer „Ausgleichsraum von sehr hoher Bedeutung mit Kaltluftbahnen“, Landwirtschaftliche Nutzfläche mit „überdurchschnittlicher Bonität“).

13

Mit Bescheid vom 9. Oktober 2024 wies die Beklagte auch dieses Bürgerbegehren als unzulässig zurück. Die Begründung entspreche nicht den Anforderungen des Art. 18a Abs. 4 GO. Eine Irreführung liege schon dann vor, wenn eine unausweichliche Konsequenz der angestrebten Entscheidung, wie etwa die endgültige Verhinderung statt der bloßen Änderung eines Vorhabens in dem Bürgerbegehren und seiner Begründung an keiner Stelle auch nur ansatzweise zum Ausdruck komme. Die Ausweisung eines Gebiets für ein Seniorenheim sei neben der Festsetzung von Wohnbauflächen Gegenstand des Bebauungsplans Nr. 94, dessen Verfahren gemäß der Fragestellung des Bürgerbegehrens eingestellt werden solle. Der letzte Satz suggeriere jedoch, dass ein Neubau eines Seniorenheims für Taufkirchen weiterhin geplant werden könne. Es sei für einen nicht mit Details des Verfahrens vorbefassten Bürger nicht erkennbar, dass die Unterschrift unter das Bürgerbegehren entgegen der Suggestion der Begründung eine Änderung der Planung, die den

Bau eines Seniorenheims ermögliche, nicht zulasse, sondern dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens (auch) auf die Einstellung der Bauleitplanung für das Seniorenheim gerichtet sei.

14

Am 16. Oktober 2024 erhoben die Klägerinnen Klage. Zur Begründung wird vorgetragen, wenn nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs schon ein Bürgerbegehren mit dem Inhalt der kompletten Einstellung der Bauleitplanung grundsätzlich zulässig sei, dann müsse dies erst recht für die Begrenzung auf einen Teil gelten. Nichts Anderes wolle im Ergebnis auch die streitgegenständliche, auf den Erhalt der Grünflächen abzielende Fragestellung. Diese sei ihrem Wortlaut nach zwar nicht ausdrücklich auf die diesbezügliche (Teil-)Einstellung der Bauleitplanung gerichtet, eine solche stelle aber jedenfalls eine denkbare Maßnahme im Sinne des Bürgerbegehrens dar. Sogar ein auf nur ein Grundstück beschränkter Bebauungsplan sei rechtlich zulässig. Gemessen an den nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs hierfür anzulegenden Maßstäben unter „wohlwollender Tendenz“ bei der Auslegung des Inhalts der Frage dürfte sich die Fragestellung des von den Klägerinnen vertretenen Bürgerbegehrens als ausreichend bestimmt erweisen. Das Bürgerbegehren sei nicht auf ein unzulässiges Ziel gerichtet. Die auf Einstellung von Bauleitplanverfahren zielende Fragestellung könne nach ganz einhelliger Meinung zulässigerweise zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden. Eine unzulässige Irreführung oder „Suggestion“ sei mit der Begründung nicht verbunden. Bebauungspläne könnten nach Maßgabe des § 1 Abs. 3 BauGB jederzeit geändert, aufgehoben oder neu aufgestellt werden. Von daher sei die Aussage des Bürgerbegehrens, dass ein Seniorenzentrum nach Einstellung des laufenden Bebauungsplanverfahrens auch weiterhin geplant werden könne, nicht irreführend.

15

Die Klägerinnen beantragen,

Die Beklagte wird verpflichtet, unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 9. Oktober 2024 das am 26. August 2024 eingereichte Bürgerbegehren „Das Bauleitplanverfahren am Hachinger Bach stoppen!“ zuzulassen.

16

Die Beklagte beantragt,

Klageabweisung.

17

Sie trägt vor, die Auslegung der Klägerinnen nach der Klagebegründung, dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens auf den Erhalt der Grünfläche abziele und auf die (Teil-)Einstellung der Bauleitplanung gerichtet sei, widerspreche dem Wortlaut der Fragestellung. Das Bürgerbegehren sei seinem Wortlaut nach auf die Beendigung des Bauleitplanverfahrens Nr. 94 samt 20. Änderung des Flächennutzungsplans gerichtet. Weitergehende, verfahrensleitende Maßnahmen seien nicht Gegenstand der Fragestellung. Handlungsalternativen würden der Beklagten ersichtlich nicht vorgegeben. Für die Gemeindebürger führe die unterschiedliche Auffassung der Klägerinnen und der Beklagten dazu, dass die konkrete Rechtsfolge eines positiven Bürgerentscheids nicht ersichtlich wäre. Es sei nicht klar, ob die Beklagte die Bauleitplanung abändern und nun auf der gesamten Fläche ein Seniorenheim planen könnte, oder ob aufgrund der Bindungswirkung eines positiven Bürgerentscheids gar keine Bauleitplanung auf den betroffenen Flächen mit dem Ziel der Ausweisung von Flächen für ein Seniorenwohnheim mehr zulässig wäre. Diese widersprüchlichen Auslegungsalternativen der Fragestellung führten zu einer Irreführung der abstimmenden Gemeindebürger. Darüberhinaus entspreche die Begründung des Bürgerbegehrens nicht den rechtlichen Anforderungen des Art. 18a Abs. 4 GO. Die Begründung sei in sich widersprüchlich und geeignet, einen unbefangenen Bürger in unzulässiger Weise zu beeinflussen. In der Gesamtschau der Begründung werde der Eindruck erweckt, dass das Plangebiet nur reduziert werden solle und der Neubau eines Seniorenwohnheims trotz Annahme des Bürgerbegehrens weiter geplant werden könne. Die Planskizze enthalte nicht den gesamten Geltungsbereich des geplanten Bebauungsplans, sondern nehme im Westen des Plangebiets Flächen davon aus. Ebenfalls im Westen des Plangebiets solle jedoch das Sondergebiet für Senioren festgesetzt werden. Die Skizze vermittele daher nicht nur einen falschen Eindruck des Plangebiets, sondern suggeriere auch, dass sich das Seniorenwohnheim nicht in dem Plangebiet befindet, gegen das das Bürgerbegehren gerichtet sei. Auch die Herausnahme des Hachinger Bachlaufs und Festsetzung einer Parkanlage in der Darstellung sei als unzulässige Irreführung bzw. Tatsachenverkürzung in der Begründung anzusehen. Schließlich sei es irreführend, wenn in der Begründung der Verlust

zahlreicher ökologischer Funktionen suggeriert werde, aber durch die verkürzte Verfahrensbezeichnung unter Weglassung des Grünordnungsplans und durch die unzutreffende Darstellung des Plangebiets, die die vorgesehenen westlichen Grünflächen nicht enthalte, wesentliche Planinhalte unterschlagen würden. Es könne auch nicht ausgeschlossen werden, dass viele Unterzeichner von einer weiterhin möglichen Realisierung des Seniorenwohnheims im Plangebiet ausgegangen seien und von einer Unterschrift abgesehen hätten, wenn eine klare Verhinderung des Seniorenwohnheims im Plangebiet absehbar gewesen wäre. Es werde der Beklagten auch keine Handlungsalternative vorgegeben, wie eine weitere Planung des Neubaus eines Seniorenheims auszusehen habe.

18

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die vorgelegte Behördenakte, ergänzend auf die Gerichts- und Behördenakten im Klageverfahren betreffend das Bürgerbegehren HB1 (M 7 K 24.3772) sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

19

Die zulässige Klage ist unbegründet.

20

Die auf Zulassung des Bürgerbegehrens gerichtete Klage (vgl. Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO) ist als Verpflichtungsklage zulässig (vgl. BayVGh, U.v. 18.3.1998 – 4 B 7.3249 – juris Rn. 13 m.w.N.). Maßgebend für die Beurteilung, ob das streitgegenständliche Bürgerbegehren die formellen wie materiellen Zulassungsvoraussetzungen erfüllt, ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts.

21

Die Klage ist jedoch unbegründet, da die Klägerinnen als Vertreterinnen keinen Anspruch auf Zulassung des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens haben (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

22

Das Bürgerbegehren HB2 erfüllt nicht die materiellen Zulassungsvoraussetzungen. Zwar ist die Fragestellung an sich nicht zu beanstanden, jedoch enthält die Begründung des Bürgerbegehrens eine in abstimmungsrelevanter Weise irreführende Aussage.

23

Da dem (erfolgreichen) Bürgerentscheid nach Art. 18a Abs. 13 GO die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats zukommt, kann sich ein Bürgerbegehren grundsätzlich auf alles beziehen, was auch durch Gemeinderatsbeschluss bestimmt werden könnte (vgl. BayVGh, U.v. 10.12.1997 – 4 B 97.89 u.a. – BayVBl 1998, 242/243 m.w.N.). Auch Grundsatzentscheidungen, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen, können grundsätzlich durch Bürgerentscheid getroffen werden (vgl. BayVGh, U.v. 19.2.1997 – 4 B 96.2928 – BayVBl. 1997, 276/277; U.v. 21.3.2012 – 4 B 11.221 – juris Rn. 22). Ein Bürgerbegehren kann jedoch nur zugelassen werden, wenn die mit ihm unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist. Das bedeutet zwar nicht zwingend, dass es zum Vollzug des Bürgerentscheids nur noch der Ausführung durch den Bürgermeister im Rahmen der laufenden Angelegenheiten nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO bedarf, da mit einem Bürgerentscheid gerade auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden können, die erst noch durch nachfolgende Detailregelungen des Gemeinderats ausgefüllt werden müssen, wie dies etwa bei einem Planaufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB der Fall ist. Die Fragestellung muss aber in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürger zumindest in wesentlichen Grundzügen erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben und wie weit die gesetzliche Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 GO) im Falle eines Erfolgs reicht. Die auf eine Grundsatzentscheidung abzielenden Bürgerbegehren unterliegen damit strengeren Bestimmtheitsanforderungen als entsprechende Beschlussanträge im Gemeinderat, der an seine früheren Entscheidungen in keiner Weise gebunden ist und nicht vollzugsfähige Beschlüsse jederzeit präzisieren kann (vgl. BayVGh, U.v. 13.3.2019 – 4 B 18.1851 – juris Rn. 36 m.w.N.; U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 24; vgl. auch NdsOVG, B.v. 7.5.2009 – 10 ME 277/08 – juris Rn. 20; OVG NW, U.v. 23.4.2002 – 15 A 5594/00 – juris Rn. 24 und 30; Becker/Bomba, BayVBl 2002, 167/168). Es muss mit anderen Worten erkennbar sein, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird, denn nur dann ist sie hinreichend direktdemokratisch legitimiert. Eine klare und eindeutige

Fragestellung ist auch im Hinblick auf die erforderliche Umsetzung notwendig (vgl. NdsOVG, B.v. 7.5.2009 – 10 ME 277/08 – juris Rn. 20; OVG NW, U.v. 23.4.2002 – 15 A 5594/00 – juris Rn. 20). Die Gemeindeorgane, die den (erfolgreichen) Bürgerentscheid später zu vollziehen oder jedenfalls zu beachten haben, müssen dem Abstimmungstext entnehmen können, inwieweit sie an das Bürgerbegehren gebunden sind (vgl. Zöllner, BayVBI 2013, 129/132). Die geforderte inhaltliche Bestimmtheit der gestellten Frage muss sich dabei bereits unmittelbar aus dem Abstimmungstext ergeben und darf sich nicht erst aufgrund einer Zusammenschau mit der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Begründung ermitteln lassen. Dies folgt aus dem Umstand, dass die nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO geforderte Begründung lediglich den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens in der Phase der Unterschriftensammlung vorliegt, nicht hingegen den abstimmenden Bürgern im Rahmen des später stattfindenden Bürgerentscheids. Ab der Zulassung des Bürgerbegehrens (Art. 18a Abs. 9 GO) verliert die ursprüngliche Begründung jede rechtliche Bedeutung. Von diesem Zeitpunkt an können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens etwa bei der Darstellung ihres Abstimmungsvorschlags in Veröffentlichungen der Gemeinde (Art. 18a Abs. 15 GO) auch gänzlich andere oder zusätzliche Gründe anführen, die aus ihrer (nunmehrigen) Sicht für eine Stimmabgabe zugunsten des Bürgerentscheids sprechen. Die bei der Unterschriftensammlung verwendete Begründung des Bürgerbegehrens kann daher im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids grundsätzlich nicht zur Auslegung des von der Aktivbürgerschaft Gewollten herangezogen werden (vgl. BayVGh, B.v. 22.3.2022 – 4 E 21.2992 – juris Rn. 22; vgl. auch U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 44; VG München, U.v. 1.6.2022 – M 7 K 21.5264 – juris Rn. 44).

24

Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine Begründung enthalten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, schon in dieser ersten Phase des direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können (vgl. zum Volksgesetzgebungsverfahren BayVerfGH, 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. Das Gleiche muss gelten, wenn die Folgen einer angestrebten Rechtsänderung so lückenhaft oder missverständlich dargestellt werden, dass die Bürger, soweit sie nicht über spezielle Vorkenntnisse verfügen, den eigentlichen Inhalt des Regelungsvorschlags nicht erfassen können (vgl. BayVGh, B.v. 20.1.2012 – 4 CE 11.2771 – juris Rn. 31 m.w.N.; U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 33 m.w.N.; U.v. 13.3.2019 – 4 B 18.1851 – juris Rn. 29; B.v. 20.12.2021 – 4 CE 21.2576 – juris Rn. 28 f.).

25

Da das Rechtsinstitut Bürgerbegehren/Bürgerentscheid so angelegt ist, dass die Fragestellung von Gemeindebürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können soll, kann es notwendig sein und ist zulässig – wie bei Willenserklärungen und Gesetzen auch –, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln. Bei der Auslegung hält die Rechtsprechung eine „wohlwollende Tendenz“ für gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut für die Bürger handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Für die Auslegung gilt, dass nicht die subjektive, im Lauf des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren vom Sinn und Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens, sondern nur der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste, maßgeblich ist (vgl. BayVGh, U.v. 19.2.1997 – 4 B 96.2928 – BayVBI 1997, 276/277; B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – juris Rn. 27).

26

Das streitgegenständliche Bürgerbegehren HB2 ist nach dem objektiven Erklärungsinhalt der Fragestellung bzw. der Auslegung nach dem objektiven Empfängerhorizont (vgl. §§ 133, 157 BGB) darauf gerichtet, dass die laufenden Verfahren zu dem Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 94 „Seniorenquartier am Hachinger Bach“ sowie zu der 20. Änderung des Flächennutzungsplans (gänzlich) eingestellt werden. Die Fragestellung ist demnach zulässig, da die Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens als verfahrensleitende Entscheidung zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann (vgl. BayVGH, B.v. 20.12.2021 – 4 CE 21.2576 – juris Ls. 1). Sie ist nach ihrem Wortlaut auch hinreichend bestimmt, denn dieser enthält keinerlei Einschränkung bezüglich der geforderten Verfahrenseinstellung. Soweit die Klägerinnen in ihrem schriftsätzlichen Vortrag zunächst eine Begrenzung auf einen Teil bzw. (Teil-) Einstellung thematisiert haben, haben sie zuletzt in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass mit der Fragestellung die beiden Bauleitplanverfahren vollständig eingestellt werden sollen.

27

Hingegen enthält bei einer Gesamtbetrachtung auch bei wohlwollender Auslegung die Begründung des Bürgerbegehrens mit dem Satz „Ein Neubau eines Seniorenheimes für Taufkirchen kann weiterhin geplant werden“ eine in abstimmungsrelevanter Weise irreführende Aussage, die gegen das aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) folgende Täuschungs- und Irreführungsverbot verstößt und daher zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt.

28

Die Aussage, dass ein Neubau eines Seniorenheims für Taufkirchen weiterhin geplant werden könne, ist geeignet, bei dem Leser den Eindruck zu erwecken, dass das Bürgerbegehren die (derzeitige) Planung des Neubaus des Seniorenheims nicht verhindern möchte. Dies wäre jedoch der Fall, da die aktuelle Planung eines Seniorenheims bei einer Einstellung der Bauleitplanverfahren nicht mehr fortgeführt würde.

29

In der mündlichen Verhandlung haben die Klägerinnen zu der Aussage ausgeführt, es habe damit erklärt werden sollen, dass man nicht in die Planungsfreiheit der Gemeinde eingreifen wolle, diese solle nicht gehindert sein, ein Seniorenheim auf der bisherigen Planfläche zu planen oder dies an anderer Stelle zu tun. Ein dahingehender Erklärungsinhalt findet sich jedoch weder in der Fragestellung noch in der Begründung des Bürgerbegehrens. Der einschlägige Satz in der Begründung enthält keine Aussage darüber, wo ein Neubau weiterhin geplant werden könnte. Nach dem objektiven Erklärungsinhalt der Fragestellung muss die Beklagte im Fall eines entsprechenden Bürgerentscheids davon ausgehen, dass die genannten Bauleitplanverfahren eingestellt und damit die Planungen (einschließlich Seniorenheim) auf der bisherigen Planfläche nicht weiterverfolgt werden sollen. Hiervon müssten auch die Abstimmenden über den Bürgerentscheid ausgehen, da diesen nur die Fragestellung vorliegen würde, nicht hingegen die Begründung. Eine Zielsetzung dahingehend, dass das Seniorenheim (ggf. auch auf der Planfläche) weiter bzw. neu geplant werden soll, enthält die Fragestellung nicht. Dass die Gemeinde einen Neubau des Seniorenheims grundsätzlich auf einer anderen Fläche planen könnte, ist eine Selbstverständlichkeit und müsste daher in der Begründung nicht eigens erwähnt werden. Soweit die Aussage dahingehend verstanden werden könnte, dass die Gemeinde im konkreten Fall ohne Weiteres den Neubau auch auf einer anderen Fläche planen könnte, würde auch damit ein irreführender Eindruck vermittelt, denn in den Begründungen der Bauleitpläne wird ausführlich zu der Notwendigkeit des Neubaus und der seit 2017 erfolgten eingehenden Befassung der Gemeinde mit verschiedenen Alternativstandorten ausgeführt. Für den aktuell geplanten Standort wurde gerade auch die Nähe zu dem bestehenden Seniorenheim und damit der Erhalt der den Senioren vertrauten Umgebung und der unmittelbaren Nähe zum Ortszentrum angeführt.

30

Die Aussage „Ein Neubau eines Seniorenheimes für Taufkirchen kann weiterhin geplant werden“ konnte nach dem objektiven Empfängerhorizont vielmehr so verstanden werden, dass das Bürgerbegehren der Planung des Neubaus des Seniorenheims nicht entgegenstehen würde. Hierzu sind auch der dem Satz vorangehende Text sowie das vorangegangene Bürgerbegehren HB1 in den Blick zu nehmen. Dieses war u.a. auf den Erhalt der Planung der „Senioreneinrichtungen“ gerichtet, sodass davon auszugehen ist, dass die damaligen Unterzeichner dieses Ziel befürworteten. Das Bürgerbegehren HB1 war von der Beklagten aus formellen Gründen als unzulässig angesehen worden. Danach haben die Klägerinnen das Bürgerbegehren HB2 initiiert. In dessen Begründung wird zu den Beweggründen hierfür (nur) ausgeführt, dass die Unterschriften (des Bürgerbegehrens HB1) Bürgermeister und Gemeinderat nicht hätten bewegen können, den Bebauungsplan zu reduzieren. Daher werde ein neues Bürgerbegehren für die gesamte

Planfläche gestartet, um deren „ökologische Funktion“ in der Talsenke zu erhalten zu erhalten. Daraufhin folgt unmittelbar – und insoweit den Absatz abschließend – der Satz: „Ein Neubau eines Seniorenheimes in Taufkirchen kann weiterhin geplant werden“. Hierdurch vermittelt die Aussage den Eindruck, dass sie als Ausnahme zu dem Vorhergesagten („gesamte Planfläche“) zu sehen ist, d.h. dass die Planung des Neubaus des Seniorenheims von dem Bürgerbegehren nicht betroffen wird. Dabei wird nur (noch) das „Seniorenheim“, also das Seniorenpflegeheim, angeführt und nicht mehr die (weitergehenden) „Senioreneinrichtungen“. Somit handelt es sich um einen innerhalb des Plangebiets nur sehr geringer Flächenanteil (Bauraum A), der im Verhältnis zur gesamten Planfläche nicht bedeutend ins Gewicht fällt. Die umseitig auf der Rückseite der Unterschriftenlisten befindliche Planskizze vermag hierzu keine weitere Klarheit zu verschaffen, da sie das Plangebiet, insbesondere im südwestlichen Bereich, in dem das Seniorenpflegeheim geplant ist, nicht korrekt darstellt und dadurch den Eindruck vermitteln könnte, dass die Fläche für das geplante Seniorenheim nicht gänzlich in der dort dargestellten Planfläche enthalten ist, worauf die Beklagte zu Recht hingewiesen hat. Zudem legt die Begründung des Bürgerbegehrens HB2 schon nicht schlüssig dar, weshalb das Bürgerbegehren nunmehr die aktuelle Planung zu den „Senioreneinrichtungen“ gänzlich verhindern möchte, während das Bürgerbegehren HB1 dies gerade nicht wollte. Auch daher ist es naheliegend, dass für den Unterzeichner mit dem Satz („Ein Neubau eines Seniorenheimes in Taufkirchen kann weiterhin geplant werden“) der Eindruck entsteht, die Planung des Neubaus des Seniorenpflegeheimes werde von dem Bürgerbegehren nicht berührt. Hierfür spricht zudem die Verwendung des Begriffs „weiterhin“, welcher den Zusammenhang mit dem aktuellen Planungsverfahren zum Ausdruck bringt. Tatsächlich ist dies nach dem Inhalt der Fragestellung jedoch – wie ausgeführt – nicht der Fall. Gleiches würde im Übrigen auch gelten, wenn durch die Aussage bei dem Unterzeichner die Erwartungshaltung hervorgerufen würde, dass das Seniorenheim weiterhin (auf welchem Standort auch immer) geplant wird. Denn eine solche Zielsetzung enthält die Fragestellung des Bürgerbegehrens nicht.

31

Der irreführenden Aussage kommt auch Abstimmungsrelevanz zu, da die Unterzeichnenden nicht hinreichend erkennen konnten, dass die weitere Planung auch des Neubaus des Seniorenpflegeheims durch das Bürgerbegehren gestoppt wird und eine anderweitige Planung nicht im Raum steht bzw. durch das Bürgerbegehren nicht gesteuert wird. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Unterzeichnenden das Bürgerbegehren nicht unterzeichnet hätten, wenn ihnen klar gewesen wäre, dass ein entsprechender Bürgerentscheid unmittelbar zu einer Verhinderung sämtlicher geplanter „Senioreneinrichtungen“ einschließlich des dringend benötigten Ersatzgebäudes für das aktuelle Seniorenpflegeheim führen würde.

32

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

33

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