

Titel:

Bauleitplanung: Zur Zulassung eines Bürgerbegehrens

Normenketten:

BayGO Art. 18a Abs. 1, Abs. 4, Abs. 8

BauGB § 1 Abs. 7, § 9 Abs. 1

BauNVO § 16 Abs. 2, § 22 Abs. 1, § 23 Abs. 1

Leitsätze:

1. Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn es auf eine konkrete Festsetzung der Art der baulichen Nutzung abzielt und damit gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB verstößt. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ein Bürgerbegehren darf keine irreführenden oder falschen Tatsachenbehauptungen enthalten, da dies die Abstimmungsfreiheit der Bürger beeinträchtigt. (Rn. 34 – 35) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bürgerbegehren, Weiteres Bürgerbegehren, Bauleitplanung, Unzulässigkeit, Kombination zweier Bürgerbegehren, Irreführung, Zulässigkeit, Unterschriftenlisten, irreführende Begründung, Abstimmungsrelevanz, Art der baulichen Nutzung, Bebauung, Plangebiet, Verwechslungsgefahr, Wohnnutzung

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 „Kein Allgemeines Wohngebiet am HB1“.

2

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

3

Das Bürgerbegehren HB1 fordert eine Begrenzung der geplanten Bebauung am HB1 („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.

4

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 T. !“ zusammen mit den Unterschriftenlisten ausgereicht worden. Dieses enthält u.a. über drei Seiten hinweg Gründe für die Unterzeichnung beider Bürgerbegehren, dabei u.a. die Aussage: „Mit diesem Bürgerbegehren können wir die Bauvorhaben an der D. straße und am HB1 verhindern! Bitte beide Bürgerbegehren unterschreiben um die große Freifläche mit den idyllischen Ecken zu retten!“

5

Die Fragestellung des hier streitgegenständlichen Bürgerbegehrens HB1 lautet:

„Sind Sie dafür, dass die geplante Bebauung am HB1 (Bebauungsplan Nr. 94) auf die Senioreneinrichtungen begrenzt wird?“

6

Zur Begründung ist ausgeführt:

„Am HB1 wird geplant, die Freifläche zwischen W. Weg und Am Heimgarten (bis ungefähr Höhe F. Straße) 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 HB1 ist besonders schützenswert, weil sie einen positiven Einfluss auf das Klima im Talgrund hat.“

7

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

8

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

9

Die Beklagte wies die Bürgerbegehren nach entsprechenden Gemeinderatsbeschlüssen vom 16. Mai 2024 jeweils mit Bescheid vom 27. Mai 2024 als unzulässig zurück. Durch den Abdruck zweier Bürgerbegehren auf einer DIN A3 Seite handele es sich um eine unzulässige Koppelung mehrerer Bürgerbegehren. Durch die Gleichartigkeit der Gestaltung werde zudem für Bürgerinnen und Bürger eine leichte Verwechslungsgefahr der beiden Bürgerbegehren gesehen. Auf der Grundlage von Art. 18a Abs. 4 Satz 1, Abs. 14 Satz 1 GO schließe es das geltende Recht aus, Bürgerbegehren dergestalt zu koppeln, dass auf einer Unterschriftenliste zugleich für mehrere Bürgerbegehren Unterschriften gesammelt würden, dies unabhängig davon, ob zwischen den verschiedenen Bürgerbegehren ein sachlicher Zusammenhang bestehe oder nicht. Der unterzeichnenden Person werde durch den Abdruck zweier Bürgerbegehren auf einer DIN A3 Seite nicht eindeutig zu erkennen gegeben, dass sie die Möglichkeit habe, frei zu entscheiden, ob sie getrennt für die eine oder andere Liste unterschreiben könne. Durch die Verbindung auf einem Blatt und auf einer Seite habe diese sich dazu gedrängt fühlen können, für beide Bürgerbegehren zu unterzeichnen, auch wenn sie nur das eine oder das andere habe unterstützen wollen. Es erscheine aber auch möglich, dass eine unterzeichnende Person gemeint habe, dass sie mit einer Unterschrift beide Begehren unterstütze. Für beide Bürgerbegehren sei eine nahezu identische Anzahl an Unterschriften gesammelt worden. Selbst bei wohlwollender Auslegung des Bürgerbegehrens seien die Zweifel an der Rechtmäßigkeit nicht zu überwinden. Es könne daher dahingestellt bleiben, ob weitere Gründe gegen die Zulässigkeit sprächen.

10

Am 26. August 2024 reichten die Klägerinnen als deren Vertreterinnen zwei weitere Bürgerbegehren zu derselben Thematik bei der Gemeinde ein. Es handelt sich dabei um das Bürgerbegehren „Das Bauleitplanverfahren am HB1 stoppen!“ (im Folgenden: HB2) und das Bürgerbegehren „Grünfläche an der D. Straße erhalten“.

11

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens HB2 lautet:

„Sind Sie dafür, dass das laufende Bebauungsplanverfahrens Nr. 94 am HB1 zwischen W. Weg und Am Heimgarten sowie das 20. Änderungsverfahren zum Flächennutzungsplan eingestellt werden?“

12

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.“

13

Im Folgenden werden drei Gründe dargestellt, die für den Erhalt der freien Flächen sprächen.

14

Mit Bescheid vom 9. Oktober 2024 wies die Beklagte auch dieses Bürgerbegehren als unzulässig zurück. Ein diesbezügliches Klageverfahren ist anhängig (M 7 K 24.6261).

15

Am 25. Juni 2024 haben die Klägerinnen gegen den Bescheid vom 27. Mai 2024 Klage erhoben. Die Klägerinnen hätten einen Rechtsanspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens, der Ablehnungsbescheid sei daher aufzuheben. Eine unzulässige Koppelung liege nicht vor. Dies wäre nur in dem Fall anzunehmen, wenn der Bürger gezwungen wäre, über mehrere sachlich nicht zusammenhängende Regelungsvorschläge „im Paket“ abzustimmen. Die zur Entscheidung gestellten Fragen seien äußerlich deutlich voneinander abgegrenzt gewesen, thematisch jedoch eng miteinander verbunden. Die Überschriften seien vollkommen unterschiedlich formuliert gewesen, auch die Gestaltung habe Unterschiede aufgewiesen. Für jedes Bürgerbegehren habe es eine gesonderte Unterschriftenliste gegeben. Dass dies auch erkennbar gewesen sei, werde dadurch deutlich, dass ca. 100 Bürger jeweils nur das eine oder das andere Bürgerbegehren unterschrieben hätten. Teilweise hätten sogar Angehörige derselben Familie nur ein Bürgerbegehren unterschrieben. Die Begründungstexte seien spiegelverkehrt abgedruckt, d.h. der Unterschriftleistende habe die Seite lediglich umdrehen müssen. Der Großteil der Unterzeichnenden habe zu Hause unterschrieben und damit ausreichend Zeit gehabt, alles durchzulesen. Nur ein äußerst geringer Anteil von ca. 200 Unterschriften seien durch Sammlung entstanden. Für die beiden Bürgerbegehren seien unterschiedlich viele Unterschriften gesammelt worden. Es gebe objektiv keinerlei Anhaltspunkte, weder im Text noch im Layout, dass sich der Unterschriftsleistende gedrängt gefühlt oder keine Freiheit besessen hätte, eine, zwei oder keine Unterschrift zu leisten.

16

Die Klägerinnen beantragen,

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 27. Mai 2024 verpflichtet, das am 23. April 2024 eingereichte Bürgerbegehren „Kein Allgemeines Wohngebiet am HB1 “ zuzulassen.

17

Die Beklagte beantragt,

Klageabweisung.

18

Hierzu wurde vorgetragen, auch die Fragestellung sei nicht ausreichend bestimmt. Diese fordere explizit die Begrenzung der geplanten Bebauung auf die „Senioreneinrichtungen“. Es bleibe unklar, was damit gemeint sei. Die Beklagte plane keine Bebauung, sondern ermögliche eine solche durch den Bebauungsplan. Es bleibe auch unklar, welche Maßnahmen von der Gemeinde verlangt würden. Es bestehe bereits eine Unklarheit bezüglich des Begriffs der „Senioreneinrichtung“ und ob es sich lediglich auf die geplante Seniorenpflegeeinrichtung, die Gebäude mit betreutem Seniorenwohnen oder auf das geplante Sondergebiet beziehe. Zudem sei nicht hinreichend bestimmt, ob es sich lediglich um eine sachliche oder räumliche Beschränkung auf die „Senioreneinrichtungen“ handeln solle. Die Begründung treffe teilweise Aussagen ins Blaue hinein und die Unterzeichner würden in wesentlichen Punkten in die Irre geführt. Nicht ausgeführt werde, dass der (aktuelle) Flächennutzungsplan mit Bekanntmachung der 24. Änderung (7. März 2024) an der Fläche eine Wohnbaufläche mit Ortsrandeingrünung darstelle. Die Behauptung des Erhalts einer Frischluftschneise sei ins Blaue hinein getroffen worden. Die Fläche liege zwischen bestehenden Bebauungen. Es bleibe für den Unterzeichner unklar, ob eine Flächenversiegelung durch ein Sondergebiet mit Zweckbestimmung Pflege und Wohnen für Senioren anders auf die klimatische Bewertung der Freifläche zu bewerten sei, als die Bebauung mit Wohnungen. Es sei irreführend, da betreutes Wohnen mit einer allgemeinen Wohnnutzung im Sinne der Baunutzungsverordnung identisch sein und keine Unterschiede zu der angegriffenen Wohnbebauung aufweisen könne. In der abgedruckten Skizze würden

auch wesentliche Tatsachen falsch dargestellt. Zudem würden weitergehende irreführende oder falsche Tatsachenbehauptungen durch das beigefügte Informationsblatt aufgestellt. Fehlerhaft werde eine Bebauung von 400 neuen Wohnungen neben den „Senioreneinrichtungen“ behauptet. Vorgesehen seien ca. 25 Wohneinheiten „EFH/DH/RH“, ca. 34 Wohneinheiten „Geschosswohnungsbau“ und ca. 45 Wohneinheiten „Betreutes Wohnen“ und somit weit weniger als suggeriert. Auch befinde sich das Gebiet nicht in einem Überschwemmungsgebiet. Es werde zudem unzutreffend suggeriert, dass in ein Hochwasserschutzgebiet hinein geplant worden sei. Das Bürgerbegehren sei auch unzulässig, weil es auf eine Abwägungsentscheidung gerichtet sei. Es werde keine bloße Rahmenfestlegung begehrt. Der Beklagten würde kein verbleibender Planungsspielraum von substanziellem Gewicht belassen werden. Der Bürgerentscheid würde im Ergebnis die satzungsmäßig zu beschließende Festsetzung hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung vorschreiben.

19

Die Klägerinnen erwiderten, die Fragestellung sei ausreichend bestimmt. Sie stelle es dem Bürger anheim, mit seiner Stimme die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung der „Senioreneinrichtungen“ im Geltungsbereich des „Bebauungsplans Nr. 94“ zu schaffen, im Übrigen zu verhindern. Die Frage beziehe sich konkret auf das genannte Vorhaben, nicht aber auf eine generelle Verhinderung einer baulichen Nutzung im betroffenen Gebiet. Auch der „Bebauungsplan Nr. 94“ werde von der Beklagten selbst mit „Senioreneinrichtungen und Wohnen“ bezeichnet. Als Art der baulichen Nutzung sei im westlichen Teil des Geltungsbereichs ein Sondergebiet mit der Zweckbestimmung Pflege und Wohnen für Senioren geplant. Damit seien unmissverständlich die Bauräume A, B, C und D des Sondergebiets gemeint. Das Bürgerbegehren ziele eindeutig darauf ab, die geplante Bebauung im „Bebauungsplan Nr. 94“ auf einen Teil des Geltungsbereichs, den des Sondergebiets „Pflege und Wohnen für Senioren“ zu beschränken und damit den Bebauungsplan während des Aufstellungsverfahrens zu ändern, was baurechtlich zulässig sei. Die bisherige Darstellung im Flächennutzungsplan sei richtig zitiert worden. Die Aussage der Beklagten, wonach die Behauptung, dass der Erhalt der Grünfläche eine Frischluftschneise erhalte, ins Blaue hinein getroffen worden sei, sei unrichtig, was jeweils weiter ausgeführt wurde. Die Aussage der Beklagten zu einer Irreführung, da betreutes Wohnen mit einer allgemeiner Wohnnutzung im Sinne der Baunutzungsverordnung identisch sei, sei falsch. Die Beklagte habe mit dem Bebauungsplan ein Sondergebiet festgesetzt und gerade keine Wohnnutzung. Die dem Bürgerbegehren beigefügte Skizze sei nicht unklar und orientiere sich eindeutig an den textlichen und zeichnerischen Festsetzungen im Bebauungsplan. Bezüglich des Vortrags der Beklagten, es werde unzutreffend suggeriert, dass in ein Hochwasserschutzgebiet hinein geplant worden sei, werde der Text des Bürgerbegehrens falsch zitiert, was jeweils weiter ausgeführt wurde. Ein Informationsblatt sei nicht maßgebend für ein initiiertes Bürgerbegehren. Mit dem Bürgerbegehren werde auch nicht unzulässig gegen § 1 Abs. 7 BauGB mit dem darin verankerten Gebot gerechter Abwägung verstoßen. Der Beklagten verbleibe für das Plangebiet ein Planungsspielraum von substanziellem Gewicht. Die auf Einstellung von Bauleitplanverfahren zielende Fragestellung sei rechtlich unproblematisch.

20

Die Beklagte trat dem entgegen und führte u.a. zum aktuellen Sachstand aus, sie betreibe weiter das Verfahren zur Änderung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 94. Das bisher im Vorentwurf geplante Sondergebiet mit Zweckbestimmung Pflege und Wohnen für Senioren sei infolge eines rechtlichen Hinweises des Landratsamts München nicht mehr vorgesehen. Der aktuelle Bebauungsplanentwurf sehe für sämtliche Bauräume die Festsetzung eines allgemeinen Wohngebiets gemäß § 4 BauNVO vor. Innerhalb des allgemeinen Wohngebiets sei eine Gliederung bezüglich der einzelnen Nutzungen vorgesehen. Die Fragestellungen des neuen Bürgerbegehrens HB2 widersprächen auch dem Bürgerbegehren HB1. Für das Bauleitplanverfahren am HB1 sollten das laufende Bebauungsplanverfahren sowie das 20. Änderungsverfahren zum Flächennutzungsplan eingestellt werden. Würden sowohl das ursprüngliche als auch das neue Bürgerbegehren für zulässig erklärt, so würde bei einer positiven Abstimmung der neuere Bürgerentscheid den alten abändern. Dies erscheine in sich widersprüchlich, da beide Bürgerbegehren durch dieselben Vertreter initiiert worden seien und das laufende Verfahren bekannt gewesen sei.

21

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die vorgelegte Behördenakte, ergänzend auf die Gerichts- und Behördenakten im Klageverfahren betreffend das Bürgerbegehren HB2 (M 7 K 24.6261) sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

22

Die zulässige Klage ist unbegründet.

23

Die auf Zulassung des Bürgerbegehrens gerichtete Klage (vgl. Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO) ist als Verpflichtungsklage grundsätzlich zulässig (vgl. BayVGh, U.v. 18.3.1998 – 4 B7.3249 – 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.

24

Die Klage ist jedoch unbegründet, da die Klägerinnen als Vertreterinnen keinen Anspruch auf Zulassung des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens haben (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Dieses erfüllt nach dem aktuellen Sachstand nicht die materiellen Zulassungsvoraussetzungen.

25

Das Bürgerbegehren erweist sich nach Auffassung der Kammer bereits deshalb als nicht zulassungsfähig, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Weiterverfolgung des Bürgerbegehrens HB1 neben dem nachfolgenden Bürgerbegehren HB2 noch dem mutmaßlichen Willen der Unterzeichner entspricht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich der Wille der Unterzeichner nunmehr allein auf die Verfolgung des sachlichen Ziels des Bürgerbegehrens HB2 richtet. Denn die gleichzeitige Verfolgung der Ziele beider Bürgerbegehren ist bereits denklogisch ausgeschlossen. Für die Annahme eines Wahlrechts der Klägerinnen, welchem Ziel sie den Vorrang geben möchten, fehlt es an einer rechtlichen Grundlage.

26

Beide Bürgerbegehren betreffen inhaltlich die Bauleitplanung der Beklagten am HB1, somit das laufende Bauleitplanverfahren zum Bauungs- und Grünordnungsplan Nr. 94 „Seniorenquartier am HB1“ (nach der Entwurfsfassung vom 14. Mai 2024) sowie die diesbezüglich geplante Flächennutzungsplanänderung. Während das Bürgerbegehren HB1 nach der Überschrift („Kein Allgemeines Wohngebiet am HB1“) und der Fragestellung eindeutig eine Begrenzung der geplanten Bebauung bzw. der Bauleitplanung auf die „Senioreneinrichtungen“ fordert und somit auf eine Änderung der Entwurfsplanungen gerichtet ist, sollen nach dem Bürgerbegehren HB2 die laufenden Bauleitplanverfahren (ohne Einschränkung) eingestellt werden. Auch dieses folgt unmissverständlich aus der dortigen Fragestellung sowie der Überschrift („Das Bauleitplanverfahren am HB1 stoppen!“). Beide Forderungen können tatsächlich aber nicht gleichzeitig erfüllt werden.

27

Da das Bürgerbegehren HB2 dem Bürgerbegehren HB1 zeitlich nachgefolgt ist, ist davon auszugehen, dass sich der Wille der Unterzeichner nunmehr auf die Verfolgung des sachlichen Ziels des Bürgerbegehrens HB2 bezieht. So wurde auch in dessen Begründung darauf hingewiesen, dass die Unterschriften des Bürgerbegehrens HB1 Bürgermeister und Gemeinderat nicht dazu hätten bewegen können, den „Bauungsplan Nr. 94“ zu reduzieren und daher ein neues Bürgerbegehren für die gesamte Planfläche gestartet werde, um deren „ökologische“ Funktion zu erhalten. Hieraus war zu schließen, dass das Ziel des vorangegangenen Bürgerbegehrens HB1 („Reduzierung des Plangebiets“) nicht weiter verfolgt werden soll, sondern vielmehr nunmehr das geänderte Ziel des Bürgerbegehrens („Einstellung Bauleitplanverfahren“). Für den Unterzeichner war hingegen nicht erkennbar, dass das Bürgerbegehren HB1 trotz des nunmehr geänderten sachlichen Ziels gleichzeitig aufrechterhalten bleiben soll, etwa für den Fall der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens HB2. Einen entsprechenden Hinweis enthielten die Unterschriftenlisten nicht. Der Kreis der jeweiligen Unterzeichner dürfte dabei auch weitgehend deckungsgleich sein, es wurde eine fast identische Anzahl gültiger Unterschriften erreicht (HB1: 1.658; HB2: 1.648).

28

Ein Wahlrecht der Klägerinnen, welches Bürgerbegehren aufrechterhalten und zugelassen werden soll, sei es als Folge der Unzulässigkeit eines der beiden Bürgerbegehren, sei es auf der Grundlage eigener Präferenz, – ein solches haben diese in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht – ist nicht ersichtlich. Denn das Bürgerbegehren HB 2 enthält keine entsprechende Ermächtigung. Zwar wurden die Klägerinnen von den Unterzeichnern ermächtigt, das Bürgerbegehren gemeinschaftlich zurückzunehmen. Jedoch fehlt es an einer Ermächtigung, stattdessen das frühere, auf ein anderes Ziel gerichtete Bürgerbegehren HB1 weiterzuverfolgen. Die Frage, welchen Inhalt der Bürgerentscheid haben soll, wäre anderenfalls allein in das Belieben der Klägerinnen gestellt, was mit dem Erfordernis der hinreichenden direktdemokratischen Legitimation der späteren, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung nicht vereinbar wäre. Bezüglich einer späteren Umformulierung einer Fragestellung ist eine ausdrückliche Ermächtigung unabdingbare Voraussetzung für die rechtliche Zulässigkeit, die von den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens mit ihrer Unterschrift befürwortet worden ist (vgl. BayVGH, U.v. 22.6.2007 – 4 B 06.1224 – juris Rn. 41 m.w.N.). Gleiches muss daher erst recht für ein völliges Austauschen von Fragestellungen gelten.

29

Von der Möglichkeit bzw. Absicht, beide Bürgerbegehren im Fall der Zulässigkeit aufrechtzuerhalten, gehen die Klägerinnen nach ihren Ausführungen in der mündlichen Verhandlung selbst nicht aus. Zwar ist es grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass sich die Fragestellungen mehrerer zugleich stattfindender Bürgerentscheide nicht vereinbaren lassen (vgl. Art. 18a Abs. 12 Satz 3 GO – „Stichfrage“). Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich für jedes einzelne Bürgerbegehren eine hinreichende direktdemokratische Legitimation feststellen lassen muss. Dies ist hier gerade nicht der Fall, da unklar bliebe, ob sich der Wille der Unterzeichner auf die Zielsetzung des Bürgerbegehrens HB1 oder des Bürgerbegehrens HB2 bezieht. Dabei kann auch nicht unterstellt werden, dass es den Unterzeichnern gleichgültig gewesen wäre, welches Bürgerbegehren zugelassen wird, mag dies auch im Tatsächlichen vielfach der Fall gewesen sein. Denn hierfür fehlen – wie ausgeführt – greifbare Anhaltspunkte im Text der Unterschriftenlisten des Bürgerbegehrens HB2. So wird nicht einmal erwähnt, dass das Bürgerbegehren HB 1 von der Beklagten als unzulässig zurückgewiesen wurde und folglich das Bürgerbegehren HB2 der Ausräumung von Zulässigkeitszweifeln dienen könnte. Vielmehr wird gerade auf die inhaltliche Änderung der Zielrichtung gegenüber dem Bürgerbegehren HB1 hingewiesen („neues Bürgerbegehren für die gesamte Planfläche“).

30

Unabhängig davon ist das Bürgerbegehren HB1 unzulässig, da es auf eine konkrete Festsetzung der Art der baulichen Nutzung gerichtet ist und damit gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB verstößt.

31

Es handelt sich bei der nach der Fragestellung begehrten Begrenzung auf die „Senioreneinrichtungen“ (damals Sondergebiet) nicht lediglich um eine ohne weiteres zulässige (Teil-)Einstellung des Bauleitplanverfahrens, wie die Klägerinnen meinen. Denn betroffen ist nicht lediglich ein abgrenzbarer Verfahrensteil des Bauleitplanverfahrens, sondern der konkrete Inhalt der Bauleitplanung selbst, mithin das Ergebnis der nach § 1 Abs. 7 BauGB vorzunehmenden Abwägungsentscheidung bei der Aufstellung der Bauleitpläne, in welche die Fragestellung des Bürgerbegehrens inhaltlich eingreift und diese abändern möchte. Die Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens kann (nur) als verfahrensleitende Entscheidung zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein (vgl. BayVGH, B.v. 20.12.2021 – 4 CE 21.2576 – juris Ls. 1). Eine inhaltliche Abänderung der Festsetzungen eines Bauleitplanentwurfs, sei es wie hier infolge einer Reduzierung des Plangebiets, stellt hingegen keine nur verfahrensrechtliche Vorgabe dar. Soweit das Verwaltungsgericht Augsburg im Zusammenhang mit einer räumlichen Begrenzung auf einen Teil der Bauleitplanung von einer (Teil-)Einstellung derselben spricht (vgl. U.v. 22.6.2020 – Au 7 K 18.2070 – juris Rn. 51), dürfte dies missverständlich sein, jedenfalls betraf es auch eine signifikant andere Fallgestaltung als die hiesige. Dort ging es um die Frage, ob es sich dabei um eine „denkbar rechtlich zulässige Maßnahme“ im Sinne des Bürgerbegehrens handeln konnte. Dessen Fragestellung gab (nur) das gewünschte Ziel (Erhaltung der aktuellen Verkehrsführung einer Straße) vor, nicht hingegen die konkrete Umsetzung (vielmehr „Ergreifung aller rechtlich zulässigen Maßnahmen“). Zudem würde hier eine Reduzierung des Plangebiets auf die „Senioreneinrichtungen“ eine unmittelbare und sehr wesentliche Änderung des Planungskonzepts in Bezug auf diese darstellen, da danach die Ausweisung zusätzlicher Flächen für ein Allgemeines Wohngebiet in maßvollem Umfang gerade der gewünschten Einbettung der

„Senioreneinrichtungen“ in ein städtebaulich wie auch sozial positiv gestaltetes Umfeld dienen soll. Hierzu wird in der Begründung des Planentwurfs ausgeführt, die Senioren seien Bestandteil der Gesellschaft und ein wichtiges Ziel bei der Standortsuche sei es gewesen, die Senioren nicht am Rande der Gesellschaft zu situieren. Die gewünschte Einbettung in ein städtebaulich und sozial positiv gestaltetes Umfeld könne auch nur gelingen, wenn nicht ausschließlich isolierte Einrichtungen für Senioren errichtet würden. „Einbettung“ heiße nicht „in der Nähe“, „jenseits des Baches bzw. der Straße“, sondern bedeute „mittendrin“. Im Idealfall lebten hier pflegebedürftige und noch selbständige Senioren, Bedienstete der Einrichtungen und Familien unmittelbar nebeneinander. Die Neuausweisung von zusätzlichen Wohnbauflächen sei also nicht primäres Ziel. Dies belege auch deren relativ geringer Anteil an den Grundflächen und die Anzahl der zulässigen Wohneinheiten. Auch an anderen Stellen wären die Einrichtungen für Senioren sicherlich mit der Errichtung von zusätzlichem allgemeinen Wohnraum verbunden gewesen (vgl. Begründung des Planentwurfs vom 14. ai 2024 unter „Nr. 1 Anlass der Planung“ sowie unter Nr. 4 „Planungsalternativen“).

32

Unzulässig wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB ist ein auf eine Bauleitplanung gerichtetes Bürgerbegehren jedenfalls dann, wenn dessen Fragestellung auf konkrete grundstücksbezogene Festsetzungen im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB bzw. der Baunutzungsverordnung abzielt, die der noch zu beschließende Bebauungsplan unverändert übernehmen soll. Dies betrifft insbesondere die Fälle, in denen mit bindender Wirkung für das weitere Planaufstellungsverfahren über die Bebaubarkeit bestimmter Flächen hinsichtlich der Art (§ 1 Abs. 2 BauNVO) oder des Maßes der baulichen Nutzung (§ 16 Abs. 2 BauNVO), der Bauweise (§ 22 Abs. 1 BauNVO) oder der überbaubaren Grundstücksfläche (§ 23 Abs. 1 BauNVO) abgestimmt werden soll. Mit einer solchen plebiszitären Selbstbindung wird, selbst wenn es im Einzelfall nur um planerische Detailfragen geht, die Entscheidung über die betreffende Festsetzung bereits vollständig vorweggenommen; dem Gemeinderat verbleibt insoweit bei seiner abschließenden Abwägungsentscheidung keinerlei Abweichungs-, Ausgestaltungs- oder Konkretisierungsspielraum mehr (vgl. BayVGh, B.v. 18.1.2019 – 4 CE 18.2578 – juris Ls. 2, Rn. 20; vgl. auch Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: 1.1.2024, Art. 18a Abs. 1 GO Anm. 2. e) aa)).

33

Vorliegend ist die Fragestellung unmittelbar auf eine Begrenzung der geplanten Bebauung am HB1 („Bebauungsplan Nr. 94“) auf die „Senioreneinrichtungen“ (Sondergebiet „Seniorenpflegezentrum und Seniorenwohnen“, vgl. Begründung des Plans) gerichtet. Dies könnte zwar dahingehend ausgelegt werden, dass der nunmehr aktuelle Planentwurf (Allgemeines Wohngebiet) auf die Festsetzungen bezüglich der Bauräume A, B, C und D (vormalig geplantes Sondergebiet) beschränkt werden soll. Hierbei handelt es sich jedoch nach dem Entscheidungsinhalt um eine konkrete Vorgabe der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, § 1 Abs. 2 BauNVO. Die Festsetzung unter A 3.2 des Planentwurfs (bezüglich der Bauräume A, B, C und D) enthält eine Unterart (§ 1 Abs. 9 BauNVO) innerhalb des Allgemeinen Wohngebiets (§ 4 BauNVO), wonach dort nur Gebäude zulässig sein sollen, die vorrangig der Betreuung und Pflege (§ 3 Absatz 4 BauNVO) sowie dem Wohnen für Senioren (§ 9 Absatz 1 Nr. 8 BauGB) dienen, oder die in Teilen zusätzliche Anlagen für kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke gemäß § 4 Absatz 2 Satz 3 BauNVO enthalten. Eine solche Festsetzung kann daher nicht in zulässiger Weise Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

34

Weiterhin enthält die Begründung des Bürgerbegehrens eine falsche und damit irreführende Tatsachenbehauptung, was ebenfalls einer Zulassung entgegenstehen würde.

35

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.).

36

Hier wurde in dem mit den Unterschriftenlisten ausgehändigten Beiblatt explizit als Information zu dem „Bebauungsplan Nr. 94 ‚Senioren‘“ teilweise auch in Fettdruck angegeben, dass „auf einem Gebiet von ca. 4 Hektar (...) neben den Senioreneinrichtungen ca. 400 neue Wohnungen geplant“ seien. Dies trifft jedoch sachlich nicht zu, denn wie die Beklagte unwidersprochen vorgetragen hat, sind neben ca. 45 Wohneinheiten „Betreutes Wohnen“ (Bauräume B, C, und D, welche den „Senioreneinrichtungen“ zuzuordnen sind) nur ca. 34 Wohneinheiten „Geschosswohnungsbau“ (Bauräume G und H) sowie im Übrigen ca. 25 Wohneinheiten „EFH/DH/RH“ vorgesehen und damit eine weit geringere Anzahl (ca. 60). Soweit die Klägerinnen hierzu in der mündlichen Verhandlung vorgetragen haben, die Angabe sei versehentlich erfolgt und es sei die gesamte Bebauung zwischen dem HB1 und der D. Straße gemeint gewesen, vermag dies daran nichts zu ändern. Denn die Angabe befindet sich eindeutig (nur) in den Ausführungen speziell zum „Bebauungsplan Nr. 94“ und führt hierzu auch das diesbezügliche Plangebiet (von ca. 4 Hektar) an, sodass der Leser die Angabe auch nur so verstehen konnte, dass sie sich auf das neben dem (ursprünglich vorgesehenen) Sondergebiet mit Zweckbestimmung „Pflege und Wohnen für Senioren“ vorgesehene Allgemeine Wohngebiet im Plangebiet bezog. Weiter wurde in den Informationen zum „Bebauungsplan Nr. 94“ angegeben, dass in den Bauplänen keine Wohnungen für Pflegekräfte ausgewiesen seien, was eigentlich wünschenswert wäre. Auch diese Aussage wirkt irreführend. Zwar wurde keine solche spezielle Festsetzung getroffen – die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit sei hier dahingestellt – allerdings wird schon in der früheren Fassung der Entwurfsbegründung (26.10.2023) ausgeführt, dass die Geschosswohnungen (Bauräume G und H) zur Wohnnutzung z.B. für Beschäftigte der Pflegeeinrichtungen vorgesehen seien. Somit würde mit dem Ziel des Bürgerbegehrens gerade (auch) verhindert, dass Wohnmöglichkeiten für Beschäftigte der Pflegeeinrichtungen im Plangebiet geschaffen werden.

37

Insbesondere die falsche Angabe über die geplante Anzahl an neuen Wohnungen ist auch als abstimmungsrelevant anzusehen. Denn diese vermittelt einen unzutreffenden Eindruck über das Ausmaß der vorgesehenen allgemeinen Wohnnutzung und das Verhältnis zum Umfang der „Senioreneinrichtungen“ (Seniorenpflegeheim und betreutes Seniorenwohnen). So ist auch – wie oben bereits dargestellt – in den Planentwürfen hierzu ausgeführt, dass die Neuausweisung von zusätzlichen Wohnbauflächen für die Allgemeinheit nicht primäres Ziel sei, was auch deren relativ geringer Anteil an den Grundflächen und die Anzahl der zulässigen Wohneinheiten im Bebauungsplan belege.

38

Zwar befindet sich die unzutreffende Aussage nicht in der auf den Unterschriftenlisten selbst enthaltenen Begründung, sondern in dem Beiblatt. Dies führt jedoch nicht zu einer anderen Bewertung. So ist bereits zweifelhaft, ob einem Bürgerbegehren überhaupt eine weitere Begründung beigegeben werden darf. Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO spricht hierzu nur von „eine Begründung“. Jedenfalls muss auch eine weitere Begründung eines Bürgerbegehrens das Täuschungs- und Irreführungsverbot beachten, denn anderenfalls wäre eine Umgehung desselben problemlos möglich. Dies muss jedenfalls dann gelten, wenn die weitere Begründung – wie hier – zusammen mit den Unterschriftenlisten ausgehändigt wird, da sie dann eindeutig und unmittelbar der Unterstützung der Entscheidungsfindung bei den Unterzeichnenden dienen soll. Auch kommt es im Übrigen nicht darauf an, dass die fehlerhafte Angabe nur versehentlich erfolgt ist, wie die Klägerinnen vortragen. 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).

39

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

40

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