

Titel:

Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens "HochhausSTOP" München – unbestimmte Fragestellung

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 7, § 9 Abs. 1

BayGO Art. 18a

VwGO § 123

Leitsätze:

1. Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens muss 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 Fall eines Erfolgs reicht. 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. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)
2. 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 iSd § 9 Abs. 1 BauGB bzw. der BauNVO abzielt, die der noch zu beschließende Bebauungsplan unverändert übernehmen soll. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens kann als verfahrensleitende Entscheidung zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bürgerbegehren, Abwägungsgebot, Irreführende Fragestellung, Unbestimmte Fragestellung, einstweilige Anordnung, Bestimmtheit der Fragestellung, Verbot einer Irreführung, Bebauungsplanverfahren

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 16.01.2026 – 4 CE 25.2059

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragsteller haben die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 7.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller begehren im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes als Vertreter eines für unzulässig erklärten Bürgerbegehrens die Sicherung des Anspruchs auf Zulassung des Bürgerbegehrens.

2

Die Antragsteller sind Vertreter des Bürgerbegehrens „HochhausSTOP“. Sie reichten am 31. März 2025 bei der Antragsgegnerin die gesammelten Unterschriften zur Beantragung eines Bürgerentscheids ein. Fragestellung und Begründung sind wie folgt formuliert:

„Bürgerbegehren HochhausSTOP

Mit meiner Unterschrift beantrage ich gemäß Artikel 18a der Bayerischen Gemeindeordnung die Durchführung eines Bürgerentscheides zu folgender Frage:

Sind Sie dafür, dass die Stadt M. alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, damit in N. im Umfeld der Paketposthalle KEIN Hochhaus gebaut wird, das über 60 Meter hoch ist (Grundbuch M., Gemarkung N. mit den FINr. 221/0; 221/16; 221/18; 221/29)? Begründung M. ist aus guten Gründen keine Hochhausstadt! Nach dem Krieg hat sich die Stadtgesellschaft bewusst dafür entschieden, M. in seiner geliebten Form wieder auferstehen zu lassen.

Frankfurt a.M. hat sich bewusst anders entschieden. Unsere schöne M. Stadt verkörpert eine städtebauliche Harmonie und ein Lebensgefühl, das die ganze Welt anzieht, bewundert und uns darum beneidet! M. ist auch ohne monströse Hochhaustürme Heimat und Wohlfühlort von 1,5 Mio. Münchnerinnen und M. und bis zu 9 Mio. Touristen im Jahr. Nach zahlreichen Stimmen aus der Fachwelt kann mit Hochhäusern über 60 m Höhe kein nachhaltiger, d.h. ökologischer und ökonomischer Bau, gerade von Wohnungen erreicht werden. Trotzdem soll nach dem Willen des Stadtrates jetzt in einem nicht wirklich transparenten Verfahren der Wandel M.s zur Hochhausstadt eingeleitet werden.

Die Realisierung von zwei gigantischen Hochhaustürmen mit bis zu 155 m Höhe an der Paketposthalle öffnet den Investoren Tür und Tor. Die städtische Hochhausstudie ebnet den Weg für den Bau weiterer Hochhäuser. Das wird den Charakter und die Stimmung in unserer Stadt dauerhaft und einschneidend verändern.

Verhindern Sie mit uns den Dammbruch – für unsere schöne M. Stadt und eine umweltbewusste, familienfreundliche Zukunft. Unterschreiben Sie für das Bürgerbegehren – darum bitten wir Sie herzlich!“

3

Am 30. April 2025 fasste der Stadtrat der Antragsgegnerin mehrheitlich den Beschluss, dass das streitgegenständliche Bürgerbegehren unzulässig sei.

4

Mit Bescheid vom 7. Mai 2025 wies die Antragsgegnerin das am 31. März 2025 eingereichte Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ als unzulässig zurück (Nr. 1). Der beantragte Bürgerentscheid werde nicht durchgeführt (Nr. 2). Für den Bescheid würden keine Kosten erhoben (Nr. 3). Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, das Bürgerbegehren sei unzulässig. Es liege ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot vor. Abschließende Abwägungsentscheidungen über das „Wie“, d.h. über einen Bauleitplan mit einem bestimmten Inhalt oder hier einer bestimmten Höhenbegrenzung könnten nicht zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Der Inhalt der Fragestellung sei dann auf eine unzulässige planerische Vorabfestlegung gerichtet und laufe den zwingenden Vorgaben des Baugesetzbuchs zuwider, konkret dem sogenannten Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3 BauGB. Bei der maximalen Höhenvorgabe von 60 m in der Fragestellung des Bürgerbegehrens handele es sich um eine metergenaue Vorgabe hinsichtlich der Festsetzung der maximalen Gebäudehöhe im Sinne von § 16 Abs. 2 Nr. 4, § 18 BauNVO und nicht lediglich um die Vorgabe eines rahmenartigen Umrisses. Ein Bürgerbegehren sei wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot unzulässig, wenn die Fragestellung auf konkrete grundstücksbezogene Festsetzungen im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB bzw. der Baunutzungsverordnung abziele, die der zu beschließende Bebauungsplan unverändert übernehmen solle. Dies betreffe 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 – wie hier – 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 solle. Vorliegend würde die Entscheidung über die betreffende konkrete Festsetzung der maximalen Gebäudehöhe bzw. Höhenbegrenzung gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid bereits vollständig vorweggenommen und nicht nur eine Rahmenfestlegung getroffen, die Planungsspielraum von substantiellem Gewicht beließe. Denn dem Stadtrat verbliebe insoweit bei seiner abschließenden Abwägungsentscheidung kein Abweichungsspielraum nach oben mehr, die vollständige Ermittlung und Gewichtung von Belangen jenseits der vorgegebenen Obergrenze würde unterbleiben. Dies sei mit dem Abwägungsgebot unvereinbar, denn es begründe ein schädliches Abwägungsdefizit. Bei den infragestehenden Hochhäusern handele es sich um maßgebliche Bestandteile des Gesamtprojekts (PaketPost-Areal) und um einen wesentlichen Ausdruck der Planungsfreiheit. Die vorliegende Höhenbegrenzung würde den Planungs- und Abwägungsspielraum massiv und in unzulässiger Weise beschneiden, wozu im Folgenden weiter ausgeführt wurde. Im Abwägungsprozess während des bisherigen Bebauungsplanverfahrens habe eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Höhenentwicklung

stattgefunden. Auch die Fragestellung, wonach die Antragsgegnerin alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreifen solle, sei zu unbestimmt. Sie verkenne, dass die Antragsgegnerin vorliegend selbst Planungsträgerin sei und verunklare diese Position. Zudem sei weder für die Unterzeichnenden noch für die Antragsgegnerin im Vorhinein erkennbar, welche Maßnahmen gegenwärtig getroffen werden sollten. Insoweit kämen eine Vielzahl unabhängig voneinander oder kumulativ nutzbarer Handlungen grundsätzlich in Betracht, wie die Einstellung des Bebauungsplanverfahrens, die Einleitung eines neuen oder abweichenden Bebauungsplanverfahrens, entsprechende Festlegungen in einem städtebaulichen Vertrag oder indirekte Maßnahmen, wie die Erhöhung der Grund- bzw. Gewerbesteuer oder eine investitionsfeindliche Politik. Es sei vorliegend gerade nicht die Situation gegeben, dass sich die Antragsgegnerin gegen die Planungen eines Dritten wenden und den Rechtsweg beschreiten solle. Weiter sei der Begriff des „Umfelds der Paketposthalle“ rechtlich unbestimmt, wozu weiter ausgeführt wurde. Die Begründung sei irreführend. In der Begründung finde sich die Aussage „in einem nicht wirklich transparenten Verfahren“. Es bleibe unklar, ob sich diese Aussage auf den zum Paketpostareal durchgeführten Bürgerdialog oder das Bebauungsplanverfahren beziehe. Jedenfalls sei die Aussage unzutreffend, da beide Verfahren nicht intransparent abgelaufen seien, sondern nach den entsprechenden gesetzlichen Vorgaben. Es werde somit suggeriert, dass dieser Verfahrensmangel durch das Begehren behoben werden müsse, sodass diese falsche Behauptung auch abstimmungsrelevant sei. Das Bürgerbegehren fordere, den „Dammbruch“ zu verhindern. Die Öffentlichkeitsarbeit der Initiative suggeriere zudem massiv, dass der Bau der Hochhäuser auf dem Paketpostareal nur der Beginn einer ganzen Reihe von neuen Hochhausbauten sei. Das habe die Initiative auch auf der Rückseite der neuen Unterschriftsliste sowie in ihren Werbeflyern und im Internet illustriert. Dieses Szenario sei nicht zutreffend, wozu weiter ausgeführt wurde.

5

Am 30. Mai 2025 erhoben die Antragsteller Klage gegen den Bescheid (M 7 K 25.3315) und stellten am 25. Juni 2025 einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Zur Begründung führten sie im Wesentlichen aus, da der Stadtrat am 5. Februar 2025 den Billigungsbeschluss mit vorbehaltlichem Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 2147 („Paketpostareal“) beschlossen habe, bestehe die akute Gefahr, dass die Verwirklichung der Rechte der Antragsteller durch eine zeitnahe Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses und damit durch das Inkrafttreten des Bebauungsplans vereitelt würde. Es bestehe sowohl ein Anordnungsanspruch als auch ein Anordnungsgrund. Die Antragsteller hätten bei Zulässigkeit des Bürgerbegehrens einen Anspruch auf Durchführung des beantragten Bürgerentscheids aus Art. 18a Abs. 8 i.V.m. Abs. 10 GO, Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV. Die von Art. 18a GO aufgestellten formellen Anforderungen seien erfüllt, wozu weiter ausgeführt wurde. Zu den zulässigen Gegenständen gehörten insbesondere auch Angelegenheiten der örtlichen Bauleitplanung. Hierbei sei zu unterscheiden, ob nur eine Grundsatzentscheidung über die gemeindliche Planung mit Rahmenfestlegungen getroffen werden solle oder ob demgegenüber konkrete Festsetzungen und Darstellungen vorgegeben werden sollten, die die im Verfahren der Bauleitplanung erforderliche Abwägung unzulässig beschränken würden. Ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3 BauGB liege durch die im Bürgerbegehren aufgeworfene Fragestellung und anvisierte Höhenbegrenzung nicht vor. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs verstoße ein Bürgerbegehren, das auf eine Vorentscheidung zum Inhalt eines Bebauungsplans abziele, nicht von vornherein gegen das Abwägungsgebot, wenn – wie vorliegend – nur Rahmenfestlegungen betroffen seien, die einen Planungsspielraum von substantiellen Gewicht beließen und genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offenhielten. Dies sei eine Frage des Einzelfalls. Vorliegend solle mit dem Bürgerbegehren eine Grundsatzentscheidung mit Rahmenfestlegungen gegen die Realisierung von Hochhausbauvorhaben mit mehr als 60 m Höhe im genannten Areal getroffen werden, wobei der Antragsgegnerin hinsichtlich der Erreichung dieses Ziels ein umfänglicher Handlungs- und Gestaltungsspielraum belassen werde. Das Bürgerbegehren sei nicht auf die verbindliche Vorgabe eines Planungsergebnisses, d.h. eines mittels Vorgabe von konkreten Festsetzungen und Darstellungen klar umrissenen Bauvorhabens gerichtet, sondern wolle lediglich einen Rahmen bzw. Eckpunkte für eine mögliche künftige Bebauung im Umfeld der Paketposthalle festlegen. Mit der geforderten Obergrenze für die Gebäudehöhe werde keine bestimmte Abwägungsentscheidung antizipiert. Die Festlegung einer entsprechenden punktuellen Grenze betreffend das Maß der baulichen Nutzung bzw. die maximal zulässige Gebäudehöhe sei der planerischen Abwägung vielmehr vorgelagert. Der Antragsgegnerin verbleibe auch ein Planungs-/Gestaltungsspielraum von substantiellem Gewicht. Ihr werde mit der geforderten

Höhenbegrenzung von 60 m schon hinsichtlich der möglichen Gebäudehöhe eine äußerst beträchtliche Spanne eingeräumt, auch mache das Bürgerbegehren im Übrigen keinerlei Vorgaben für eine mögliche Bebauung. Die Vorgabe einer punktuellen Grenze bzw. eines Rahmens sei überdies auch mit dem durch das Baugesetzbuch eingeräumten planerischen Gestaltungsspielraum bzw. der Planungsfreiheit der Antragsgegnerin vereinbar, was im Folgenden vertieft wurde. Das Bürgerbegehren setze nicht auf der Ebene des § 1 Abs. 7 BauGB an, wenn es eine Höhenbegrenzung fordere, sondern bereits zuvor. Es wolle auf die Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen einwirken. Ließen sich diese planerisch nicht umsetzen, müsse die Planung aufgegeben werden. Dies bedeute für die Antragsgegnerin, dass sie den zum Planungsvorhaben zum sog. Paketpostareal bislang erarbeiteten Entwurf modifizieren müsse, und, wenn die Höhenbegrenzungen für die entsprechende Planung planerisch nicht umsetzbar seien, etwa, weil sie gegen das Abwägungsverbot oder andere Regeln des Planungsrechts verstießen, dass das Verfahren einzustellen wäre. Auf letzteres zielen das Bürgerbegehren nach seinem unzweideutigen Wortlaut zwar nicht primär ab, eine mögliche Einstellung des eingeleiteten Planungsverfahrens werde als ultima ratio von der Fragestellung aber grundsätzlich miterfasst. Dies sei auch zulässig, da verfahrensleitende Entscheidungen wie eine mögliche Einstellung auch isoliert unproblematisch Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein könnten. Etwas anderes folge auch nicht aus der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Januar 2019 (4 CE 18.2578), der ein gänzlich anderer Sachverhalt zugrunde liege und mit der ausdrücklich an der bisherigen Rechtsauffassung festgehalten werde, was im Folgenden vertieft wurde. Die Fragestellung des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens zielen schon nach ihrem eindeutigen Wortlaut nicht auf konkrete grundstücksbezogene Festsetzungen im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB bzw. der Baunutzungsverordnung, die der noch zu beschließende Bebauungsplan unverändert übernehmen solle. Die Fragestellung sei auch hinreichend bestimmt, wozu weiter ausgeführt wurde. Die angestrebte Grundsatzentscheidung sei sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich ihres räumlichen Bezugspunkts eindeutig und klar. Für die Abstimmungsberechtigten sei nach dem Wortlaut der Fragestellung erkennbar, dass die Antragsgegnerin im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten, insbesondere ihrer Planungshoheit – was angesichts des allgemein bekannten laufenden Bebauungsplanaufstellungsverfahrens auch für den Laien naheliegend sei bzw. sich geradezu aufdränge – alle rechtlichen Maßnahmen ergreifen solle, um entsprechende Hochhausbauvorhaben zu verhindern. Für den verständigen Unterzeichner liege es auf der Hand, dass die Antragsgegnerin ihre Bauleitplanung bei Erfolg des Bürgerentscheids entsprechend anpassen, ändern oder gänzlich aufgeben und ggf. einen neuen Planungsprozess einleiten müsse. Dass die zur Erreichung des vorgegebenen Ziels erforderlichen rechtlichen Einzelaspekte nicht im Einzelnen in der Fragestellung aufgeführt würden, sei rechtlich unerheblich. Sie würden durch die Formulierung „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift“ erkennbar miterfasst und seien dementsprechend für die Bildung des Bürgerwillens unbedeutend. Auch der Begriff des „Umfelds der Paketposthalle“ sei nicht unbestimmt, wozu weiter ausgeführt wurde. Schließlich verstoße das Bürgerbegehren, insbesondere der Begründungstext, nicht gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot. Der Begründungstext enthalte keine Unwahrheiten, was vertiefend dargestellt wurde. Den Antragstellern sei ein Abwarten bis zu einer endgültigen Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache nicht zuzumuten, da die Gefahr bestehe, dass durch eine zeitnahe Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses und damit durch das Inkrafttreten des Bebauungsplans mit Grünordnung Nr. 2147 die Verwirklichung ihrer Rechte irreparabel vereitelt werden könne, wozu weiter ausgeführt wurde. Mit Schriftsatz vom 13. August 2025 wurde das bisherige Vorbringen vertieft. Selbst wenn mit der Fragestellung eine konkrete Festsetzung nach § 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO vorgegeben werden solle – wie nicht –, würden die vom Bundesverwaltungsgericht in der „Flachglas-Entscheidung“ aufgestellten Anforderungen erfüllt. Die sachliche Rechtfertigung ergebe sich direkt aus Art. 18a GO. In der Begründung sowie ggf. den verteilten Informationsbroschüren seien seitens der Bürgerinitiative alle wesentlichen, erkennbaren Belange, die für und gegen die Errichtung von Hochhaustürmen mit einer Höhenentwicklung von mehr als 60 m sprächen, gesammelt und der streitgegenständlichen Fragestellung zugrunde gelegt worden. Dies könne allerdings dahinstehen, da hier eine dem Abwägungsvorgang vorgelagerte Grundsatzentscheidung forciert werde. Zielen eine Fragestellung nicht auf die spezifische inhaltliche Ausgestaltung eines (bestimmten) Bauleitplans, könne sie für die spätere Abwägung im Rahmen des Satzungsbeschlusses auch keine präjudizielle Wirkung entfalten. Das bereits eingeleitete Bauleitplanverfahren bleibe ergebnisoffen. Käme die Antragsgegnerin zu dem Ergebnis, dass sich das Gebot gerechter Abwägung nur bei Gebäudehöhen von über 60 m realisieren lasse, was abwegig sei, wäre sie nach der Vorgabe des Bürgerbegehrens, alle rechtlich zulässigen Maßnahmen zu ergreifen, schlicht verpflichtet, dies zu tun. Innerhalb dieses Rahmens verbliebe sodann als rechtlich zulässige Maßnahme die Einstellung des Bauleitplanverfahrens. Die weit gewählte Formulierung „alle

rechtlich zulässigen Maßnahmen“ diene dazu, der Antragsgegnerin einen umfassenden Planungs- und Abwägungsspielraum zu erhalten und stelle sich daher als milderes Mittel gegenüber der Zielsetzung einer vollumfänglichen Einstellung dar. Die Fassung entsprechender Grundsatzbeschlüsse entspreche der gängigen Praxis der Antragsgegnerin, wozu weiter ausgeführt wurde. Die Fragestellung ziele gerade nicht auf eine generelle Verhinderung von Hochhausbauvorhaben im maßgeblichen Bereich. Der Antragsgegnerin verbleibe auch ein Abwägungsspielraum nach oben, da ihr ein Rahmen betreffend die zulässige Höhenentwicklung von 22 m bis 60 m verbleibe. Die Rechtsauffassung der Antragsgegnerin widerspreche der einschlägigen ständigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und der Bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Fragestellung sei hinreichend bestimmt. Die von der Antragsgegnerin aufgeführten indirekten Maßnahmen wie eine Erhöhung der Grund- und Gewerbesteuer oder eine investitionsabschreckende kommunale Umwelt- und Verkehrspolitik seien offensichtlich nicht geeignet, das auf ein klar umrissenes Areal beschränkte Ziel des Bürgerbegehrens zu erreichen. Die Fragestellung verfolge einzig eine städtebauliche Zielsetzung. Im Folgenden wurde dem Vortrag der Antragsgegnerin zum Verstoß gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot im Hinblick auf die Behauptung eines „Dammbruchs“ und des „nicht wirklich transparenten Verfahrens“ sowie der Visualisierung der Hochhauskulisse entgegengetreten. Mit Schriftsatz vom 26. September 2025 wurde unter weiterer Vertiefung des bisherigen Vorbringens zur Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Januar 2019 ausgeführt. Das Bürgerbegehren fordere nicht, dass das Paketpostareal überhaupt überplant werde. Die Grundsatzentscheidung, dass dort jedenfalls Gebäude mit einer Höhenentwicklung über 60 m verhindert werden sollten, impliziere mitnichten, dass der in Aufstellung befindliche Bebauungsplan Nr. 2147 im Erfolgsfall zwingend abzuändern sei und zum zulässigen Maß der baulichen Nutzung eine maximale Gebäudehöhe von 60 m festgesetzt werden solle. Das Bürgerbegehren nehme als Grundsatzentscheidung schon keinen (direkten) Bezug auf diese spezifische Planung. Der Umstand, dass ein erfolgreicher Bürgerentscheid auch die Möglichkeit der Einstellung des Bauleitplanverfahrens umfasse, sei für die Unterzeichner ohne weiteres erkennbar gewesen, dies schon allein aufgrund der Bezeichnung bzw. Überschrift des Bürgerbegehrens „HochhausSTOP“. In der Vergangenheit seien Bürgerbegehren zur Verhinderung von Hochhausbauvorhaben mit vergleichbarer Fragestellung beanstandungsfrei durchgeführt worden. Es werde angesichts der grundsätzlichen Bedeutung der Sache auch im Eilverfahren die Durchführung einer mündlichen Verhandlung angeregt. Mit Schriftsatz vom 9. Oktober 2025 wurde das bisherige Vorbringen weiter ergänzt.

6

Die Antragsteller beantragen,

Der Antragsgegnerin wird bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens (M 7 K 25.3315) untersagt, den Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 2147 („Paketpostareal“) ortsüblich bekannt zu machen.

7

Die Antragsgegnerin beantragt,

Der Antrag wird abgelehnt.

8

Zur Begründung wurde mit Schriftsatz vom 8. Juli 2025 im Wesentlichen ausgeführt, es bestehe kein Anordnungsanspruch. Das Bürgerbegehren verstoße gegen das Abwägungsgebot der § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3 BauGB. Eine feste Höhenbegrenzung für das Areal im Umfeld der Paketposthalle, die eine im Rahmen des Abwägungsprozesses von vornherein unüberwindbare Vorabbindung erzeuge, die ungeachtet des Fortgangs des iterativen Prozesses der Abwägung eine Bebauung mit Häusern jenseits einer Höhe von 60 m in einem konkreten Gebiet a priori ausschließen solle, sei mit dem Abwägungsgebot unvereinbar. Bei der angestrebten Höhenbegrenzung handele es sich nicht um eine bloße Ordnungsvorstellung oder ein Konzept, das erst durch bestimmte Maßnahmen konturiert werden müsse. Höhenbegrenzungen stellten vielmehr als tauglicher und typischer Gegenstand einer Festsetzung im Sinne des § 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO konkrete Umsetzungsmaßnahmen dar. Es handele sich nicht lediglich um eine bloße Zielvorstellung, da der Inhalt des Bürgerbegehrens gerade eine strikte Grenze hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung vorsehe. In der Fragestellung werde nicht nur auf das Gebiet in N. im Umfeld der Paketposthalle, sondern auch auf die konkret erfassten Grundstücke Bezug genommen. Damit handele es sich eindeutig um eine konkrete Umsetzungsmaßnahme, die nach der Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts den rechtlichen Bindungen durch das Abwägungsgebot unterliege. Die Fixierung einer abwägungsresistenten Höhenbegrenzung für das Paketpostareal mittels des angestrebten Bürgerentscheids begründe ein schädliches Abwägungsdefizit. Eine Rechtfertigung der planerischen Vorabbindung nach den vom Bundesverwaltungsgericht seit der „Flachglas-Entscheidung“ aufgestellten Kriterien sei nicht möglich, was im Folgenden näher dargestellt wurde. Die bürgerbegehrensspezifische Reduzierung auf eine Ja/Nein-Frage auf der Ebene des Abwägungsvorgangs resultiere zwangsläufig in einem Abwägungsausfall, der nicht als unbeachtlich angesehen werden könne. Eine Obergrenze nehme das Abwägungsergebnis vorweg und verhindere eine Ermittlung und Gewichtung von Belangen abseits der unverrückbar vorbestimmten Festlegung. Auch bei der Analyse der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und ihrer Entwicklung erweise sich das Bürgerbegehren als nicht zulassungsfähig, wozu weitere Ausführungen folgten. Das Bürgerbegehren treffe nicht lediglich eine Grundsatzentscheidung oder mache eine bloße Zielvorgabe, sondern gebe eine starre Grenze der Gebäudehöhe vor, die nach dem Willen des Begehrens in keinem Fall überwunden werden könne. Zwar belasse die Höhenbegrenzung einen gewissen Spielraum nach unten. Die mit dem Bürgerbegehren angestrebte Sachentscheidung sei aber nach oben auf eine feste Höhenbegrenzung für das dort näher umschriebene Areal ausgerichtet, die gegen das Abwägungsgebot verstoße. Die Fragestellung sei inhaltlich unbestimmt. Vorliegend sei die Stadt selbst Planungsträgerin des Vorhabens. Daher könnten unter „allen rechtlich zulässigen Maßnahmen“ eine Vielfalt von einander unabhängiger, auch kumulativ nutzbarer Handlungsoptionen auch über das Bauplanungsrecht hinaus in Betracht kommen. Eine solche Vielfalt könnten selbst umfassend informierte Bürger bei der Stimmabgabe nicht überblicken und anhand objektiver Maßstäbe oder allgemeiner Erfahrungswerte abschätzen, in welcher Reihenfolge und mit welchem Nachdruck die einzelnen Maßnahmen eingesetzt werden müssten, um den Bau von Hochhäusern über 60 m auf dem Paketpostareal zu verhindern. Im Folgenden wurde zum Verstoß gegen das Irreführungs- und Täuschungsverbot im Hinblick auf die Behauptung eines „Dammbruchs“ und des „nicht wirklich transparenten Verfahrens“, der Visualisierung der Hochhauskulisse sowie zum Anordnungsgrund weiter ausgeführt. Mit Schriftsätzen vom 9. September 2025 und 2. Oktober 2025 wurde das bisherige Vorbringen ergänzt und dem Vortrag der Antragsgegner entgegengetreten.

9

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte in diesem und im Klageverfahren (M 7 K 25.3315) sowie auf die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

II.

10

Der zulässige Antrag bleibt ohne Erfolg.

11

Die Antragsteller haben einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht.

12

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht 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. Nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2, § 294 Abs. 1 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

Eine vorläufige, gerichtlich angeordnete Schutzwirkung nach § 123 VwGO betreffend Bürgerbegehren kann vor dem Eintritt der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO erreicht werden, wenn aufgrund einer konkreten Abwägung gesichert erscheint, dass das Bürgerbegehren zulässig ist und nicht im Einzelfall sachliche Gründe für ein alsbaldiges Handeln auf der Seite der Gemeindeorgane den Vorzug verdienen. Der Inhalt einer Sicherungsanordnung darf allerdings nicht über den Umfang der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO hinausgehen (vgl. BayVGh, B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – juris Rn. 22 m.w.N.). Es gilt der Grundsatz, dass bei Bürgerbegehren, die sich gegen den Erlass einer Rechtsnorm wenden, eine

auf Unterlassung der Bekanntmachung gerichtete Sicherungsanordnung ausreicht. Ein auf die Vermeidung vollendeter Tatsachen gerichteter Sicherungsanspruch der Vertreter des Bürgerbegehrens kann daher zutreffend – wie hier – nur darauf gerichtet sein, die Bekanntmachung von Bebauungsplänen bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens zu unterlassen (vgl. BayVGh, B.v. 5.3.2020 – 4 CE 20.278 – juris Rn. 27 f. m.w.N.). Ein Sicherungsanspruch des Bürgerbegehrens auf Durchführung des Bürgerentscheids besteht jedoch nicht, wenn das Bürgerbegehren unzulässig ist. Denn über ein unzulässiges Bürgerbegehren darf nicht durch Bürgerentscheid abgestimmt werden, Art. 18a Abs. 10 Satz 1 GO (vgl. BayVGh, B.v. 10.11.1997 – 4 CE 97.3392 – juris Rn. 17).

14

Nach diesen Maßstäben dürfte der von den Antragstellern geltend gemachte Sicherungsanspruch für das Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ nicht bestehen. Es dürfte von der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auszugehen sein, da erhebliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Bürgerbegehren in seiner Fragestellung einen irreführenden, jedenfalls unklaren Inhalt aufweist bzw. den Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung nicht genügt.

15

Ein Bürgerbegehren kann 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. Mit einem Bürgerentscheid können vielmehr auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die erst noch durch nachfolgende Detailregelungen des Gemeinderats ausgefüllt werden müssen. 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 Fall eines Erfolgs reicht (vgl. BayVGh, B.v. 8.4.2005 – 4 ZB 04.1246 – juris Rn. 10 m.w.N.). 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; B.v. 22.3.2022 – 4 CE 21.2992 – juris Rn. 17; 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, BayVBI 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; vgl. auch VG München, U.v. 1.6.2022 – M 7 K 21.5264 – juris Rn. 44). Die Fragestellung muss so bestimmt sein, dass der Gemeinderat auch von seinem aus Art. 18a Abs. 14 Satz 1 GO folgenden Recht Gebrauch machen könnte, die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme von sich aus zu beschließen und damit den Bürgerentscheid überflüssig zu machen (vgl. BayVGh, U.v. 13.3.2019 – 4 B 18.1851 – juris Rn. 41). 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 sowie 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. 26.6.2012 – 4 CE 12.1224 – juris Rn. 27).

16

Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine (auf allen Unterschriftenlisten gleichlautende) 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.). Diese Grundsätze über das Verbot einer Irreführung sind nicht nur auf die Begründung des Bürgerbegehrens, sondern auch bereits auf die Fragestellung anwendbar, da diese dem beantragten Bürgerentscheid zugrunde liegt (vgl. BayVGH, B.v. 20.12.2021 – 4 CE 21.2576 – juris Rn. 28).

17

Diesen Anforderungen dürfte die Fragestellung des Bürgerbegehrens „HochhausSTOP“ nicht gerecht werden. Die Unterzeichner des Bürgerbegehrens bzw. die später Abstimmenden dürften auch bei wohlwollender Auslegung der Fragestellung nicht mit der erforderlichen Sicherheit abschätzen können, welche wesentlichen Vor- und Nachteile mit dem Bürgerbegehren verbunden sind, zu welchen konkreten Maßnahmen die Antragsgegnerin im Falle eines (erfolgreichen) Bürgerentscheids verpflichtet würde und welche Auswirkungen dies hätte.

18

Zwar verstoßen bei einer in der Fragestellung eines auf Negativentscheidung gegen ein geplantes Projekt auf dem Gemeindegebiet gerichteten Bürgerbegehrens verwendete Formulierungen wie etwa eine Verpflichtung der Organe der Gemeinde, zur Verhinderung des Vorhabens „alle rechtlichen Mittel“ einzusetzen oder „alle zulässigen rechtlichen Möglichkeiten“ auszuschöpfen, dann nicht gegen das Bestimmtheitsgebot, wenn sie sich auf ein laufendes fachplanungsrechtliches oder sonstiges Zulassungsverfahren beziehen, das der Gemeinde eine selbständige Rechtsposition vermittelt (§ 36 BauGB) oder bei dem ihre Einwände zumindest in der Abwägung zu berücksichtigen sind (§ 38 BauGB). Zwar steht auch dort wegen des noch offenen Verfahrensausgangs nicht schon im Voraus fest, welche rechtlichen Mittel die Gemeinde ergreifen muss, um ihren ablehnenden Standpunkt möglichst wirksam zur Geltung zu bringen. Für die Abstimmungsberechtigten, die an dem Bürgerentscheid teilnehmen, ist aber ohne weiteres erkennbar, dass mit der Forderung nach einem Einsatz „aller“ rechtlichen Mittel nicht lediglich die aktive Beteiligung an dem Verwaltungsverfahren gemeint ist, sondern – im Fall der Zulassung des Vorhabens – vor allem auch das Beschreiten des (Verwaltungs-)Rechtswegs, sofern dies aus juristischer Sicht nicht offensichtlich aussichtslos ist (vgl. BayVGH, B.v. 22.3.2022 – 4 CE 21.2992 – juris Rn. 18; U.v. 13.3.2019 – 4 B 18.1851 – juris Rn. 37).

19

Vorliegend ist jedoch die Besonderheit zu berücksichtigen, dass aus der Fragestellung weder für die Unterzeichnenden – auch unter Berücksichtigung des Begründungstextes – noch für die später Abstimmenden ersichtlich wird, dass als (erkennbare) „rechtlich zulässige Maßnahme“ im konkreten Fall wohl alleine die Einstellung des laufenden Bebauungsplanverfahrens in Frage kommen dürfte. Denn die Antragsgegnerin soll sich nicht gegen eine etwaige Planung oder sonstige Vorhaben Dritter zu Wehr setzen, sondern sie ist selbst Planungsträgerin.

20

Das Bürgerbegehren zielt entsprechend seiner Fragestellung darauf ab, dass die Antragsgegnerin alle „rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, damit in N. im Umfeld der Paketposthalle kein Hochhaus gebaut

wird, dass über 60 m hoch ist“. Auch wenn der Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 2147 PaketPost-Areal weder in der Fragestellung noch in der Begründung ausdrücklich genannt wird, wird durch die Bezugnahme auf das „Umfeld“ der Paketposthalle sowie die Nennung von konkreten Flurnummern im Plangebiet in der Fragestellung ein direkter Bezug zu diesem hergestellt. Aufgrund dieser Bezugnahme dürfte die Fragestellung nach objektivem Empfängerhorizont daher nur dahingehend verstanden werden können, dass sich die mit der Zielstellung des Bürgerbegehrens verfolgte Obergrenze von 60 m für Hochhäuser auf den konkreten Bebauungsplanentwurf beziehen soll. Hierfür spricht auch die Verwendung des Verbs „gebaut wird“, wodurch ein unmittelbarer Bezug zu einer – entsprechend der Planung bevorstehenden – Bebauung mit (höheren) Hochhäusern gesetzt wird. Dieses Verständnis wird durch die im Begründungstext enthaltene Formulierung „Realisierung von zwei gigantischen Hochhaustürmen mit bis zu 155 m Höhe an der Paketposthalle“ weiter untermauert. Da die Antragsgegnerin hier selbst Planungsträgerin ist, dürfte die Fragestellung aus Sicht der Unterzeichnenden bzw. der später Abstimmenden dahingehend zu verstehen sein, dass die Antragsgegnerin im Falle eines (erfolgreichen) Bürgerentscheids zuvörderst zu einer Änderung des Bebauungsplanentwurfs verpflichtet werden und dabei die maximal zulässige Gebäudehöhe in Abkehr von der bisher in dem Planentwurf enthaltenen Festsetzung auf 60 m reduzieren soll.

21

Hierbei dürfte es sich jedoch nicht um eine rechtlich zulässige Maßnahme handeln, welche Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann. Denn ein hierauf gerichtetes Bürgerbegehren wäre unzulässig, da es auf eine konkrete Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung gerichtet ist und damit gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB verstoßen dürfte.

22

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 Rn. 20 sowie Ls. 2, insoweit Klarstellung zu B.v. 11.8.2005 – 4 CE 05.1580; vgl. auch Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: 1.8.2025, Art. 18a Abs. 1 GO Anm. 2. e) aa)).

23

Bei der Vorgabe einer maximalen Höhe von 60 m für bauliche Anlagen dürfte es sich um eine konkrete Vorgabe der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung im Sinne von § 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO handeln. Der streitgegenständliche Planentwurf führt unter Nr. 4.5 seiner Begründung aus, dass für das Plangebiet eine differenzierte Höhenentwicklung vorgesehen sei. So sollen unter anderem die beiden gleich hohen Türme in MU (6) und MU (7) jeweils mit 145-155 m und bis zu 40 Vollgeschossen zugelassen werden. Weiter sollen für das mittlere Hochhaus MU (4) innerhalb einer Wandhöhe von maximal 65 m 20 Vollgeschosse realisiert werden können (vgl. Sitzungsvorlage 20-26 / V 15429, S. 94 sowie Planentwurf, Anlage 3). Diese in dem Planentwurf bereits enthaltenen Höhenbegrenzungen müssten folglich in Umsetzung eines erfolgreichen Bürgerentscheids auf jeweils 60 m reduziert werden, sodass dem Stadtrat durch die starre Höchstgrenze insoweit bei seiner abschließenden Abwägungsentscheidung kein Abweichungsspielraum von substantiellem Gewicht verbleiben würde. Denn auch wenn der Stadtrat im Rahmen seiner abschließenden Abwägungsentscheidung von der mit dem Bürgerbegehren geforderten Maximalhöhe von 60 m nach unten abweichen dürfte, würde dies nichts daran ändern, dass es sich hierbei gleichwohl um die starre Festsetzung einer Maximalhöhe von 60 m handelt, die dem Stadtrat nach „oben“ keinerlei Planungsspielraum mehr belässt. Eine solche Festsetzung dürfte daher nicht zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

24

Entgegen dem Vorbringen der Antragsteller dürfte die Fragestellung des Bürgerbegehrens auch nicht auf eine bloße Grundsatzentscheidung mit Rahmenfestlegungen gegen die Realisierung von Hochhausbauvorhaben mit mehr als 60 m im gesamten Areal gerichtet sein, durch die lediglich ein ausgestaltungsbedürftiger Rahmen bzw. Eckpunkte für eine mögliche künftige Bebauung im Umfeld der Paketposthalle festlegt würde. Denn hiergegen ist anzuführen, dass sich die Fragestellung – wie bereits dargestellt – aus Empfängersicht aufgrund ihrer Formulierung unmittelbar auf einen bereits bestehenden Bebauungsplanentwurf bezieht, in dem bereits konkrete Festsetzungen bezüglich der Höhe der baulichen Nutzung gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO getroffen wurden, die – in Umsetzung eines erfolgreichen Bürgerentscheids – entsprechend geändert werden müssten.

25

Daher dürfte somit eine Übernahme der mit dem Bürgerbegehren beabsichtigten Zielstellung einer maximalen Gebäudehöhe von 60 m in den Bebauungsplan keine „rechtlich zulässige Maßnahme“ im Sinne der Fragestellung darstellen, was für die Unterzeichnenden bzw. die später Abstimmenden aber so nicht erkennbar sein dürfte. Denn vielmehr dürfte die Fragestellung suggerieren, dass eine Abänderung der im Planentwurf bereits festgesetzten Gebäudehöhe durch die Antragsgegnerin im Fall eines (erfolgreichen) Bürgerentscheids jederzeit möglich und rechtlich zulässig wäre.

26

Als weitere mögliche (erkennbare) Maßnahme im Sinne der Fragestellung („alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“) dürfte daher im Ergebnis wohl nur die Einstellung des laufenden Bebauungsplanverfahrens verbleiben.

27

Die Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens kann zwar als verfahrensleitende Entscheidung zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein (vgl. BayVGh, B.v. 20.12.2021 – 4 CE 21.2576 – juris Ls. 1). Allerdings dürfte sehr fraglich sein, ob die Fragestellung aus Sicht der Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens auch tatsächlich in diesem Sinne verstanden werden konnte bzw. von den über den Bürgerentscheid Abstimmenden so verstanden werden könnte und auch so verstanden werden müsste. Denn die Verwendung des Verbs „ergreift“ dürfte suggerieren, dass die Zielstellung des Bürgerbegehrens auf ein positives Tun der Antragsgegnerin im Sinne einer aktiven Verhinderung gerichtet ist, nicht aber auf eine bloße Einstellung des laufenden Bauleitplanverfahrens. Auch die verwendete Formulierung „KEIN Hochhaus gebaut wird, dass über 60 Meter hoch ist“ dürfte nach objektiven Empfängerhorizont nur dahingehend zu verstehen sein, dass in dem Plangebiet Hochhäuser grundsätzlich gebaut werden dürfen, solange diese jedenfalls die beabsichtigte Maximalhöhe von 60 m nicht überschreiten, nicht jedoch dahingehend, dass dort – wie im Falle einer Planeinstellung – zunächst bis auf weiteres keinerlei Bebauung erfolgen würde.

28

Soweit die Antragsteller vortragen, dass es für die Unterzeichnenden schon allein aufgrund der Bezeichnung bzw. der Überschrift des Bürgerbegehrens als „HochhausSTOP“ ohne weiteres erkennbar sei, dass ein erfolgreicher Bürgerentscheid auch die Möglichkeit der Einstellung des Bauleitplanverfahrens umfasse, dürfte dem nicht gefolgt werden können. Denn aufgrund des unterschiedlichen Schriftbilds dürfte dieser Begriff ebenso dahingehend verstanden werden können, dass gerade nicht der Bau von Hochhäusern auf dem Plangebiet (und die gesamte Bebauung) generell gestoppt werden soll, sondern nur der Bau von Hochhäusern, deren Maximalhöhe 60 m überschreitet.

29

Da somit aus der Fragestellung für die Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens bzw. für die später Abstimmenden weder die rechtliche Unzulässigkeit der Maßnahme „Abänderung des Bebauungsplanentwurfs“ noch die mit einer Einstellung des Planverfahrens verbundene Konsequenz ersichtlich wird, dürfte die Fragestellung gegen das aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) folgende Täuschungs- und Irreführungsverbot verstoßen.

30

Weitere mögliche „rechtlich zulässige“ Maßnahmen dürften nicht ersichtlich bzw. jedenfalls für die Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens bzw. für die später Abstimmenden nicht erkennbar sein. Die Fragestellung dürfte aus diesem Grund auch zu unbestimmt sein. Denn aus der Fragestellung geht weder

für die Unterzeichnenden (auch bei Berücksichtigung der Begründung) noch für die Abstimmenden oder die Antragsgegnerin als Adressatin der Verpflichtung hervor, welche (weiteren) rechtlich zulässigen Maßnahmen hier gemeint sein könnten. Anhaltspunkte dafür, dass hiermit die Einleitung eines neuen Planungsprozesses nach der Einstellung des aktuell laufenden Verfahrens gemeint sein könnte, wie die Antragsteller vortragen, dürften sich aus der Fragestellung jedenfalls nicht hinreichend ergeben.

31

Insgesamt bleibt festzustellen, dass erhebliche Zweifel daran bestehen, dass die Bürger bei der Abstimmung über den Bürgerentscheid den Inhalt bzw. die Auswirkungen des Bürgerbegehrens hinreichend überblicken, die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen und 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 Fall eines Erfolgs reicht. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens kann daher im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nicht mit so hoher Wahrscheinlichkeit bejaht werden, dass eine gegenteilige Entscheidung im Hauptsacheverfahren praktisch ausgeschlossen werden kann. Vielmehr spricht vieles dafür, dass von einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auszugehen sein dürfte. Aus diesem Grund kommt es für die Entscheidung auch nicht mehr darauf an, ob das Bürgerbegehren im Übrigen weitere durchgreifende Mängel aufweist, wie beispielsweise bezüglich der hinreichenden Bestimmtheit im Hinblick auf die Nennung (nur) einzelner Flurnummern aus dem „Umfeld“ der Paketposthalle oder eventuelle Mängel in der Begründung, welche die Antragsgegnerin geltend macht.

32

Der Antrag war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 159 Satz 2 VwGO abzulehnen.

33

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nrn. 1.5 und 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (vgl. in Bezug auf dessen Anwendung VGH BW, B.v. 14.8.2025 – 11 S 1653/24 – juris). Da mit dem Antrag lediglich ein Sicherungsanspruch geltend gemacht und die Hauptsache somit nicht vorweggenommen wird, war der Streitwert zu reduzieren.