

Titel:

Bürgerbegehren, Hinreichende Bestimmtheit, Irreführende Begründung, Bestimmtheitsgebot, Vorläufiger Rechtsschutz

Normenkette:

GO Art. 18a

Schlagworte:

Bürgerbegehren, Hinreichende Bestimmtheit, Irreführende Begründung, Bestimmtheitsgebot, Vorläufiger Rechtsschutz

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Beschluss vom 19.05.2026 – 4 E 26.498

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 10.000 € festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller begehren als Vertreter des Bürgerbegehrens „Rettet unser Freibad“ den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Sicherung ihres Zulassungsanspruchs.

2

Das Hallenfreibad „A.“ in C. steht im Eigentum der SÜC Bus und A. GmbH und wird von dieser betrieben. Alleinige Gesellschafterin der SÜC Bus und A. GmbH ist die Städtische Werke Überlandwerke C. (SÜC) GmbH, deren alleinige Gesellschafterin wiederum die Antragsgegnerin ist. Der Oberbürgermeister der Antragsgegnerin vertritt in der Gesellschafterversammlung die Antragsgegnerin als Gesellschafterin. Die SÜC Bus und A. GmbH hat einen Aufsichtsrat. Dessen Aufgaben nimmt der Aufsichtsrat der SÜC GmbH wahr, der aus neun Mitgliedern mit Sitz und Stimme einschließlich des Vorsitzenden besteht. Aufsichtsratsvorsitzender ist der Oberbürgermeister der Antragsgegnerin. Bei der Berufung der Mitglieder des Aufsichtsrats der Gesellschaft sollen die Fraktionen des Stadtrats der Antragsgegnerin angemessen vertreten sein.

3

Das Hallenfreibad „A.“ bestand bislang aus einem Hallenbad mit einem 25-Meter-Sportbecken (5 Bahnen), einem Lehrschwimmbecken, einem Erlebnisbecken, einem Außenbecken mit Strömungskanal, einem Kinderplanschbecken und einer Röhrenrutsche mit einer Gesamtwasserfläche von 802 m² sowie einem Freibad mit einem 50-Meter-Sportbecken (8 Bahnen), einem Sprungbecken, einem Wellenbecken und einem Kinderplanschbecken mit einer Gesamtwasserfläche von 2.556 m². Laut Angaben der Antragsgegnerin wurde der Sprungturm nach der Saison 2022 von 10 m auf 3 m zurückgebaut, der Wellenbetrieb nach der Saison 2024 eingestellt und das Kinderplanschbecken inzwischen in kleinerer Form neu errichtet.

4

Der Stadtrat der Antragsgegnerin fasste in seiner Sitzung am 19. Dezember 2024 den Beschluss, den Oberbürgermeister sowie die weiteren in den Aufsichtsrat der SÜC GmbH entsendeten Vertreter zu beauftragen und zu ermächtigen, die nächsten Schritte für einen Ersatzneubau des Hallenfreibades in enger Abstimmung mit den Mitgliedern des Stadtrats auf den Weg zu bringen (insbesondere Bedarfsanalyse, Variantenprüfung, Finanzierungskonzept). Seitens der Antragsgegnerin bestehe die

grundsätzliche Bereitschaft, für einen Ersatzneubau des Hallenfreibads einen Betrag von bis zu 50 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen.

5

Daraufhin wurden auf Grundlage einer Projektstudie „Ersatzneubau A.“ in zwei Workshops im Januar und Februar 2025 zwei Varianten erarbeitet: das Raumprogramm „Hallenbad mit Außenbereich“ sowie das um ein zusätzliches Freibadbecken erweiterte Raumprogramm „Hallenbad mit zusätzlichen Außenbecken“. Die Variante „Hallenbad mit Außenbereich“ beinhaltet die Erweiterung des bestehenden Hallenbads auf ein teilbares 50-Meter-Sportbecken, ein zweites Lehrschwimmbecken mit Hubboden und Sprungplattformen, einen vergrößerten Kinderspiel- und Erlebniswasserbereich, eine Eventrutsche und eine Erweiterung des ganzjährig nutzbaren Ausschwimmbeckens. Die Freibadanlage in dieser Variante ist u.a. mit Liegewiese, Kinderspielplatz, Kinderbecken und Sportanlagen geplant, aber ohne zusätzliche Freibadwasserfläche. Laut Projektunterlagen sind die Kosten für den Neubau in der Variante „Hallenbad mit Außenbereich“ (einschließlich der Kosten für den Abriss) auf 60.300.000 € beziffert.

6

In der Sitzung am 22. Mai 2025 stimmte der Stadtrat der Antragsgegnerin dem vorgestellten Vorschlag des für die weitere Planung zugrundeliegenden Raumprogramms (Variante „Hallenbad mit Außenbereich“) zu. Unter der Voraussetzung der vorgestellten Fördermittel sowie dem Eigenfinanzierungsanteil der SÜC GmbH beteilige sich die Antragsgegnerin mit bis zu 50 Millionen Euro an der Gesamtfinanzierung des Neubauprojekts. Die Verwaltung werde beauftragt, gemeinsam mit der SÜC Bus und A. GmbH die denkbaren Beschaffungsvarianten zu prüfen. Darüber hinaus werde die Verwaltung beauftragt, gemeinsam mit der SÜC GmbH und der Landes- und Bundespolitik weitere Fördermöglichkeiten speziell für den Außenbereich auszuloten, um in einem weiteren Schritt die Erweiterung des Hallenbadneubaus um ein Freibad anzustreben.

7

In einer weiteren Sitzung des Stadtrats am 26. Februar 2026 wurde beschlossen, die Stadtverwaltung und die SÜC GmbH gemeinsam zu beauftragen, dem Stadtrat konkrete Möglichkeiten des Freibadneubaus unter Berücksichtigung abgefragter und vorhandener Bedarfe anhand eines Baukastensystems (inkl. Kostenannahmen), einschließlich der Folgekosten des laufenden Betriebes, zur Entscheidung vorzulegen. Hierbei seien insbesondere Synergien mit dem bereits beschlossenen Hallenbadprojekt mit Außenbereich sowie sinnvolle stufenweise und seriös zu finanzierende Realisierungsmöglichkeiten so aufzuzeigen, dass die Zeitschiene des bereits beschlossenen Hallenbadprojekts nicht gefährdet werde. In der entsprechenden Beschlussvorlage hierzu heißt es, seit der Beschlussfassung im Mai 2025 hätten sich die finanziellen Voraussetzungen des städtischen Haushalts signifikant verbessert.

8

Am 26. Februar 2026 reichten die Antragsteller bei der Antragsgegnerin ein Bürgerbegehren ein, dessen Fragestellung und Begründung wie folgt lauten:

9

„BÜRGERBEGEHREN

10

Rettet unser Freibad!

11

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

12

„Soll im Zusammenhang mit dem Neubau des Hallenbades im A. C. auch das Freibad mit einem Schwimmbecken mit 50 m Länge und Sprungturm, Kinderplanschbecken und Wellenbad hergestellt werden?“

13

Begründung:

14

Das Freibad im A. in C. wurde in letzter Zeit weitgehend beseitigt. Deswegen kommen immer weniger Besucher in das Freibad. Der Stadtrat hat beschlossen, das Freibad in der ursprünglichen Gestaltung nicht mehr herzustellen. Es soll nur ein kleines Becken, das vom Hallenbad in den Freibadbereich ragt, erstellt werden. Ein Freibad bietet allen Menschen im Sommer die Möglichkeit zu Bewegung, Begegnung und Erholung. C. als Oberzentrum ohne natürliche Badeseen benötigt ein attraktives Freibad, nicht nur ein Hallenbad!“

15

Die Antragsgegnerin wies mit Bescheid vom 27. März 2026 das Bürgerbegehren als unzulässig zurück (Nr.1) und entschied, dass das Bürgerbegehren nicht durchgeführt wird (Nr. 2). Gegen den Bescheid haben die Antragsteller Klage (B 4 K 26.499) erhoben, über die noch nicht entschieden ist.

16

Am 23. April 2026 haben die Antragsteller beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt und beantragt, die Antragsgegnerin zu verpflichten, bis zur Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens keine weiteren Genehmigungen und Aufträge zu erteilen, die der Erstellung des Hallenbads ohne gleichzeitiger Erstellung eines Freibads dienen.

17

Mit Beschluss vom 19. Mai 2026 hat das Verwaltungsgericht den Antrag abgelehnt und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, die Antragsteller hätten einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Der beantragte Anspruch auf Verpflichtung der Antragsgegnerin, keine weiteren Genehmigungen und Aufträge zu erteilen, die dem Ziel des Bürgerbegehrens zuwiderliefen, könne von der Antragsgegnerin nicht erfüllt werden. Betreiberin und Eigentümerin des Hallenbads sei nicht die Antragsgegnerin, sondern die SÜC Bus und A. GmbH. Genehmigungen und Aufträge, die den geplanten Neubau des Hallenbads betreffen, würden vom Geschäftsführer dieser GmbH erteilt. Die Antragsgegnerin habe (lediglich) über den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung entsprechende Einflussmöglichkeiten. Ein Anordnungsanspruch bestehe auch dann nicht, wenn der Antrag so zu verstehen sein sollte, dass die Antragsgegnerin in ihrer Funktion als Genehmigungsbehörde verpflichtet werden sollte, einstweilen keine (Bau-)Genehmigungen zu erteilen. Selbst wenn der Antrag dahin ausgelegt werden würde, dass die Antragsgegnerin verpflichtet wird, entsprechende gesellschaftsrechtliche Maßnahmen zu treffen, um die Erteilung der genannten Genehmigungen und Aufträge durch die SÜC Bus und A. GmbH zu unterbinden, wäre ein Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Denn den Antragstellern stehe kein Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens zu. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens sei nicht hinreichend bestimmt. Aus ihr sei nicht erkennbar, dass die SÜC Bus und A. GmbH und nicht die Antragsgegnerin Betreiberin des Hallenbads sei. Die Fragestellung lasse weder die erforderlichen gesellschaftsrechtlichen Maßnahmen noch die rechtlichen Auswirkungen der Abstimmung erkennen. Es sei nicht erkennbar, ob im Fall der Befürwortung des Bürgerbegehrens und soweit eine Finanzierung beider Bäder im zeitlichen Zusammenhang nicht möglich sei, der Hallenbadneubau wie geplant ohne die Herstellung des Freibads stattfinden solle oder gar kein Bad hergestellt werde. Der Fragestellung lasse sich auch nicht eindeutig entnehmen, ob über die Wiederherstellung des (ursprünglichen) Freibads oder über einen Neubau eines Freibads abgestimmt werden solle. Das Bürgerbegehren sei zudem in seiner Begründung in wesentlichen Punkten irreführend. Die Aussage in der Begründung, „Der Stadtrat hat beschlossen, das Freibad in der ursprünglichen Gestaltung nicht mehr herzustellen. Es soll nur ein kleines Becken, das vom Hallenbad in den Freibadbereich ragt, erstellt werden“, sei ebenso unzutreffend wie die Aussage „Das Freibad im A. in C. wurde in letzter Zeit weitgehend beseitigt“.

18

Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts haben die Antragsteller Beschwerde eingelegt. Sie beantragen, den Beschluss des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die einstweilige Anordnung – wie in der ersten Instanz beantragt – zu erlassen.

19

Die Antragsgegnerin tritt der Beschwerde entgegen und beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen.

20

Für die weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

21

1. Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 19. Mai 2026, die der Senat anhand der dargelegten Gründe überprüft (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), hat keinen Erfolg.

22

Das Verwaltungsgericht hat es im Ergebnis zu Recht abgelehnt, die begehrte einstweilige Anordnung zu erlassen. Es fehlt an dem für den Erlass einer solchen Sicherungsanordnung erforderlichen Anordnungsanspruch der Antragsteller. Die hiergegen erhobenen Einwände greifen nicht durch.

23

a) Zur Begründung ihrer Beschwerde tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor, die Annahme des Verwaltungsgerichts, die beantragte Verpflichtung der Antragsgegnerin könne von dieser nicht erfüllt werden, sei unzutreffend. Die Erteilung einer Baugenehmigung liege noch in weiter Ferne. Die Antragsgegnerin müsse zunächst Planungsaufträge erteilen, die primär durch den gestellten Antrag gestoppt werden sollten. Der Oberbürgermeister sei Vertreter der Antragsgegnerin in der Gesellschaftersammlung. Im Ergebnis könne er den Geschäftsführer der SÜC GmbH, der zugleich Geschäftsführer der SÜC Bus und A. GmbH sei, anrufen und mitteilen, dass die Antragsgegnerin beschließe, dass die beantragte Verpflichtung zu beachten sei. Wenn dennoch die Ansicht bestehe, dass die Antragsgegnerin ausschließlich verpflichtet werden könne, entsprechende gesellschaftsrechtliche Maßnahmen zu treffen, um die Erteilung der genannten Genehmigungen und Aufträge durch die SÜC Bus und A. GmbH zu unterbinden, bestehe Einverständnis damit, den Antrag so zu verstehen. Die Fragestellung sei auch hinreichend bestimmt. Für den Bürger sei nicht relevant, wie die Antragsgegnerin die geforderten Maßnahmen konkret durchsetze. Da die Fragestellung nur so verstanden werden könne, dass die Antragsgegnerin die Zusagen der finanziellen Mittel nur für einen gemeinsamen und gleichzeitigen Neubau des Hallenbads zusammen mit dem Freibad zur Verfügung stellen solle, ergebe sich ohne Weiteres die Verpflichtung, mit den zugesagten Mitteln auszukommen und notfalls auf luxuriöse Bauausführungen des Hallenbads zu verzichten zugunsten der mit Stadtratsbeschluss vom 22. Mai 2025 verworfenen Variante „Hallenbad mit zusätzlichem Freibadbecken“. Eindeutig lasse sich der Fragestellung entnehmen, dass „ein Freibad „wie es vorher bestanden hat, neben und gleichzeitig mit den Neubau des Hallenbades“ erfolgen solle. Über den Neubau des Hallenbads solle dagegen keine Abstimmung erfolgen. Eindeutig wolle die Fragestellung auch nicht erreichen, dass gar kein Bad hergestellt wird. Es treffe auch nicht zu, dass das Bürgerbegehren in seiner Begründung in wesentlichen Teilen irreführend sei.

24

b) Diese Ausführungen führen nicht zu einer Änderung der erstinstanzlichen Entscheidung.

25

Dahingestellt bleiben kann dabei, ob die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung – wie vom Verwaltungsgericht angenommen – allenfalls verpflichtet werden könnte, alle gesellschaftsrechtlich zulässigen Maßnahmen zu treffen, um die Erteilung von weiteren Genehmigungen und Aufträgen zu unterbinden, „die der Erstellung des Hallenbades ohne gleichzeitige Erstellung eines Freibads dienen“, und – falls dies zu bejahen wäre – ob der anderslautende Antrag ungeachtet der anwaltlichen Vertretung der Antragsteller dementsprechend ausgelegt werden könnte. Denn das Verwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, dass ein Anordnungsanspruch nicht besteht, weil von der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auszugehen ist (vgl. zum Maßstab etwa BayVGh, B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBI 2013, 19 – juris Rn. 22 m.w.N.). Die von dem Bürgerbegehren gewählte Fragestellung weist nicht das für den Vollzug eines Bürgerentscheids notwendige Mindestmaß an inhaltlicher Bestimmtheit auf (aa). Zudem ist die Begründung des Bürgerbegehrens in einem wesentlichen Teil irreführend (bb).

26

aa) Ein Bürgerbegehren kann nur zugelassen werden, wenn die mit ihm unterbreitete Fragestellung (vgl. Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO) ausreichend bestimmt ist (BayVGh, B.v. 22.3.2022 – 4 CE 21.2992 – BayVBI 2023, 162 – juris Rn. 17 ff. m.w.N.; B.v. 16.1.2026 – 4 CE 25.2059 – BayVBI 2026, 262- juris Rn. 21 ff.). Das bedeutet zwar nicht zwingend, dass es zum Vollzugs 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 Bürgerbegehren 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. 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 (BayVGh, U.v. 13.3.2019 – 4 B 18.1851 – BayVBI 2020, 276 – juris Rn. 36).

27

Der Inhalt eines Bürgerbegehrens ist durch Auslegung zu ermitteln (BayVGh, B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBI 2013, 19 – juris Rn. 27). An die sprachliche Abfassung der Fragestellung dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren/Bürgerentscheid ist so angelegt, dass die Fragestellung von Gemeindebürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können soll. Es kann deshalb notwendig sein und ist zulässig – wie bei Willenserklärungen und Gesetzen auch –, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln. Bei der Auslegung ist eine „wohlwollende Tendenz“ gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut für die Bürger handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Die subjektive, im Verlauf des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren vom Sinn und Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens ist nicht maßgeblich.

28

Die geforderte inhaltliche Bestimmtheit der gestellten Frage muss sich nach der neueren Rechtsprechung des Senats bereits unmittelbar aus dem Abstimmungstext ergeben; sie darf sich nicht erst aufgrund einer Zusammenschau mit der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Begründung ermitteln lassen (BayVGh, B.v. 22.3.2022 – 4 CE 21.2992 – BayVBI 2023, 162 – juris Rn. 22; B.v. 16.1.2026 – 4 CE 25.2059 – BayVBI 2026, 262 – juris Rn. 25). 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.

29

Diesen Maßstab zugrunde gelegt, ist die Abstimmungsfrage – „Soll im Zusammenhang mit dem Neubau des Hallenbades im A. C. auch das Freibad mit einem Schwimmbecken mit 50 m Länge und Sprungturm, Kinderplanschbecken und Wellenbad hergestellt werden?“ – nicht hinreichend bestimmt.

30

Die konkret gewählte Formulierung lässt nicht erkennen, worüber in wesentlichen Grundzügen mit ja oder nein abgestimmt werden soll. Die abstimmungsberechtigten Bürger können nicht mit der gebotenen Sicherheit erkennen, zu welchen Maßnahmen die Antragsgegnerin inhaltlich verpflichtet werden soll. Dies gilt schon unabhängig von der vom Verwaltungsgericht erörterten Frage, ob angesichts der privaten Rechtsform, in der das „A.“ betrieben wird, erkennbar sein muss, dass die Antragsgegnerin nicht unmittelbar, sondern nur in ihrer Funktion als (alleiniger) Gesellschafter der SÜC GmbH und ihren Einflussmöglichkeiten im und über den Aufsichtsrat tätig werden kann.

31

Aus der Fragestellung geht auch bei wohlwollender Auslegung lediglich hervor, dass darüber abgestimmt werden soll, ob neben dem Neubau „des Hallenbads“ auch „das Freibad“ mit den im Einzelnen genannten Anlagen „hergestellt“ werden soll. Unklar bleibt hingegen, ob mit dieser Frage die Sanierung der vorhandenen Anlagen oder ein Neubau des Freibads im bisherigen Umfang gemeint ist. Weiter ist nicht erkennbar, was mit der Formulierung „im Zusammenhang mit dem Neubau des Hallenbades im A. C.“ gemeint ist. Bei wohlwollender Auslegung dürfte dies zwar dahingehend zu verstehen sein, dass in einem zeitlichem Zusammenhang mit dem Neubau des Hallenbads auch das Freibad saniert oder ein Freibad im bisherigen Umfang neu gebaut werden soll. Ob aber der Neubau von Hallen- und Freibad zwingend „gemeinsam und gleichzeitig“ erfolgen soll – so die Beschwerdebegründung (vgl. S. 4) – oder ob er auch zeitlich versetzt vorgenommen werden könnte, lässt sich der Formulierung in der Fragestellung nicht mit hinreichender Sicherheit entnehmen.

32

Unklar bleibt aber vor allem, welche Auswirkungen, auch finanzieller Art, die „im Zusammenhang mit dem Neubau des Hallenbades“ erfolgende „Herstellung“ des Freibads, die Gegenstand der Abstimmung sein soll, auf den beschlossenen Neubau des Hallenbads hätte. Es wären mehrere Alternativen denkbar, zu denen die Fragestellung sich nicht verhält und die auch nicht nur als bloße Detailfragen anzusehen sind, die der näheren Ausgestaltung durch den Stadtrat bzw. den Oberbürgermeister überlassen werden könnten. Einerseits könnte mit „dem Neubau des Hallenbades“ der Neubau in dem vom Stadtrat am 22. Mai 2025 beschlossenen und von der Antragsgegnerin auch nach außen kommunizierten Umfang (vgl. die im erstinstanzlichen Verfahren vorgelegte Anlage K 10, Bl. 48 ff. der Gerichtsakte) – also in der Variante „Hallenbad mit Außenbereich“ – gemeint sein. Bei diesem Verständnis dürfte davon auszugehen sein, dass der für den Neubau vorgesehene Kostenrahmen von insgesamt 60,3 Millionen Euro nicht eingehalten werden können wird, sondern zusätzliche Kosten entstehen werden. Andererseits könnte der Begriff des Neubaus des Hallenbads auch so zu verstehen sein, dass das Hallenbad in einem gegenüber der Beschlusslage – im Einzelnen näher zu bestimmenden – reduzierten (und daher kostengünstigeren) Umfang gebaut werden soll, der den bisher geplanten Kostenrahmen einhält. Dass aus der Fragestellung nicht eindeutig hervorgeht, was mit „dem Neubau des Hallenbades“ gemeint ist, in dessen Zusammenhang auch das Freibad „hergestellt“ werden soll, offenbart im Übrigen auch die Beschwerdebegründung, die insoweit in sich widersprüchlich ist:

33

Danach soll auf der einen Seite die Fragestellung nur so verstanden werden können, dass die Antragsgegnerin die zugesagten finanziellen Mittel „nur für einen gemeinsamen und gleichzeitigen Neubau des Hallenbads zusammen mit dem Freibad“ zur Verfügung stellen soll. Daraus ergebe sich ohne weiteres die Verpflichtung, mit den zugesagten Mitteln auszukommen und notfalls auf „luxuriöse Bauausführungen des Hallenbades (Rundbau, ganzjährig beheizter Außenbereich)“ zu verzichten zugunsten der verworfenen Variante „Hallenbad mit zusätzlichem Freibadbecken“ (vgl. die Beschwerdebegründung vom 2.6.2026, S. 4 f.). Auf der anderen Seite soll sich der Fragestellung (angeblich) eindeutig entnehmen lassen, dass über den Neubau des Hallenbads keine Abstimmung erfolgen soll (vgl. die Beschwerdebegründung, S. 5). Soll sich die aus Sicht der Antragsteller „neben und gleichzeitig“ mit dem Neubau des Hallenbads vorzunehmende Errichtung des Freibads aber im Rahmen der zugesagten finanziellen Mittel halten, erscheint dies realistisch betrachtet – wie auch die Antragsteller selbst einräumen – nur möglich, wenn das Hallenbad nicht in der bereits beschlossen aufwendigeren Variante „Hallenbad mit Außenbereich“ gebaut, sondern von seinem Umfang – und damit auch von den Kosten – her reduziert wird. Mittelbar wird bei diesem Verständnis der Fragestellung daher auch der Neubau des Hallenbads zur Abstimmung gestellt, ohne dass dies hinreichend deutlich gemacht wird. Bei der Frage, welche Auswirkungen die Errichtung des Freibads auf den Neubau des Hallenbads hat, handelt es sich auch nicht nur um eine unwesentliche Detailfrage, die der späteren Entscheidung der Antragsgegnerin bzw. der Betreiberin des Hallenfreibads überlassen werden könnte. Ob der „neben und gleichzeitig“ mit dem Hallenbad zu erfolgende Neubau des Freibads mit einer Kostensteigerung verbunden sein darf, das Hallenbad also wie bereits beschlossen in der Variante „Hallenbad mit Außenbereich“ und zusätzlich – und unabhängig von den Kosten hierfür – ein Freibad mit Wasserflächen im bisher vorhandenen Umfang gebaut werden soll, oder ob der bisher geplante Kostenrahmen einzuhalten, also der bereits befürwortete Neubau des Hallenfreibads dem Umfang und den Kosten nach so anzupassen ist, dass zulasten des Neubaus des Hallenbads ein größeres Freibad mit zusätzlichen Außenbecken gebaut (und finanziert) werden soll, ist ein wesentlicher Unterschied, der für die abstimmungsberechtigten Bürger aus der Fragestellung erkennbar sein muss.

34

bb) Zudem enthält die Begründung des Bürgerbegehrens in wesentlichen Punkten irreführende Angaben.

35

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 Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung nach Art. 18a Abs. 4 GO. Die Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebende

Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird (BayVGh, B.v. 20.12.2021 – 4 CE 21.2576 – juris Rn. 28 m.w.N.).

36

Irreführend in diesem Sinn ist jedenfalls die Aussage „Der Stadtrat hat beschlossen, das Freibad in der ursprünglichen Gestaltung nicht mehr herzustellen. Es soll nur ein kleines Becken, das vom Hallenbad in den Freibadbereich ragt, erstellt werden“. Denn bereits in seiner Sitzung am 22. Mai 2025 hat der Stadtrat der Antragsgegnerin beschlossen, die Verwaltung zu beauftragen, gemeinsam mit der SÜC GmbH und der Landes- und Bundespolitik weitere Fördermöglichkeiten speziell für den Außenbereich auszuloten, um in einem weiteren Schritt die Erweiterung des Hallenbadneubaus um ein Freibad anzustreben. Die Begründung suggeriert hingegen, dass bereits endgültig beschlossen worden sei, das Freibad in seiner ursprünglichen Gestaltung nicht mehr herzustellen. Sie lässt unerwähnt, dass angestrebt ist, das „Hallenbad mit Außenbereich“ in Zukunft zu erweitern, und dass die Verwaltung daher Fördermöglichkeiten prüfen möge. Dadurch wurden die unterschriftsleistenden Bürger hinsichtlich des tatsächlichen Sachstands in die Irre geführt. Dem steht auch nicht entgegen, dass der beschlossene Neubau des Hallenbads nach den Planungsunterlagen zum Teil auf den Flächen zu liegen kommt, auf denen sich bislang die Freibadanlagen (insbesondere das Wellenbecken) befunden haben, das Freibad danach also jedenfalls nicht an exakt derselben Stelle wie zuvor errichtet werden kann. Denn weder der Fragestellung noch der Begründung des Bürgerbegehrens lässt sich entnehmen, dass es den Antragstellern gerade um die Wiederherstellung der Freibadanlagen an genau demselben Ort geht. Zur Abstimmung gestellt wird lediglich die Frage, ob das Freibads mit „einem“ Schwimmbecken von 50 m Länge und Sprungturm, Kinderplanschbecken und Wellenbad „hergestellt“ werden soll. Wie oben bereits dargelegt, zielt die Fragestellung gerade nicht eindeutig auf eine Sanierung der bestehenden Freibadanlagen, sondern schließt ebenso den Neubau eines Freibads im bisherigen Umfang, also einen Neubau mit den bereits bisher vorhandenen Anlagen 50-Meter-Becken, Sprungturm, Kinderplanschbecken und Wellenbad an anderer Stelle ein.

37

Die Irreführung hinsichtlich des Planungsstands betrifft auch nicht nur eine unwesentliche Detailfrage, die von vornherein ohne Einfluss auf die Unterschriftsleistung wäre. Nachdem die Begründung des Bürgerbegehrens von Anfang an irreführend war, kommt es auf die Frage, ob die Begründung jedenfalls mit dem weiteren Beschluss des Stadtrats vom 26. Februar 2026 – mithin an dem Tag, an dem das Bürgerbegehren samt Unterschriftenlisten bei der Antragsgegnerin eingereicht worden ist – nachträglich irreführend geworden ist, und ob dies zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt, nicht entscheidungserheblich an (vgl. dazu etwa BayVGh, B.v. 29.3.2023 – 4 CS 22.2412 – juris Rn. 25 f.).

38

Durch die Entscheidung über die Beschwerde hat sich der Antrag vom 5. Oktober 2026 auf Erlasse eines „Hängebeschlusses“ erledigt.

39

2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO.

40

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung von Nr. 1.5, 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025. Der Streitwert in der Hauptsache von 20.000 € wird auf die Hälfte reduziert, weil das Verfahren nicht auf eine Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet war, sondern lediglich den geltend gemachten Anspruchs auf Durchführung eines Bürgerentscheids sichern sollte (vgl. BayVGh, B.v. 10.11.2025 – 4 C 25.1841 – juris Rn. 19).

41

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).