

Titel:

**Zulässigkeit und Anforderungen an Bürgerbegehren zur Einstellung von
Bebauungsplanverfahren; Voraussetzungen einstweiliger Anordnung zur Sicherung des
Zulassungsanspruchs**

Normenketten:

BayGO Art. 18a Abs. 4 S. 1

BauGB § 1 Abs. 3, Abs. 7, Abs. 8

VwGO § 123, § 146

Leitsätze:

1. Ein Bürgerbegehren zur Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens ist zulässig, wenn die Fragestellung hinreichend bestimmt ist und keine irreführenden Inhalte enthält. Dabei kommt einem Zusatz im Begehren „und nicht weiterverfolgt“ kein eigener Bedeutungsgehalt zu; der Zusatz führt die Abstimmenden insbesondere nicht deshalb in die Irre, weil er keine ausdrückliche zeitliche Begrenzung enthält. (Rn. 22 – 29) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Fragestellung zur Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens in einem Bürgerbegehren ist nicht deswegen unzulässig, weil sie auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist. Die Einstellung erfordert keine Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB und verstößt nicht gegen das Planungserfordernis des § 1 Abs. 3 BauGB. (Rn. 35 – 37) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

vorläufiger Rechtsschutz, Bürgerbegehren, Fragestellung, Bestimmtheit, Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens, Zusatz „und nicht weiterverfolgt“, Bauleitplanung, Einstweilige Anordnung, Unzulässigkeit, Irreführender Inhalt, Planungspflicht

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 05.12.2025 – M 7 E 25.7180

Fundstellen:

BayVBI 2026, 303

LSK 2026, 722

Tenor

I. Auf die Beschwerde der Antragstellerinnen wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 5. Dezember 2025, Az. M 7 E 25. 7180, geändert. Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur Bestandskraft einer Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens „Freifläche erhalten am H. B.!“ untersagt, den Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan Nr. 94 „Seniorenquartier am H. B.“ ortsüblich bekanntzumachen.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

III. Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerinnen begehren als Vertreterinnen eines Bürgerbegehrens zur Bauleitplanung den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Sicherung ihres Zulassungsanspruchs.

2

Gegen dieselbe Bauleitplanung gerichtet hatten die Antragstellerinnen bereits zuvor zwei Bürgerbegehren bei der Antragsgegnerin eingereicht, die Gegenstand ablehnender verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen

waren (Urteile v. 30.7.2025 – M 7 K 24.3772 und M 7 K 24.6261). Mit dem am 23. September 2025 gestarteten und am 21. Oktober 2025 bei der Antragsgegnerin eingereichten Bürgerbegehren „Freifläche erhalten am H. B.“ möchten die Antragstellerinnen folgende Frage in einem Bürgerentscheid zur Abstimmung stellen:

3

„Sind Sie dafür, dass die Gemeinde T. das Bebauungsplanverfahren zum Bebauungsplan Nr. 94 „Seniorenquartier am H. B.“ einstellt und nicht weiterverfolgt?“

4

Zur Begründung führen die Antragstellerinnen aus:

5

„Östlich der M. Straße, südlich der Straße Am H. und nördlich des W. Weges plant die Gemeinde auf einer ca. 3,96 Hektar großen Fläche ein Allgemeines Wohngebiet mit einem dreigeschossigen Senioren-Pflege Zentrum, drei dreigeschossigen Gebäuden für betreutes Wohnen, zwei 35 m langen, dreigeschossigen Gebäuden, sowie zweigeschossigen Einfamilien-/Doppel-/Reihenhäusern. Der überwiegende Teil des Planungsgebietes ist derzeit unbebaute Freifläche. Das Bebauungsplanverfahren zum Bebauungsplan Nr. 94 „Seniorenquartier am H. B.“ soll eingestellt und nicht weiterverfolgt werden, da wir der Auffassung sind, dass: 1. neue Boden- bzw. Flächenversiegelung vermieden werden soll; 2. die unbebaute Freifläche für die Kalt- und Frischluftproduktion und das Orts- und Landschaftsbild erhalten bleiben soll; 3. es aufgrund der Zunahme von Starkregenereignissen zweckmäßiger ist die Freifläche für die Niederschlagsversickerung zu erhalten.“

6

Der Gemeinderat der Antragsgegnerin hatte bereits in seiner Sitzung vom 9. Oktober 2025 den Bebauungsplan beschlossen; die Antragsgegnerin hat aber sowohl im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren als auch im Beschwerdeverfahren zugesagt, bis zur Entscheidung des (Beschwerde-)Gerichts, längstens aber bis zum 19. Januar 2026 eine Bekanntmachung der Satzung zu unterlassen. Aufgrund eines technischen Versehens war der Bebauungsplan dennoch auf der Internetseite der Antragsgegnerin für 72 Stunden im Bereich „öffentliche Bekanntmachungen“ abrufbar; eine Niederlegung des Bebauungsplans zur Einsichtnahme erfolgte nicht.

7

Der Gemeinderat der Antragsgegnerin hat in seiner Sitzung am 21. November 2025 die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt; ein an die Antragstellerinnen als Vertreterinnen des Bürgerbegehrens in Vollziehung dieses Beschlusses adressierter Bescheid findet sich in den vorgelegten Behördenakten jedoch nicht.

8

Den Eilantrag der Antragstellerinnen mit dem Ziel, der Antragsgegnerin bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens zu untersagen, die Satzung Bebauungsplan Nr. 94 „Seniorenquartier am H. B.“ ortsüblich bekanntzumachen, lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 5. Dezember 2025 ab. Ein Sicherungsanspruch bestehe nicht, da das Bürgerbegehren unzulässig sei. Es lägen erhebliche Anhaltspunkte dafür vor, dass das Bürgerbegehren in seiner Fragestellung einen zu unbestimmten und auch irreführenden Inhalt aufweise. Die Fragestellung sei ausweislich ihres Wortlauts auf eine Einstellung des Bebauungsplanverfahrens durch die Gemeinde gerichtet. In der Sache sei eine solche Fragestellung grundsätzlich zulässig. Zusätzlich solle die Gemeinde den Bebauungsplan aber auch nicht mehr weiterverfolgen. Ausgehend von dem objektiven Erklärungsinhalt der Aussage nach dem Empfängerhorizont sei diese eindeutig darauf gerichtet, dass (nur) das Bebauungsplanverfahren – der Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 94 „Seniorenquartier am H. B.“ – von einer Nichtweiterverfolgung betroffen sei. Bei dem anzunehmenden eigenständigen Entscheidungsinhalt des Zusatzes wäre weiter zweifelhaft, ob sich die „Nichtweiterverfolgung“ des Bebauungsplans Nr. 94 lediglich auf dessen Planungsziele und Festsetzungen beziehe oder auch auf entsprechende allgemeine Planinhalte mit der Folge, dass zwar kein anderes „Allgemeines Wohngebiet“ geplant werden könne, dafür aber andere Gebietstypen wie ein Gewerbegebiet, Mischgebiet oder Sondergebiet. Aus den genannten Gründen erweise sich die Fragestellung wohl auch als irreführend.

9

Gegen den am 8. Dezember 2025 zugestellten Beschluss wenden sich die Antragstellerinnen mit ihrer am 18. Dezember 2025 beim Verwaltungsgericht eingelegten und mit Schriftsatz vom selben Tag beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof begründeten Beschwerde. Der vom Verwaltungsgericht beanstandete Zusatz „und nicht weiterverfolgt“ habe der Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 19. März 2007 (4 CE 07.416) für zulässig gehalten. Das Erstgericht habe verkannt, dass dieser Formulierung keine weitergehende Bedeutung als eine reine Klarstellungsfunktion zukomme. Seine Annahme, das streitgegenständliche Bürgerbegehren gehe insoweit über das Ziel des unmittelbar vorangehenden Bürgerbegehrens „Das Bauleitplanverfahren am H. B. stoppen!“, gehe fehl. Es solle damit lediglich zum Ausdruck gebracht werden, dass die Antragsgegnerin das Bauleitplanverfahren nicht nur einstellen, um es in der nächsten juristischen Sekunde wiederaufzunehmen. In der nunmehr eingetretenen Situation, in der die Gemeinde den Bebauungsplan bereits beschlossen habe, könne mit der Phrase allerdings auch umfasst sein, dass die Satzung nicht durch eine Veröffentlichung in Kraft gesetzt werde. Auch ein solches Verständnis mache die Fragestellung aber nicht unbestimmt. Der Antragsgegnerin stehe aber kein derart bunter Strauß voneinander unabhängiger, auch kumulativ nutzbarer Handlungsoptionen zur Auswahl, dass selbst ein umfassend informierter Bürger bei seiner Stimmabgabe diese nicht zu überblicken vermöge. Die Fragestellung sei auch nicht irreführend; das Erstgericht unterstelle dem Bürgerbegehren mit dem Erhalt der Freifläche schlicht ein unzutreffendes Ziel. Eine dauerhafte Freihaltung der Freifläche könne aufgrund der nur einjährigen Bindungsfrist eines Bürgerbegehrens ohnehin nicht erreicht werden. Die Antragstellerinnen und jeder andere Bürger hätten aber, sollte die Antragsgegnerin später einen neuen Planungsprozess auf dieser Fläche starten, erneut die Möglichkeit, hiergegen ein Bürgerbegehren zu initiieren. Für die Fläche bestehe auch keine Erstplanungspflicht. Wegen der begrenzten Bindungswirkung eines positiven Bürgerentscheids sei die geforderte Einstellung nur dann rechtswidrig, wenn eine Planungspflicht schon innerhalb des nächsten Jahres bestünde. Die hierfür erforderlichen qualifizierten städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht seien bislang weder vorgetragen noch ersichtlich. Auch der bereits gefasste Satzungsbeschluss stehe der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht entgegen. Ohne Bekanntmachung liege noch kein wirksamer Bebauungsplan vor, dessen Aufhebung ein unzulässiges Ziel eines Bürgerbegehrens wäre, da es einer Abwägungsentscheidung bedürfe.

10

Die Antragstellerinnen beantragen,

11

unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 5. Dezember 2025, Az.: M 7 E 25.7180, zugestellt am 8. Dezember 2025, wird der Antragsgegnerin bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens „Freifläche erhalten am H. B.!“ untersagt, die Satzung Bebauungsplan Nr. 94 „Seniorenquartier am H. B.“ ortsüblich bekanntzumachen und damit in Kraft zu setzen.

12

hilfsweise, das Bürgerbegehren mit der folgenden Fragestellung zuzulassen:

„Sind Sie dafür, dass die Gemeinde T. das Bebauungsplanverfahren zum Bebauungsplan Nr. 94 „Seniorenquartier am H. B.“ einstellt?“

13

Die Antragsgegnerin beantragt,

14

die Beschwerde zurückzuweisen.

15

Der Antrag sei auf die Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet und könne daher nur Erfolg haben, wenn ein Obsiegen in der Hauptsache bei summarischer Prüfung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei und den Antragstellerinnen ohne den Erlass einer einstweiligen Anordnung schwere und unzumutbare Nachteile entstünden. Das Verwaltungsgericht sei aber zu Recht davon ausgegangen, dass die Fragestellung in Verbindung mit dem Titel des Bürgerbegehrens sowie mit seiner Begründung irreführend suggeriere, dass eine vollständige Freihaltung der Freifläche durch einen potentiellen positiven Bürgerentscheid erreicht werden könnte. Die von der Beschwerde zitierten Entscheidungen, in denen festgestellt werde, dass es für die Bestimmtheit der Fragestellung nicht auf die Begründung ankommen könne, seien von dem

umgekehrten Fall ausgegangen. Das Bürgerbegehren sei aber auch deshalb unzulässig, weil es eine unzulässige Abwägungsentscheidung zum Gegenstand habe. Die Aufhebung eines Satzungsbeschlusses, der eine komplexe Abwägungsentscheidung enthalte, können nur durch einen actus contrarius in derselben Form erfolgen, mithin nur durch erneuten Satzungsbeschluss, dem eine komplexe Abwägungsentscheidung vorwegzugehen habe. Zudem bestehe eine Planungspflicht. Vorliegend bestehe ein erheblicher Bedarf zur Ausweisung von Flächen, die für Senioreneinrichtungen geeignet seien. Das Erfordernis sei im Rahmen des Satzungsbeschlusses vom 9. Oktober 2025 final abgewogen worden. Schließlich sei auch die Begründung selbst irreführend. Die dort enthaltene Aussage, die Antragsgegnerin plane auf einer ca. 3,96 Hektar großen Fläche ein Allgemeines Wohngebiet, sei eine unwahre Tatsachenbehauptung. Der Bebauungsplan enthalte auf etwas mehr als einem Hektar die Festsetzung einer öffentlichen Grünfläche. Durch die verkürzte Bezeichnung des Bürgerbegehrens fehle jeglicher Bezug zu dem enthaltenen Grünordnungsplan.

16

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts sowie auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

17

Die zulässige Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 5. Dezember 2025 hat aus den fristgerecht dargelegten Gründen (vgl. § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) Erfolg.

18

1. Die Beschwerde ist entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin nicht deshalb unzulässig, weil die Antragstellerinnen unter Verstoß gegen § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO keine Beschwerdegründe dargelegt und sich mit der angegriffenen Entscheidung nicht inhaltlich auseinandergesetzt hätten. Die Antragstellerinnen haben in ihrer fristgerecht eingereichten Beschwerdebegründung vom 19. Dezember 2025 die erstinstanzliche Auslegung der Fragestellung in Zweifel gezogen und weiter dargelegt, dass sich bei zutreffender Auslegung die vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Folgefrage der Reichweite der Bindungswirkung nicht gestellt hätte. Sie sind damit den aus Sicht des Verwaltungsgerichts maßgebenden Erwägungen entgegengetreten und haben sich insoweit mit dem Inhalt des angegriffenen Beschlusses auseinandergesetzt.

19

2. Der Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO ist zulässig. Vor dem Eintritt der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO durch die gemeindliche Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens oder ein dazu rechtskräftig verpflichtendes verwaltungsgerichtliches Urteil kann eine vorläufige Schutzwirkung zugunsten der Antragstellerinnen im Wege der gerichtlichen Anordnung nach § 123 VwGO 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 (vgl. BayVGh, B.v. 13.7.2007 – 4 CE 07.647 – BayVBI 2007, 497 = juris Rn. 17 m.w.N.).

20

3. Der geltend gemachte Ordnungsanspruch, d.h. der Sicherungsanspruch für das Bürgerbegehren, ist glaubhaft gemacht.

21

a) Das Bürgerbegehren betrifft die Bauleitplanung und damit den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB); es ist auch nicht durch den Negativkatalog in Art. 18a Abs. 3 GO ausgeschlossen (zur Bauleitplanung allgemein bereits BayVGh, U.v. 14.10.1998 – 4 B 98.505 – juris).

22

b) Die Formulierung von Fragestellung und Begründung ist entgegen der Einschätzung des Verwaltungsgerichts nicht zu beanstanden.

23

aa) Die Fragestellung ist hinreichend bestimmt. Dies ist der Fall, wenn 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 (ständige Rechtsprechung, vgl. BayVGh, B.v. 8.4.2005 – 4 ZB 04.1246 – juris Rn. 10 m.w.N.). Eine Fragestellung, die

wie hier auf die Einstellung eines laufenden Bebauungsplanverfahrens zielt, genügt dieser Voraussetzung. Dem steht der weitere Zusatz „und nicht weiterverfolgt wird“ nicht entgegen, weil ihm keine darüber hinausgehende eigenständige Bedeutung zukommt.

24

(1) Das Verwaltungsgericht ging – zu Recht – davon aus, die Fragestellung sei nach dem objektiven Empfängerhorizont „eindeutig darauf gerichtet, dass (nur) der aktuelle Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 94 [...] nicht weiterverfolgt werden solle“; die Antragsgegnerin wäre also im Erfolgsfall nicht gehindert, in Bezug auf die dieselbe Freifläche ein anderes Bauleitplanverfahren mit anderen Inhalten durchzuführen (BA S. 14). Der vom Verwaltungsgericht beanstandete Zusatz wäre nicht erforderlich gewesen, weil dieser lediglich die ohnehin aus Art. 18a Abs. 13 GO folgende Sperrwirkung wiederholt.

25

(2) Dem Zusatz kommt aber auch keine weitergehende Bedeutung zu, wie sie das Verwaltungsgericht aus der Zusammenschau von nicht näher spezifizierten Aussagen der Antragstellerinnen, dem Titel des Bürgerbegehrens, der Begründung und Abweichungen des nunmehrigen Titels von früheren Bürgerbegehren abgeleitet hat. Das Verwaltungsgericht stützt sich dabei maßgeblich auf die Erwägung, mit der Fragestellung könne das eigentliche Ziel der Freihaltung der Fläche nicht erreicht werden, so dass dem Zusatz ein weitergehender Inhalt zukommen müsse. Bereits diese Schlussfolgerung erscheint dem Senat zweifelhaft, weil es den Initiatoren eines Bürgerbegehrens überlassen bleiben muss, ob sie ein (Fern-)Ziel ggf. mit mehreren Teilschritten erreichen wollen. Die Erwägung des Verwaltungsgerichts begegnet darüber hinaus aber grundlegenden Bedenken. Wie die Kammer insoweit noch zutreffend unter Verweis auf die Rechtsprechung des Senats (BayVGH, B.v. 22.3.2022 – 4 CE 21.2992 – juris Rn. 22) ausführt, muss sich die inhaltliche Bestimmtheit der gestellten Frage unmittelbar aus dem Abstimmungstext ergeben und darf sich nicht erst aufgrund einer Zusammenschau mit der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Begründung ermitteln lassen. Dies bedeutet aber auch umgekehrt, dass sich auf Grundlage einer „Zusammenschau“ von Titel, Begründung und früheren Äußerungen nicht die Unbestimmtheit einer dem Wortlaut nach bestimmten Fragestellung begründen lässt, wie die Antragstellerinnen in ihrem Schriftsatz vom 9. Januar 2026 zutreffend ausführen. Denn auch insoweit gilt, dass den abstimmenden Bürgern im Rahmen des später stattfindenden Bürgerentscheids die Begründung des Bürgerbegehrens nicht vorliegt und die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens bei der Darstellung ihres Abstimmungsvorschlags in Veröffentlichungen der Gemeinde (Art. 18a Abs. 15 GO) auch gänzlich andere oder zusätzliche Gründe anführen können.

26

(3) Ohne Erfolg wendet die Beschwerdeerwiderung hiergegen ein, bereits bei der Auslegung der Fragestellung sei neben dem Wortlaut auch der Kontext sowie die Begleitumstände miteinzubeziehen. Die hierfür in Anspruch genommenen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Würzburg (U.v. 26.04.2023 – W 2 K 22.1548 – juris Rn. 42) und des Verwaltungsgerichts Regensburg (U.v. 27.4.2022 – RO 3 K 20.982 – juris Rn. 33) stellen einen solchen Rechtssatz indes nicht auf, sondern beziehen sich auf die davon zu unterscheidende Prüfung, ob die Begründung wegen unwahrer Tatsachenbehauptungen als irreführend einzustufen ist. Insoweit berufen sich die zitierten Urteile auf eine Entscheidung des Senats im Rahmen der Abgrenzung von Tatsachenbehauptung und Werturteil, in der ausgeführt wurde, die Begründung sei stets im Kontext der gesamten Fragestellung zu würdigen (BayVGH, B.v. 9.12.2010 – 4 CE 10.2943 – juris Rn. 3).

27

(4) Ausweislich des § 22 Abs. 2 der Satzung des Antragsgegnerin zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vom 16. Mai 2024 (abrufbar unter <https://www.meint...de/rathaus-buergerservice/ortsrechtand-informationen/satzungenand-verordnungen>) lässt sich die oben genannte Argumentation zwar nicht ohne weiteres auf den Titel des Bürgerbegehrens übertragen, weil auf dem Stimmzettel neben der Fragestellung – insoweit abweichend vom Stimmzettelmuster des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration – auch eine „etwaige Kurzbezeichnung“ abgedruckt wird. Aber selbst wenn der bisherige Titel („Freifläche erhalten am H. B.!\") als Kurzbezeichnung übernommen würde, gäbe auch diese keinen Anlass, an der Bestimmtheit der Fragestellung zu zweifeln, weil sich die nachfolgend zur Entscheidung gestellte Einstellung eines konkret bezeichneten Bebauungsplanverfahrens als – derzeit – hinreichendes Mittel zu dem in der Kurzbezeichnung geforderten Erhalt der Freifläche darstellen würde.

28

(5) Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin ist der Senat auch nicht durch § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO an dieser rechtlich zwingenden Schlussfolgerung gehindert, weil dieser Begründungsaspekt erst verfristet vorgetragen worden wäre. Vorliegend haben die Antragstellerin bereits in ihrer Beschwerdebegründung vom 19. Dezember 2025 die maßgebliche Entscheidung des Senats vom 22. März 2022 (a.a.O.) zitiert und den Ausführungen zur Auslegung der Fragestellung zugrunde gelegt.

29

bb) Die Fragestellung ist auch nicht irreführend. Der Zusatz „und nicht weiterverfolgt“ hat, wie oben, ausgeführt keinen eigenen Bedeutungsgehalt und führt die Abstimmenden nicht deshalb in die Irre, weil er keine ausdrückliche zeitliche Begrenzung enthält. Wie das Verwaltungsgericht selbst zutreffend ausführt, lässt sich aus dem objektiven Erklärungsinhalt der Fragestellung gerade nicht ableiten, dass im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids ein dauerhafter Verzicht auf eine Bebauung am H. B. im Planumgriff des Bebauungsplans Nr. 94 gesichert werden kann. Würde man den Einwänden der Antragsgegnerin konsequent folgen, müsste jede Fragestellung auf die zeitliche Einschränkung hinweisen, die sich aus der gesetzlichen Regelung in Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO ergibt. Dies ist weder Aufgabe der Fragestellung noch wäre dies der Bestimmtheit der Fragestellung dienlich.

30

cc) Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts erweist sich auch nicht deshalb als ergebnisrichtig, weil die Begründung des Bürgerbegehrens einen irreführenden Inhalt hätte. Sie enthält weder nachweislich falsche Tatsachenbehauptungen noch eine verkürzte Darstellung der Sach- oder Rechtslage mit objektiv irreführendem Charakter (vgl. BayVGh, B.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 35 m.w.N.).

31

(1) Die Begründung kann sich zwar insbesondere dann als irreführend erweisen, wenn eine unausweichliche rechtliche Konsequenz der angestrebten Regelung – wie etwa die endgültige Verhinderung eines Vorhabens – in dem Bürgerbegehren an keiner Stelle auch nur ansatzweise zum Ausdruck kommt (vgl. BayVGh, B.v. 20.1.2012 – 4 CE 11.2771 – juris Rn. 28). Auch dann können die Bürger nicht sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen. Vorliegend macht die Antragsgegnerin aber gerade nicht geltend, dass der Inhalt der Fragestellung über die Begründung hinausgehende erhebliche Rechtsfolgen zeitigt, sondern kritisiert, dass die Begründung die hinter dem Fernziel („dauerhafte Freihaltung“) zurückbleibenden Rechtswirkungen nicht hinreichend deutlich macht, sich dieses bei der Erreichung des Zieles also weniger wirksam zeigt als suggeriert. Bei dieser Fallgestaltung ist es deutlich weniger wahrscheinlich, dass Bürger mangels Kenntnis der Bedeutung und Tragweite der Fragestellung nicht sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden können, weil sie angesichts der schon gesetzlich durch Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO auf ein Jahr beschränkten Bindungswirkung eines erfolgreichen Bürgerentscheids ohnehin ihre Entscheidung nicht in dem Vertrauen auf eine endgültige Regelung treffen können. Im vorliegenden Fall wird aber auch durch die Begründung nicht suggeriert, das Bürgerbegehren könnte eine dauerhafte Freihaltung der Fläche gewährleisten. Die Freihaltung der Fläche wird lediglich als eines der Motive dafür genannt, warum das konkrete Bebauungsplanverfahren eingestellt werden soll.

32

(2) Ohne Erfolg wendet die Antragsgegnerin ein, es sei unwahr, dass sie „auf einer ca. 3,96 Hektar großen Fläche ein Allgemeines Wohngebiet“ plane, wie in der Begründung ausgeführt werde. Denn neben dem allgemeinen Wohngebiet würden in beträchtlichem Umfang öffentliche Grünflächen im Grünordnungsplan des Bebauungsplans Nr. 94 festgesetzt. Hinzu komme, dass durch die verkürzte Bezeichnung des nach dem Bürgerbegehren zur Abstimmung stehenden Bebauungs- und Grünordnungsplans in der Fragestellung als „Bebauungsplan Nr. 94“ jeglicher Bezug auf die dort enthaltenen grünordnerischen Festsetzungen fehle.

33

Die Ausführungen in der Begründung sind nicht unwahr, sondern bezeichnen den für das Verständnis des Bürgerbegehrens wesentlichen Inhalt des Bebauungsplans zutreffend. Ausweislich der Begründung des Bebauungsplanes umfasst die Fläche des räumlichen Geltungsbereichs 3,96 Hektar; hierauf nimmt die Begründung des Bürgerbegehrens Bezug („auf einer Fläche von“) und postuliert gerade nicht, dass auch das festgesetzte allgemeine Wohngebiet eine Fläche von 3,96 Hektar aufweist. Die Begründung ist auch nicht in irreführender Weise unvollständig oder zu undifferenziert. In der Begründung werden die

wesentlichen baulichen Anlagen im Einzelnen aufgezählt. Die Begründung erweckt damit weder unmittelbar noch mittelbar den irreführenden Eindruck, dass – was auch völlig unüblich wäre – die gesamte Planungsfläche versiegelt würde und der Bebauungsplan keine grünordnerischen Festsetzungen enthielte. Anders als Beschlussvorlagen für Gemeinderatssitzungen, die die bestehende Sach- und Rechtslage zunächst in neutraler Form darstellen sollen, sind die Vertreter eines Bürgerbegehrens aber nicht zu einer objektiv ausgewogenen Darstellung verpflichtet. Die um ihre Unterschrift gebetenen Gemeindebürger müssen sich vielmehr selbständig ein Urteil darüber bilden, ob sie die – in der Regel einseitig zugunsten des Bürgerbegehrens – vorgebrachten Gründe für stichhaltig halten oder ob sie sich zusätzlich aus weiteren Quellen informieren wollen (vgl. BayVGh, B.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 35), hier etwa zum genauen Umfang der durch die Planung ermöglichten Versiegelung.

34

(3) Unschädlich ist auch, dass der Begründung des Bürgerbegehrens keine Hinweise dahingehend zu entnehmen sind (was angesichts der Chronologie auch nicht möglich gewesen wäre), dass der Bebauungsplan zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bereits beschlossen wurde. Der bloßen Beschlussfassung kommt in diesem Kontext keine wesentliche Bedeutung zu, so dass, worauf die Antragstellerinnen in ihrer Replik zu Recht hinweisen, der Senat es in ständiger Rechtsprechung (vgl. BayVGh, B.v. 5.3.2020 – 4 CE 20.278 – juris Rn. 27 m.w.N.) auch ablehnt, Eilrechtsschutz bereits gegen die Beschlussfassung zu gewähren. Die Erwähnung des Satzungsbeschlusses ist daher – anders als etwa der Umstand, dass die Flächen überhaupt Gegenstand eines Bebauungsplanverfahrens sind, – zur sachgerechten Information der Gemeindebürger im Rahmen der Begründung nicht erforderlich.

35

dd) Die Fragestellung ist schließlich nicht deshalb unzulässig, weil sie auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet wäre. Die Einstellung des Verfahrens erfordert weder eine Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB noch verstieße sie gegen das Planungsgebot aus § 1 Abs. 3 BauGB.

36

(1) Die Antragsgegnerin ist der Auffassung, bei der Einstellung des Verfahrens handle es sich um eine komplexe, einem Bürgerbegehren entzogene Abwägungsentscheidung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB, weil sie angesichts des bereits erfolgten Satzungsbeschlusses in Form eines Aufhebungsbeschlusses erfolgen müsse, der denselben rechtlichen Bindungen unterliege wie der Satzungsbeschluss. Dies geht schon deshalb fehl, weil das in § 1 Abs. 7 BauGB normierte Abwägungsgebot gemäß § 1 Abs. 8 BauGB nur für die Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen gilt. Mangels Bekanntmachung der Satzung ist der Bebauungsplan aber rechtlich noch nicht existent. Die Rechtsansicht der Antragsgegnerin lässt sich auch nicht mit Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts begründen, dass im Falle der (endgültigen) Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens die förmliche Aufhebung eines zuvor gefassten Satzungsbeschlusses für erforderlich hält (BVerwGE 75, 142 = NJW 1987, 1344). Denn § 1 Abs. 8 BauGB greift nur dann ein, wenn die Aufhebung ebenfalls im Wege der Aufstellung eines Bebauungsplans erfolgt, was aus Gründen der Rechtssicherheit immer dann erforderlich sein mag, wenn ein unerkannt nichtiger Bebauungsplan bekannt gemacht worden ist. In diesen Fällen hat die Gemeinde auch darüber zu befinden, ob etwaige Verfahrensfehler, die zur Nichtigkeit geführt haben, gemäß § 214 Abs. 4 BauGB durch ein ergänzendes Verfahren unter Abwägung aller Belange geheilt werden können und sollen (vgl. etwa OVG SH, U.v. 9.12.1994 – 1 K 4722/93 – NVwZ 1995, 911/912). Die bloße Fassung des Satzungsbeschlusses begründet dagegen keine Rechtsstellung, die die Notwendigkeit einer erneuten Abwägungsentscheidung nach sich zöge.

37

(2) Die Einstellung des Bebauungsplanverfahrens verstößt nicht gegen das in § 1 Abs. 3 BauGB geregelte Planungserfordernis. Der von dem Bürgerbegehren geforderte einstweilige Verzicht auf weitere Bauleitplanung wäre nur dann rechtswidrig, wenn die Antragsgegnerin dadurch an der Erfüllung einer bereits vor Ablauf der Jahresfrist bestehenden gesetzlichen Pflicht gehindert würde, gerade auf den in Rede stehenden Flächen von ihren Planungsbefugnissen Gebrauch zu machen (vgl. BayVGh, B.v. 16.12.2021 – 4 CE 21.2839 – juris). Ein solcher gesteigerter Planungsbedarf wäre jedoch nur anzunehmen, wenn die gegenwärtige Genehmigungspraxis auf der Grundlage der planeretzenden Vorschrift des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB städtebauliche Konflikte in derartiger Intensität auslöste (vgl. BVerwG, U.v. 17.9.2003 – 4 C 14.01 – BVerwGE 119, 25 = juris Rn. 13), dass selbst der auf ein Jahr begrenzte, aus Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GG folgende Planungstopp nicht hinnehmbar erschiene. Die Voraussetzungen sind hinsichtlich der im

Außenbereich liegenden Flächen ersichtlich nicht gegeben. Zur Begründung führt die Antragsgegnerin in ihrer Beschwerdeerwiderung vom 7. Januar 2026 auch nur an, 50% ihrer Bevölkerung befänden sich in einem Alter, in dem „in naher Zukunft“ ein Pflegebedarf bestünde, und beansprucht der Sache nach einen der gerichtlichen Überprüfung entzogenen Bewertungsspielraum („final abgewogenes Erfordernis“), der sich auch auf die Frage erstreckt, ob sich das Planungsermessen zu einer Planungspflicht verdichtet hat. Insoweit hat bereits aber das Bundesverwaltungsgericht in der o.g. Entscheidung (a.a.O. Rn. 15) klargestellt, „der in der Senatsrechtsprechung aufgestellte und häufig wiedergegebene Rechtssatz, erforderlich im Sinne des Gesetzes sei die Aufstellung eines Bebauungsplan, soweit er „nach der planerischen Konzeption der Gemeinde erforderlich ist“, sei zur näheren Bestimmung einer gemeindlichen Planungspflicht ungeeignet.

38

4. Der Anordnungsgrund, d.h. die Dringlichkeit, ist ebenfalls glaubhaft gemacht. Die Antragsgegnerin hat lediglich zugesagt, bis zum Abschluss des Eilverfahrens, längstens aber bis zum 19. Januar 2026 mit der Bekanntmachung zuzuwarten. Dem Ziel des Bürgerbegehrens würde durch das Inkrafttreten des Bebauungsplans die Grundlage entzogen. Sachliche Gründe für die Notwendigkeit der sofortigen Inkraftsetzung des vom Gemeinderat beschlossenen Bebauungsplans sind weder vorgetragen noch ersichtlich; auf die obigen Ausführungen wird verwiesen.

39

5. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5, 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025. Eine Vorwegnahme der Hauptsache ist mit der Anordnung nicht verbunden.

40

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