

Titel:

Bürgerbegehren zur Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens, Antrag auf einstweilige Anordnung zur Sicherung des Zulassungsanspruchs, unwahre bzw. irreführende Tatsachenbehauptungen in der Begründung des Bürgerbegehrens, Bürgerbegehren, Begründungserfordernis, Irreführende Tatsachen, Bauleitplanung, Immissionsschutz, Gemeindliche Planungshoheit, Vorläufiger Rechtsschutz

Normenketten:

VwGO § 123

GO Art. 18a

Schlagworte:

Bürgerbegehren zur Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens, Antrag auf einstweilige Anordnung zur Sicherung des Zulassungsanspruchs, unwahre bzw. irreführende Tatsachenbehauptungen in der Begründung des Bürgerbegehrens, Bürgerbegehren, Begründungserfordernis, Irreführende Tatsachen, Bauleitplanung, Immissionsschutz, Gemeindliche Planungshoheit, Vorläufiger Rechtsschutz

Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner.
3. Der Streitwert wird auf 10.000,- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller begehren als Vertreter eines Bürgerbegehrens den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Sicherung ihres Zulassungsanspruchs.

2

Der Bebauungsplan „Z* ...“ trat am 26. September 2000 in Kraft. Am 9. Oktober 2023 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin die Aufstellung eines Bebauungsplans für das Gewerbegebiet „Z* ... II“. Der Aufstellungsbeschluss wurde am 28. Oktober 2023 ortsüblich bekannt gemacht, in der Folge jedoch vom Gemeinderat der Antragsgegnerin wieder aufgehoben.

3

Am 23. Februar 2025 führte die Antragsgegnerin aufgrund eines entsprechenden Beschlusses ihres Gemeinderats (Ratsbegehren) einen Bürgerentscheid mit folgender Fragestellung durch: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde ... anstatt des aufgegebenen Bebauungsplanverfahrens ‚Z* ... II‘ mit der ‚1. Änderung des Bebauungsplans Z* ...‘ ein neues Bebauungsplanänderungsverfahren zur moderaten Erweiterung des bestehenden Gewerbegebietes ‚Z* ...‘ einleitet?“ Nachdem das Quorum für den Bürgerentscheid erreicht worden war, fasste der Gemeinderat der Antragsgegnerin am 19. März 2025 den Aufstellungsbeschluss zur Einleitung des Verfahrens „Z* ... II“ mit 1. Änderung des Bebauungsplans „Z* ...“. Der Billigungs- und Auslegungsbeschluss wurde am 12. Mai 2025 gefasst. Die öffentliche Auslegung erfolgte vom 20. Mai 2025 bis zum 23. Juni 2025.

4

Mit Schreiben vom 10. Juni 2025 reichten die Antragsteller bei der Antragsgegnerin das Bürgerbegehren „Stoppt den Logistikpark“ mit folgender Fragestellung ein:

„Sind Sie dafür das laufende Verfahren zu Aufstellung des Bebauungsplans ‚Z* ... II mit 1. Änderung des Bebauungsplans Z* ...‘ zu stoppen?“

Zur Begründung führten die Antragsteller aus:

„Die Gemeinde ... überplant die gemäß Flächennutzungsplan vom 12.9.2023 als Gewerbegebiet ausgewiesenen erweiterten Flächen im Süden von ... mit dem Bebauungsplan ‚Z* ... II mit 1. Änderung Z* ...‘. Damit werden zusammen mit dem ‚Lärmschutzwall‘ ca. 360000 m² – momentan landwirtschaftlich genutzter – Fläche überplant. Für einen Teil – ca. 75000 m² – der vom Bebauungsplan ‚Z* ... II mit 1. Änderung Z* ...‘ überplanten Flächen besteht gemäß dem Bebauungsplan ‚Z* ...‘ bereits Baurecht. Im Gemeindegebiet sind zusammenhängende Flächen von ca. 104000 m² als Gewerbeflächen ausgewiesen.

Der Bebauungsplan lässt Baukörper in Maßen zu, die im Gemeindegebiet bisher unbekannt sind. Die Nutzung durch die Logistiksparte des Discounters , ...‘ wird offen propagiert. Von den ca. 200000 m² Bauland können gemäß dem Vorentwurf bis zu ca. 160000 m² überbaut werden. Dazu kommen 23500 m² Verkehrsfläche, sowie eine Erddeponie mit einer Ausdehnung von ca. 50000 m². Es sind unbegrenzte Wandlängen möglich, soweit die Abstandsflächen eingehalten werden. Auffüllungen des Geländes von bis zu 21 m Mächtigkeit und max. Wandhöhen von bis zu 16,15 m sind dem Bericht des Ingenieurbüros ... zu entnehmen.

Die zukünftig in ca. 90 m angrenzende Gewerbebebauung ändert den Charakter des Gebietes, das momentan von einer nach Süden und im Osten bis zum Autobahnwall landwirtschaftlich genutzten Fläche einrahmt damit nicht nur optisch nachhaltig.

Die mit der Nutzung einhergehenden Immissionen in Form von Lärm, Licht und Verkehr gehen zu Lasten der angrenzenden Bebauung. Insbesondere ist das reine Wohngebiet , ...‘, der Kindergarten mit Kinderkrippe, der Sportplatz sowie der Friedhof betroffen. Insbesondere die Verkehrsbelastung wird im gesamten Gemeindegebiet spürbare Nachteile mit sich bringen.

Die Immissionen herrührend von der Bundesautobahn ... sowie einem Steinbruch waren bereits bei Aufstellung des Bebauungsplans ‚Wohngebiet ...‘ im Jahre 1975 einschlägig bekannt. Das Gewerbegebiet Z* ... entwickelte sich in Richtung dieses Wohngebietes, hielt aber bisher so großen Abstand, dass es zu keinen planerischen Konflikten kam. Dies ändert sich nun durch die angedachte Bebauung. Die Planung verschärft die sogenannte Gemengelage enorm.

Die entstehenden Arbeitsplätze sind auf absehbare Zeit durch Gemeindebürger nicht zu decken – die ansässigen Unternehmen haben bereits jetzt Schwierigkeiten offene Stellen zu besetzen. Diese Situation wird durch die Ansiedlung massiv verschärft und kann nur durch Einpendler geheilt werden. Dass sich ein nennenswerter Anteil der dort künftig Beschäftigten auch in ... ansiedeln wird darf zu recht bezweifelt werden.“

5

Der Gemeinderat der Antragsgegnerin beschloss in der Sitzung am 9. Juli 2025 mehrheitlich, das Bürgerbegehren aufgrund der Begründung, die unzutreffende Tatsachen vorweise und die geltende Rechtslage unvollständig oder unzutreffend erläutere, nicht zuzulassen.

6

Am 28. Juli 2025 wurde bei der Antragsgegnerin ein weiteres Bürgerbegehren mit der Fragestellung „Sind Sie dafür das laufende Verfahren zu Aufstellung des Bebauungsplans ‚Z* ... II mit 1. Änderung des Bebauungsplans Z* ...‘ zu stoppen?“ eingereicht. Dieses Bürgerbegehren wurde mit Bescheid der Antragsgegnerin vom 8. September 2025 als unzulässig zurückgewiesen. Gegen diesen Bescheid wurde Klage erhoben (B 4 K 25.1094) und außerdem ein Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt (B 4 E 26.43).

7

Mit Bescheid vom 4. August 2025 wies die Antragsgegnerin das am 10. Juni 2025 eingereichte Bürgerbegehren „Stoppt den Logistikpark“ als unzulässig zurück (Ziffer 1 des Bescheids). Der beantragte Bürgerentscheid werde nicht durchgeführt (Ziffer 2 des Bescheids). Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt, das Bürgerbegehren sei aus formellen Gründen unzulässig. Die vorliegende Begründung des Bürgerbegehrens entspreche nicht den notwendigen Voraussetzungen. Die Ausführungen, dass eine Erddeponie auf dem Bebauungsplangebiet entstehen würde, seien unzutreffend. Vielmehr handle es sich um eine Modellierung des Geländegebiets sowie Aufschüttungen im Plangebiet. Durch die Bezeichnung Erddeponie werde suggeriert, dass im Vorhabengebiet eine Deponie entstehen solle, auf welche Abfälle

abgelagert würden. Ferner werde ausgeführt, dass unbegrenzte Wandlängen möglich seien, soweit die Abstandsflächen eingehalten würden. Auch diese Ausführungen seien unzutreffend und irreführend. Zunächst werde nicht ersichtlich, was mit den Ausführungen „unbegrenzte Wandlänge“ gemeint sei. Hierzu sei festzuhalten, dass im Bebauungsplanentwurf im Rahmen der Festsetzungen für das Maß der baulichen Nutzungen sowohl eine Grundflächenzahl als auch die Höhe der baulichen Anlagen festgelegt seien. Ferner seien entsprechende Baugrenzen festgesetzt. Hier werde den unterschreibenden Bürgern der Eindruck vermittelt, dass keinerlei Festsetzungen im Sinne der Art der baulichen Nutzung vorlägen und überhaupt keine planerische Tätigkeit gegeben sei. Außerdem sei unzutreffend, dass die Planungen des verfahrensgegenständigen Bebauungsplans die Lage enorm verschärfen würden. Durch die Ausführungen in der Begründung des Bürgerbegehrens werde suggeriert, dass Lärmimmissionen, gerade für das Wohngebiet, aufgrund des geplanten Gewerbegebiets nicht eingehalten würden und sich die Situation enorm verschlechtern würde. Dies sei nicht der Fall.

8

Gegen diesen Bescheid ließen die Antragsteller mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 3. September 2025, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tag, Klage (B 4 K 25.946) erheben sowie unter dem 4. Dezember 2025 beantragen, den Bescheid der Antragsgegnerin vom 4. August 2025 aufzuheben und das begehrte Bürgerbegehren zuzulassen. Zur Begründung wurde maßgeblich ausgeführt, der Bescheid sei rechtswidrig und verletze die Antragsteller in ihren Rechten. Er sei nur knapp begründet und eine Anhörung habe nicht stattgefunden. Gleichermaßen sei der Bescheid materiellrechtlich nicht haltbar, denn er enthalte die notwendige Fragestellung, die auch zulässig sei. Die etwas „einseitigen“ Ausführungen seien weder verfehlt noch unzutreffend. Zur Flächenbilanz des Bebauungsplans werde auf Ziffer 6.1 der Begründung mit Umweltbericht „Vorentwurf vom 12. Mai 2025“, S. 24 ff. verwiesen.

9

Der angegriffene Begriff „Deponie“ sei im Kontext sowohl der rechtlichen Rahmenbedingungen des Gesetzes zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG), der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV), des Bayerischen Verfüllleitfadens sowie der Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung – EBV) und des zur „Geländemodellierung“ angedachten Materials als auch der damit einhergehenden wirtschaftlichen Folgen zu verstehen. Ausweislich des Bodengutachtens seien die Aushubmassen geogenbedingt vorbelastet und gemäß Ersatzbaustoffverordnung bzw. Verfüllleitfaden in die Klassen BM-F3 bzw. Z 2-Material einzustufen. Der Oberboden sei laut BBodSchV Anlage 1 eingeschränkt verwertbar. Die vom Gutachter vorgeschlagenen Abfallschlüsselnummern lauteten: AVV 170501 bzw. 200202. Die Aushubmassen (Baggergut) gälten nach KrWG grundsätzlich als Abfall, der nach Möglichkeit einer höherwertigen Nutzung zuzuführen bzw. wiederzuverwerten sei. Eine Verwendung außerhalb des geologischen Milieus BAG-53 sei aufgrund der Belastung nur sehr eingeschränkt möglich und vor dem Hintergrund der anfallenden Massen (> 100.000 Tonnen) wirtschaftlich nicht tragbar. Eine Geländemodellierung mit „Fremdmaterial“ nach Ersatzbaustoffverordnung scheidet aus, da eine Geländemodellierung keinem der in der Ersatzbaustoffverordnung geregelten standardisierten Einbaufälle in einem technischen Bauwerk entspreche. Eine solche Verwendung sei – bei geogen belastetem Material – nur am Ort der Entstehung rechtlich möglich, andernfalls sei das Material als Abfall zu entsorgen bzw. zu verwerten. Der Begriff Deponie definiere sich nach allgemeinem Verständnis wie folgt: „Auf einer Deponie werden Abfälle langfristig abgelagert und bis auf wenige Ausnahmen endgelagert. Eine Deponie ist eine bauliche und technische Anlage, mit der erreicht werden soll, dass die Ablagerung von Abfällen die Umwelt möglichst wenig schädigt.“ Dadurch, dass die entstehenden Aushubmassen aufgrund wirtschaftlicher sowie abfallrechtlicher Bedingungen nicht höherwertig verwendet werden könnten, sei die Bezeichnung Deponie zwar überspitzt, aber nicht unzutreffend.

10

Die in der Begründung enthaltene Aussage zu einer Verschärfung der Immissionsbelastung des angrenzenden, als reines Wohngebiet festgesetzten Wohngebiets „...“ sei denklogisch. Ein an eine Wohnbebauung heranrückendes Gewerbegebiet verursache immer zusätzliche Immissionen. Ausweislich des Lärmgutachtens solle der Gemeinderat die Abwägungsentscheidung treffen, die Grenzwerte von 35 dB(A) auf 42,5 dB(A) für die Nachtstunden aufzuheben, weil ansonsten trotz innerer Gliederung des Bebauungsplans keine der angedachten gewerblichen Nutzungen möglich sei. Es werde gutachterlich eine

sog. Gemengelage zur Begründung der Anhebung der Grenzwerte unterstellt. Diese Gemengelage werde jedoch erst durch die angedachte Bebauung geschaffen bzw. durch das Heranrücken des Gewerbegebiets an die Wohnbebauung verschärft. Der momentane Abstand von ca. 300 m verkürze sich auf 90 m. Auch die zusätzlichen Immissionen herrührend aus zusätzlichem Verkehrsaufkommen – es werde von ca. 600 Arbeitsplätzen sowie einer logistischen Nutzung gesprochen – seien denklogisch und nicht von der Hand zu weisen. Bemerkenswert sei in diesem Zusammenhang eine inzwischen vorliegende Stellungnahme der Regierung von ..., die im Tenor den Bebauungsplan für unzulässig halte, da keine Gemengelage vorliege, sondern diese erst durch die angedachte Bebauung geschaffen werde. Zudem seien alle Unterlagen nebst Umweltbericht ausgelegt worden, so dass sich interessierte Bürger konkret hätten darüber informieren können, inwieweit die Verschärfung tatsächlich eintrete.

11

Mit Beschluss vom 27. Oktober 2025 billigte der Gemeinderat der Antragsgegnerin den Entwurf des Bebauungsplans „Z* ... II“ mit 1. Änderung des Bebauungsplans „Z* ...“. Im Zeitraum vom 11. November 2025 zum 23. Dezember 2025 erfolgte die öffentliche Auslegung.

12

Mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 15. Januar 2026, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tag, ließen die Antragsteller beantragen,

Der Antragsgegnerin wird untersagt, bis zur rechtskräftigen Entscheidung im Klageverfahren zur Zulassung des Bürgerbegehrens (B 4 K 25.946) den Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan ... „Z* ... II“ mit 1. Änderung des Bebauungsplans „Z* ...“ ortsüblich bekannt zu machen.

13

Zur Begründung wurde ausgeführt, den Antragstellern stehe ein Anordnungsgrund zu. Bereits am 19. Januar 2026 werde über den Bebauungsplan entschieden und dieser als Satzung möglicherweise beschlossen. Dies gehe aus der beiliegenden Ladung hervor. Darüber hinaus stehe den Antragstellern ein Anordnungsanspruch zu. Der ergangene Bescheid der Antragsgegnerin sei rechtswidrig, das Bürgerbegehren zulässig. Diesbezüglich werde auf die Begründung in der Klageschrift Bezug genommen.

14

Mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 16. Januar 2026 ließ die Antragsgegnerin beantragen, den Antrag abzulehnen.

15

In der Sitzung am 19. Januar 2026 fasste der Gemeinderat der Antragsgegnerin den Satzungsbeschluss für den Bebauungsplan.

16

Unter dem 19. Februar 2026 wurde von Antragsgegnerseite erwidert, der Antrag der Antragsteller habe keine Aussicht auf Erfolg. Das verfahrensgegenständliche Bürgerbegehren sei rechtmäßig als unzulässig zurückgewiesen worden. Die Begründung des Bürgerbegehrens entspreche nicht den Anforderungen aus Art. 18a Abs. 4 Satz 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO).

17

Anders als von Antragstellerseite behauptet, seien die Ausführungen, dass eine Erddeponie entstehen würde, unzutreffend. Hierzu werde auf die Seiten 35 ff. des Bebauungsplanentwurfes (Begründung) verwiesen. Bei den Aushubmassen nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz handle es sich nicht um Abfall. Eine Deponie im Sinne von § 3 Abs. 27 KrWG sei eine Anlage zur Beseitigung von Abfällen durch Ablagerungen. Abfälle würden in § 3 Abs. 1 KrWG definiert als Stoffe und Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledige, entledigen wolle oder entledigen müsse. Dies sei im konkreten Fall nicht gegeben. Maßgeblich werde mit dem Erdaushub weiterhin ein Ziel und eine Zweckbestimmung verfolgt. Der Zweck der Aufschüttung sei die Geländemodellierung und Lärmschutzwirkung – eben nicht die Abfallbeseitigung und Entledigung von Stoffen bzw. Gegenständen. Das für die Aufschüttung zu verwendende Material – der Bodenaushub – sei zudem kein Abfall, der zu deponieren wäre. Denn nach § 2 Abs. 2 Nr. 11 KrWG seien „nicht kontaminiertes Bodenmaterial und andere natürlich vorkommende Materialien, die bei Bauarbeiten ausgehoben wurden“, kein Abfall im Sinne des für Abfall maßgeblichen Rechtsregimes des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, „sofern sichergestellt ist, dass die Materialien in ihrem natürlichen Zustand an

dem Ort, an dem sie ausgehoben wurden, für Bauzwecke verwendet werden“. Dies sei hier der Fall: Der für die Aufschüttung zu verwendende Bodenaushub stamme aus dem eigenen Plangebiet. Es bestünden auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Boden verunreinigt wäre. Eine Inanspruchnahme von Deponiekapazitäten sei ausweislich der Bebauungsplanbegründung nicht vorgesehen. Eine Einstufung des Bodenaushubs als Abfall im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sei daher fernliegend. Wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens aber von einer „Erddeponie“ gesprochen werde, so werde den Unterschreibenden suggeriert, dass auf dem Plangebiet eine Abfallbeseitigungsanlage entstehen solle mit entsprechenden belästigenden Immissionen für die Nachbarschaft durch wiederkehrenden Lieferverkehr und dauerhafte Deponiearbeiten auf der Fläche. Dies sei unzutreffend. Es handele sich bei der Verwendung des Begriffs Erddeponie zudem nicht lediglich um eine Überspitzung. Wie schon die Begriffsbestimmung der Deponie zeige, bestünden wesentliche Unterschiede in den Auswirkungen und potenziell belästigenden Immissionen durch eine Deponie oder eben einer Aufschüttung. Die Verwendung von Bodenaushub zur Landschaftsmodellierung und für Aufschüttungen sei nicht nur rechtlich, sondern ebenso im Rahmen einer Parallelwertung in der Laiensphäre etwas völlig Verschiedenes. Mit dem Begriff der Deponie sei – auch für Laien – die Bewertung verknüpft, dass wegen der abgelagerten Abfälle eine weitere jahrelange Überwachung, die gesteuerte Ableitung und Kontrolle von Sickerwasser und möglicherweise sogar Gefahren wegen der aus Zersetzungsprozessen stammenden Gase und sonstiger Gefahren einhergingen. All dies sei mit einer bloßen Aufschüttung zur Landschaftsmodellierung nicht verbunden. Die Verwendung des Begriffs der Erddeponie in der Begründung sei daher falsch und irreführend.

18

Auch die Ausführungen in der Begründung, dass „unbegrenzte Wandlängen möglich sind, soweit die Abstandsflächen eingehalten werden“, seien unzutreffend. Es sei nicht ersichtlich, was die Antragsteller mit den Ausführungen „unbegrenzte Wandlänge“ gemeint hätten. Es sei festzuhalten, dass im Bebauungsplanentwurf im Rahmen der Festsetzung für das Maß der baulichen Nutzung sowohl die Grundflächenzahl als auch die Höhe der baulichen Anlagen festgelegt seien. Außerdem seien die entsprechenden Baugrenzen festgesetzt. Auch hier werde dem unterschreibenden Bürger der Eindruck vermittelt, dass zum einen keinerlei Festsetzungen im Sinne der Art der baulichen Nutzung vorliegen würden und überhaupt keine planerische Konzeption und Tätigkeit gegeben sei. Hierzu hätten die Antragsteller schriftsätzlich in der Antragsbegründung keinerlei Angaben gemacht.

19

Gleichermaßen seien die Ausführungen in der Begründung in Bezug auf die zu erwartenden Immissionen unzutreffend. Durch diese werde suggeriert, dass die Lärmimmissionen gerade für das Wohngebiet aufgrund des geplanten Gewerbegebietes nicht eingehalten werden könnten und sich die Situation enorm verschlechtern würde. Dies sei mitnichten der Fall. Das Wohngebiet „...“ grenze unmittelbar an den Außenbereich und sei damit von jeher erhöhten Immissionsbeeinträchtigungen ausgesetzt. In der näheren Umgebung befänden sich auch tatsächlich diverse Emissionsquellen wie die Autobahn und einige Windenergieanlagen. Das ...-Gutachten zur Ermittlung der Gewerbelärmvorbelastung (Bericht-Nr. ... vom 18.9.2025) habe im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens eine Vorbelastung zur Tagzeit von 48,9 dB(A) und zur Nachtzeit von 40,4 dB(A) am Immissionsort 4 im Plangebiet ... festgestellt. Zur Nachtzeit werde der Richtwert der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm) daher bereits jetzt um 5 dB(A) überschritten. Die Angabe, dass bisher kein planerischer Konflikt bestanden habe, sei daher schon für sich genommen irreführend und unrichtig. Ferner seien im verfahrensgegenständlichen Bebauungsplan Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen vorgesehen. Die städtebaulichen Aspekte der Planung seien vorteilhaft für die benachbarte Nutzung, insbesondere auch des Wohngebietes. Zusammenfassend sei festzuhalten, dass die bereits bestehende Gemengelage nicht nachteilig verändert werde. Nicht nachvollzogen werden könnten die Ausführungen in der Antragsbegründung, dass die Gemengelage erst geschaffen werden würde. Auch der vorletzte Absatz der Antragsbegründung gebe die tatsächliche und rechtliche Lage unzutreffend wieder. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen habe die Gemeinde gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) insbesondere die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB die Belange des Umweltschutzes besonders zu berücksichtigen. Diesen gesetzlichen Vorgaben werde im vorliegenden Bebauungsplanverfahren ausdrücklich Rechnung getragen. Gerade wegen der Schutzwürdigkeit des Wohngebietes „...“ sowie des angrenzenden Sportplatzes sei – als Ergebnis eines vorangegangenen Öffentlichkeitsdialogs – eine Geländemodellierung vorgesehen. Diese bewirke eine optische Abschirmung

der Betriebsstätte gegenüber der Wohnbebauung. Von der Wohnbebauung aus solle auch künftig der Blick auf eine landwirtschaftlich geprägte Fläche möglich bleiben, so dass sich der bisherige Gebietscharakter nicht nachhaltig verändere. Darüber hinaus würden durch die Geländemodellierung und ergänzende Festsetzungen positive Effekte im Hinblick auf die Lärmemissionen erzielt. Der Bebauungsplan enthalte zudem konkrete Festsetzungen zum Schutz vor Lichtemissionen. Die Verkehrsführung werde künftig nicht mehr – wie bislang – an der Kindertagesstätte vorbeigeführt. An dieser Stelle sei die Errichtung eines Pollers vorgesehen. Der gesamte gewerbliche Verkehr solle ausdrücklich und ausschließlich über die fertiggestellten Gewerbestraßen geleitet werden. Ferner sei vorgesehen, den Parkplatz durch eine Lärmschutzwand in Richtung des Friedhofs abzuschirmen, um auch diesem besonders sensiblen Schutzgut Rechnung zu tragen. Bestandteil des Bebauungsplans sei zudem die Errichtung eines Kreisverkehrs am „Eingang“ des Gewerbegebietes. Dieser Kreisverkehr diene der geordneten Verkehrslenkung mit dem Ziel, den Verkehr unmittelbar von der Autobahn in das Gewerbegebiet zu führen und zugleich zu verhindern, dass ortsfremde Verkehrsteilnehmer die Zufahrt verfehlten und in das Gemeindegebiet einführen. Zutreffend sei, dass es derzeit mangels entsprechender Verkehrslenkung vorkomme, dass Verkehr an der Kindertagesstätte vorbeiführe, der dort nicht hingehöre. Gerade dieser Missstand solle jedoch durch die im Bebauungsplan vorgesehenen Maßnahmen dauerhaft beseitigt werden. Die im Raum stehende Darstellung, der Bebauungsplan führe zu einer zusätzlichen Belastung im Bereich der Kindertagesstätte, verkenne somit nicht nur die tatsächliche Planungslage, sondern verkehre die Zielrichtung der vorgesehenen Maßnahmen in ihr Gegenteil.

20

Die Behauptung, die Gewerbebebauung grenze in einem Abstand von lediglich 90 m an, sei unzutreffend bzw. jedenfalls nicht hinreichend bestimmt. Es bleibe bereits unklar, worauf sich diese Entfernungsangabe konkret beziehen solle. Soweit hiermit der Abstand zur nächstgelegenen Wohnbebauung gemeint sein sollte, betrage dieser tatsächlich rund 180 m und damit das Doppelte der behaupteten Entfernung. Die Angabe von 90 m stelle somit keinen nachvollziehbaren oder überprüfbaren Bezugspunkt dar.

21

Ferner würden im Begründungsteil zu den Arbeitsplätzen die Tatsachen falsch dargestellt. Die Arbeitslosenquote in der Stadt ... betrage aktuell 7,7% und sei damit nach ... die zweithöchste in Bayern. Auch im Landkreis ... liege die Arbeitslosenquote bei aktuell über 4% und damit über dem bayerischen Durchschnitt. Die Antragsgegnerin verfüge über voll erschlossene Bauplätze, Baulücken in allen Ortsteilen sowie Leerstände im gesamten Gemeindegebiet. Es stünden zudem ausreichend Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung. Alle Schulen könnten Schüler aufnehmen. Dadurch könnten eben die offenen Stellen besetzt werden, Beschäftigte sich in ... ansiedeln, wodurch die Ansiedlung gerade nicht nur durch Einpendler „geheilt“ werden könne.

22

Das verfahrensgegenständliche Bürgerbegehren sei noch aus einem weiteren Grund unzulässig: Sehe man die Historie bzw. Vorgeschichte, so sei festzuhalten, dass die Bevölkerung der Antragsgegnerin sich bereits im Februar 2025 im Rahmen eines Bürgerentscheids mit der Aufstellung eines erweiterten Bebauungsplans im Gebiet Z* ... im Rahmen einer Abstimmung auseinandergesetzt habe. Damit sei das hier verfahrensgegenständliche Bürgerbegehren der Antragsteller keine echte inhaltliche Alternative, sondern werde im Wesentlichen nur als gegenläufige Form neu gestellt. Lege man die Intention der Rechtsprechung des BayVGh (etwa im B.v. 17.3.2023 – 4 CE 23.503) zur Frage der gegenläufigen Bürgerentscheide zugrunde, so könne im konkreten Fall nichts Anderes gelten. Der Sinn und Zweck des Art. 18a GO sei die Wahrung der Abstimmungsfreiheit und ein Instrument der unmittelbaren Demokratie. Dies werde jedoch ad absurdum geführt, wenn kurzzeitig hintereinander inhaltsgleiche Sachverhalte im Rahmen eines Bürgerbegehrens Berücksichtigung finden sollten. Zum einen werde das Instrument des Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids verfassungsrechtlich entwertet und zum anderen würden die betroffenen Kommunen in ihrer Planungshoheit völlig beschnitten. Die Handlungsfähigkeit der Gemeinde und damit das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG), Art. 11 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern (BV) sei durch ein solches Vorgehen bedroht. Nach dem BayVerfGH (U.v. 29.8.1997 – Vf. 10-VII-96 – BeckRS 1997, 16822) sei das kommunale Selbstverwaltungsrecht nicht nur dann zu beachten, wenn es um die den Gemeinden zu überlassenden Aufgaben gehe. Aus ihm ergäben sich auch Anforderungen an die Regelung der Kommunalverfassung. Diese dürfe nicht so ausgestaltet werden, dass die ernste Gefahr einer Lähmung der gemeindlichen

Tätigkeiten bestehe. Nach dem Gesetzeswortlaut des Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO könne zwar grundsätzlich ein Bürgerentscheid durch einen anderen Bürgerentscheid abgeändert werden. Diese Verfahrensregelung dürfe jedoch nicht so weit gehen, dass einige Bürger bei unveränderter Sachlage eine ordnungsgemäße Arbeit des Gemeinderats und der Gemeinde immer wieder verzögerten, indem neue Bürgerentscheide zu demselben Thema beantragt werden könnten. Ziel der Regelung sei nicht, einer im kurz zuvor durchgeführten Bürgerentscheid unterlegenen Gruppe von Bürgern so lange eine Blockierung der Arbeit des Gemeinderats und der Umsetzung von Beschlüssen und Bürgerentscheiden durch Beantragung neuer Bürgerentscheide zu ermöglichen, bis dieser Gruppe von Bürgern das Ergebnis passe. Dies entspreche auch nicht den aus Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV folgenden staatsbürgerlichen Rechten. Die Stimmenabgabe werde faktisch wertlos, sobald ein erneutes Bürgerbegehren nur wenige Wochen oder Monate später die getroffene Entscheidung wieder aufheben könne. Letztendlich führe die mehrfache Durchführung von Bürgerentscheiden auch zu einer Lähmung der Handlungsfähigkeit der Gemeinde. Die Gemeinde investiere nach durchgeführtem Ratsbegehren über Monate in die Aufstellung des Bebauungsplans und schließe einen städtebaulichen Vertrag mit dem Vorhabenträger. Solche Investitionen seien für alle Parteien völlig unwirtschaftlich, wenn ein erneutes Bürgerbegehren jederzeit das Aufstellungsverfahren wieder beenden könne. Zudem würden gerade in kleinen Gemeinden wie der Antragsgegnerin durch die Behandlung des Bürgerbegehrens die Kapazitäten der Gemeindeverwaltung erheblich belastet, die dann für andere Aufgaben der Gemeinde nicht mehr zur Verfügung stünden. Der Gesetzgeber habe bereits in Art. 18a Abs. 1 GO in seinem Wortlaut zum Ausdruck gebracht, dass über eine entsprechende Angelegenheit „ein“ Bürgerentscheid beantragt werden könne. Es widerspreche sowohl dem Wortlaut, der gesetzgeberischen Intention und auch der verfassungsrechtlich gewährten Abstimmungsfreiheit nach Art. 7 Abs. 2 BV, wenn Bürgerentscheide immer und immer wieder durchgeführt würden, obwohl es sich hierbei um denselben Sachverhalt handele. In dieser rechtsmissbräuchlichen Anwendung liege eine reine Umgehung des ersten Ratsbegehrens und Bürgerentscheids, die nicht von der Gemeinde hingenommen werden müsse.

23

Im Rahmen der Zulässigkeitsentscheidung des Bürgerbegehrens seien auch die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 61 Abs. 2 GO) zu berücksichtigen. Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen sei der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor Gericht. Die Gemeinde habe bereits in die Aufstellung des Bebauungsplans investiert und am 27. November 2025 einen städtebaulichen Vertrag mit der Vorhabenträgerin abgeschlossen. Der Vertrag sei grundsätzlich bereits mit Unterzeichnung wirksam. Zugunsten der Gemeinde sei eine weitgehende Erschließungs- und Herstellungspflicht der Vorhabenträgerin vorgesehen. Die Haushaltslage der Antragsgegnerin könnte die komplette Erschließung sonst nicht ermöglichen. Auf diese Erschließungsleistungen der Vorhabenträgerin zu verzichten, sei für die Gemeinde wirtschaftlich also grob unvernünftig und widerspreche dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie einem dem Wohl der Gemeindeglieder verpflichteten Vorgehen der Gemeinde. Im Rahmen der konkreten Abwägungsentscheidung sei zugunsten der Antragsgegnerin auch zu berücksichtigen, dass sachliche Gründe für ein alsbaldiges Handeln auf Seiten der Gemeindeorgane den Vorzug verdienen. Hier sei insbesondere zu berücksichtigen, dass die bauwilligen Bauherren im Hinblick auf den de facto (mit Ausnahme des Satzungsbeschlusses) „fertigen“ Bebauungsplan enorme planerische sowie finanzielle Mittel getätigt hätten. Den Antragstellern seien seit geraumer Zeit der genaue Verfahrensablauf der Bauleitplanung und der Fortgang des Bebauungsplanverfahrens bekannt gewesen. Trotz des Fortgangs der Planungen und der planerischen Investitionen hätten die Antragsteller keinerlei Schritte des Eilrechtsschutzes ergriffen, damit das Vorhaben und die Planungen nicht fortgesetzt werden könnten. Den Antragstellern gehe es bewusst darum, den Sachverhalt in die Länge zu ziehen, damit die entsprechenden Investoren vom Vorhaben abspringen würden und das Bauleitplanverfahren aus diesem Grund nicht weiterverfolgt werde. Auch dieses Verhalten sei rechtsmissbräuchlich. Zusammenfassend sei daher festzuhalten, dass das konkrete Bürgerbegehren als unzulässig zurückzuweisen und daher der Eilantrag kostenpflichtig abzulehnen sei.

24

Der Bevollmächtigte der Antragsteller replizierte mit Schriftsatz vom 25. Februar 2026, in den Festsetzungen der Art der baulichen Nutzung unter 1.3.1 des Bebauungsplanes habe es geheißen: „Es wird eine abweichende Bauweise gemäß § 22 Abs. 4 BauNVO festgesetzt. Baukörper sind in uneingeschränkter Länge zulässig, soweit die festgesetzte Grundflächenzahl nicht überschritten wird und die Baugrenzen

eingehalten werden. Die Abstandsflächen nach BayBO sind ebenfalls einzuhalten.“ Dies sei im Satzungsbeschluss zwischenzeitlich auf nachfolgende Formulierung geändert: „Es wird eine abweichende Bauweise gemäß § 22 Abs. 4 BauNVO festgesetzt. Bebauung mit einer Gebäudelänge von über 50 m ist zulässig, soweit die festgesetzte Grundflächenzahl nicht überschritten wird und die Baugrenzen eingehalten werden. Die Abstandsflächen nach BayBO sind ebenfalls einzuhalten.“ In Verbindung mit den Festsetzungen unter 1.4 des Bebauungsplanes „Aktive Lärmschutzmaßnahmen in Form von Erdwällen und Schallschutzwänden werden mit 0 H berechnet und sind ohne eigene Abstandsflächen in den Abstandsflächen anderer Gebäude zulässig.“ sowie dem Verweis auf die Bayerische Bauordnung (BayBO), wonach Abstandsflächen im Gewerbegebieten 0,2 H, mindestens 3 m betragen, die Baugrenze aber genau hier zum Liegen komme, sei somit nur noch diese maßgebend. Das keine Wände bis auf Nachbargrundstücke errichtet werden dürften, sei jedem Bürger klar.

25

Die Anhebung der Schallgrenzwerte fuße nun nicht mehr auf einer Gemengelage nach dem Baugesetzbuch (BauGB), sondern auf einer „unechten Gemengelage“ gegenüber dem Außenbereich nach TA Lärm. Aufgrund der Stellungnahme der Regierung von ... habe man die Begründung für die Anhebung der Schallgrenzwerte von „Gemengelage“ auf Vorbelastung umgestellt. Es sei über zwei Jahre mit dem Argument der Gemengelage argumentiert worden, was die Regierung von ... für nicht tragfähig halte. Schalltechnische Untersuchungen, die nach dem Einreichen des Bürgerbegehrens und der Ablehnung gemacht worden seien, deuteten zwar darauf hin, dass eine Vorbelastung vorliege, dies habe jedoch nicht zum Argument der Ablehnung gemacht werden können. Schon die Tatsache, dass die Regierung von ... die Anhebung der Schallgrenzwerte des reinen Wohngebietes „...“ aufgrund der „Herbeiplanung“ einer Gemengelage nach BauGB unter nicht Einhaltung des Trennungsgrundsatzes als Begründung für höhere Grenzwerte für unzulässig halte, verdeutliche, dass hier Immissionen auf das reine Wohngebiet „...“ zu erwarten seien. Die Grenzwerte für ein reines Wohngebiet würden deutlich überschritten. Auch die Grenzwerte für ein allgemeines Wohngebiet würden durch den Bebauungsplan in der Zeit von 5 bis 6 Uhr um 2 dB(A) überschritten. Die Bewohner des Wohngebietes dürften sich demnach vorrechnen lassen, dass gemäß einer nicht nachvollziehbaren Messung das „Rauschen“ der Autobahn und der im Jahr 2013/2014 errichteten Windkraftanlagen, die jetzt auch noch leistungsoptimiert betrieben werden dürften, störender sei als ein Logistikzentrum mit ca. 460 Lkw-Bewegungen und 1200 Pkw-Bewegungen in der Spitze.

26

Die Aussage, dass der Abstand 180 m betrage, sei falsch. Der Abstand zwischen „Flur-Nr. ... und der Baugrenze des GE2a“ betrage ca. 86 m. Hier werde im letzten Entwurf zusätzlich eine Lärmschutzwand geplant.

27

Die Bevölkerungszahlen der Gemeinden ... und ..., in welchen ebenfalls große Logistikzentren vorhanden seien, untermauerten die getroffene Aussage. Es seien zwar Arbeitsplätze in nennenswerter Zahl entstanden, die am Wohnort beschäftigte Bevölkerung sei aber nur marginal gewachsen. Der Großteil der Arbeitnehmer pendele ein. Die Zahlen des Bayerischen Landesamts für Statistik untermauerten diese Entwicklung. Ursächlich sei eine Mischung aus Lohnniveau, Art des Arbeitsplatzes und Kulturkreis. Das Lohnniveau lasse meist keinen Erwerb von Wohneigentum zu. Ein nennenswerter Mietmarkt existiere nicht. Die Arbeitgeber würden häufig gewechselt, da es sich hauptsächlich um angelernte Tätigkeiten handele. Die dort Beschäftigten hätten häufig einen Migrationshintergrund und zögen aus kulturellen Gründen nicht in ländliche Regionen.

28

Ob und mit welchem Inhalt die Gemeinde einen städtebaulichen Vertrag abgeschlossen habe, sei nicht bekannt. Sollte dies am 27. November 2025 geschehen sein, so habe sie das unter Kenntnis der Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens vom 3. September 2025 getan. Eilrechtsschutz gegen die Ablehnung eines Bürgerbegehrens sei nach ständiger Rechtsprechung erst gegen die Ausfertigung der Satzung – sprich gegen die Veröffentlichung – möglich. Die Erhebung der Klage gegen den ablehnenden Bescheid der Gemeinde sei fristgerecht erfolgt. Von rechtsmissbräuchlichem Verhalten könne keine Rede sein – es sei der Beklagten durchaus möglich gewesen, den Bescheid früher zu versenden.

29

Ergänzend wird in entsprechender Anwendung des § 117 Abs. 3 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) auf die Gerichtsakte – auch in den Verfahren B 4 E 26.43, B 4 K 25.946 sowie B 4 K 25.1094 – und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

30

1. Der zulässige Antrag hat aus den dargelegten Gründen keinen Erfolg.

31

a) 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 Antragsteller 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 – juris Rn. 17 m.w.N.). Der Inhalt einer Sicherungsanordnung darf allerdings nicht über den Umfang der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO hinausgehen (BayVGh, B.v. 19.3.2007 – 4 CE 07.416 – juris Rn. 16 rek. auf B.v. 30.12.2002 – 4 CE 02.2272).

32

b) Der Antrag ist jedoch unbegründet.

33

Nach § 123 Abs. 1 und 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2, § 294 Abs. 1 der Zivilprozessordnung (ZPO) sind sowohl ein Anordnungsanspruch, d.h. der materielle Anspruch, für den der Antragsteller vorläufigen Rechtsschutz sucht, als auch ein Anordnungsgrund, der insbesondere durch die Eilbedürftigkeit einer vorläufigen Regelung begründet wird, glaubhaft zu machen.

34

aa) Ein Anordnungsgrund wurde von Antragstellerseite glaubhaft gemacht.

35

Der für die erstrebte Regelungsanordnung notwendige Anordnungsgrund in Gestalt einer besonderen Dringlichkeit des Rechtsschutzbegehrens ergibt sich vorliegend aus der Gefahr, dass das von den Antragstellern geltend gemachte Recht auf Zulassung des eingereichten Bürgerbegehrens (Art. 18a Abs. 8 GO) durch weiteren Zeitablauf vereitelt werden könnte.

36

Das Bürgerbegehren ist darauf gerichtet, das laufende Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans „Z* ... II mit 1. Änderung des Bebauungsplans Z* ...“ zu stoppen. Die Antragsgegnerin hat lediglich zugesagt, bis zum Abschluss des Eilverfahrens 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.

37

bb) Ein Anordnungsanspruch wurde hingegen nicht glaubhaft gemacht.

38

Rechtsgrundlage für die Entscheidung der Beklagten über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO. Ein Bürgerbegehren ist zulässig, wenn die in Art. 18a Abs. 1 bis 6 GO geregelten Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens vorliegen und die Maßnahmen, die mit dem Bürgerbegehren erreicht werden sollen, mit der Rechtsordnung im Übrigen in Einklang stehen (vgl. VG Bayreuth, B.v. 27.9.2016 – B 5 K 15.982 – juris Rn. 32 m.w.N.). Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, die von den Gerichten in der Hauptsache uneingeschränkt nachprüfbar ist (vgl. BayVGh, B.v. 20.12.2021 – 4 CE 21.2576 – juris Rn. 27).

39

aaa) Da es sich bei der Zulassung eines Bürgerbegehrens um eine rechtlich gebundene Entscheidung handelt, sind die von Antragstellerseite im Hauptsacheverfahren geltend gemachten formellen Mängel des

Bescheids vom 4. August 2025 unerheblich. Maßgeblich ist lediglich, ob die Voraussetzungen des Art. 18a Abs. 1 bis 6 GO nach der hier gebotenen summarischen Prüfung erfüllt sind und dem Antragsteller ein entsprechender Anspruch auf Zulassung seines Bürgerbegehrens zusteht.

40

bbb) Die Voraussetzungen des Art. 18a Abs. 1 bis 6 GO sind vorliegend nicht erfüllt.

41

Zwar betrifft das Bürgerbegehren 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).

42

Allerdings ist die Formulierung der Begründung zu beanstanden.

43

Ein zulässiges Bürgerbegehren muss nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO eine (auf allen Unterschriftslisten gleichlautende) Begründung enthalten. Mit diesem Erfordernis soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie vom Initiator des Bürgerbegehrens 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 (BayVGH, U.v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – juris Rn. 27). 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 Satz 1 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 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, U.v. 4.7.2016 a.a.O. Rn. 27 f.; B.v. 20.12.2021 – 4 CE 21.2576 – juris Rn. 28; jeweils m.w.N.). Hierbei sind jedoch auch die Besonderheiten des plebiszitären Entscheidungsprozesses auf der kommunalen Ebene zu berücksichtigen. Zu beanstanden ist die Begründung eines Bürgerbegehrens danach nur, wenn sie über eine bloß tendenziöse Wiedergabe von Informationen hinaus einen entscheidungsrelevanten Umstand nachweislich falsch oder in objektiv irreführender Weise darstellt (vgl. BayVGH, U.v. 17.5.2017 – 4 B 16.1856 – juris Rn. 34 f.). Der Begründungstext muss zudem keine Rechtsausführungen zum derzeitigen Verfahrensstand oder zu den zulässigen Handlungsoptionen enthalten, sondern darf in pauschaler und plakativer Weise die aus Sicht des Initiators wichtigsten Gründe für die Ablehnung des Projekts präsentieren (vgl. BayVGH, U.v. 13.3.2019 – 4 B 18.1851 – juris Rn. 30).

44

Gemessen an diesen Grundsätzen enthält die Begründung des Bürgerbegehrens nach summarischer Prüfung des Gerichts in einzelnen Punkten unrichtige bzw. irreführende Tatsachen (vgl. [1]). Diese haben erhebliche Relevanz für die Abstimmung und stützen die Begründung des Bürgerbegehrens wesentlich, sodass das Begründungserfordernis des Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO nicht erfüllt ist (hierzu unter [2]).

45

(1) Zumindest zwei der in der Begründung enthaltenen Tatsachenbehauptungen sind nach summarischer Prüfung des Gerichts unzutreffend bzw. irreführend.

46

Im zweiten Absatz der Begründung des Bürgerbegehrens heißt es: „Dazu kommen 23500 m² Verkehrsfläche sowie eine Erddeponie mit einer Ausdehnung von ca. 50000 m².“ Nach den vorliegenden Planunterlagen ist die Behauptung, es würde eine Erddeponie entstehen, unwahr bzw. irreführend.

47

In der Begründung des Bebauungsplans wird auf den Seiten 34 f. und 66 ausgeführt:

„Nutzung des Erdaushubs/der Massen aus dem Plangebiet vor Ort, ohne Inanspruchnahme von Deponiekapazitäten und ohne die Emissionen aus dem Abtransport der Massen. (...) Bei den Erdarbeiten

anfallender, unbelasteter Mutterboden ist in nutzbarem Zustand zu erhalten und im Geltungsbereich des Bebauungsplans wieder zu verwerten oder einer Wiederverwertung zuzuführen. Zielstellung ist es, den Erdaushub im Zuge der Geländeauffüllung innerhalb des Plangebiets zu verwenden. Im bebaubaren Bereich sind der belebte Oberboden (Mutterboden) und ggf. kulturfähige Unterboden nach § 202 BauGB zu schonen, getrennt abzutragen, fachgerecht zwischenzulagern, vor Verdichtung zu schützen und möglichst nach den Vorgaben der §§ 6-8 BBodSchV ortsnah zu verwerten. Der nicht kulturfähige Unterboden und das Untergrundmaterial sollte grundsätzlich innerhalb des Plangebiets in technischen Bauwerken verwendet werden, um eine Entsorgung zu vermeiden.“

48

Dem geotechnischen Bericht zur Voruntersuchung der ... vom 15. April 2023 ist auf Seite 15 f. zu entnehmen:

„Alle untersuchten Bodenproben weisen speziell bei den Schwermetallen Chrom, Nickel und z.T. Kupfer im Feststoff erhöhte Messwerte auf. Mit Blick auf die Hintergrundwerte liegen alle Messwerte im Bereich der nachgewiesenen Hintergrund-Belastung. Die erhöhten Messwerte sind geogen bedingt (Anreicherung von Mineralien, gebunden in Feststoffverbindungen). Im Sinne der BBodSchV und der Veröffentlichung des LfU Bayern hinsichtlich der natürlichen Hintergrundwerte liegt somit bei keiner der untersuchten Bodenproben/Baugrundsichtungen ein schadhafter anthropogener Eintrag vor. Hinsichtlich der Verwertung von Überschussmassen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen, im freien Landschaftsbau oder in technischen Bauwerken im Umfeld desselben geologischen Milieus/BAG-53 stellt aus gutachterlicher Sicht keine Verschlechterung der Bodeneigenschaften sowie des ‚umwelttechnischen Zustands‘ dar und kann aus gutachterlicher Sicht uneingeschränkt erfolgen. Rein formell nach BBodSchV 2021 werden die Vorsorgewerte nicht eingehalten und eine Verwertung außerhalb der BAG-53 ist nicht möglich. Ebenso ist eine Verwertung gemäß EBV oder Verfüll-Leitfaden Bayern nur sehr eingeschränkt als Materialklasse BM-F3 (EBV) oder als Z-2 Material (Verfüll-Leitfaden) auf Basis der Messwerte möglich. Im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und der stark erhöhten Kosten sollte somit unbedingt eine möglichst ortsnahe Verwertung von Überschussmassen bereits im Vorfeld (Planungsphase) vereinbart/festgelegt werden. (...) Für den Transport und die Verwertung ist die AVV 17 05 04 für Unterboden und Mutterboden oder alternativ für den Mutterboden 20 02 02 zu verwenden.“

49

Dies zugrunde gelegt beinhalten die Planungen hier sowohl rechtlich als auch unter Berücksichtigung einer etwaigen Parallelwertung in der Laiensphäre keine Erddeponie. Deponien sind nach § 3 Abs. 27 KrWG Beseitigungsanlagen zur Ablagerung von Abfällen oberhalb der Erdoberfläche (oberirdische Deponien) oder unterhalb der Erdoberfläche (Untertagedeponien). Zu den Deponien zählen auch betriebsinterne Abfallbeseitigungsanlagen für die Ablagerung von Abfällen, in denen ein Erzeuger von Abfällen die Abfallbeseitigung am Erzeugungsort vornimmt. Eine Ablagerung von Abfällen in diesem Sinne ist hier nicht plangegenständlich. Die Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gelten gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 11 KrWG nämlich nicht für nicht kontaminiertes Bodenmaterial und andere natürlich vorkommende Materialien, die bei Bauarbeiten ausgehoben wurden, sofern sichergestellt ist, dass die Materialien in ihrem natürlichen Zustand an dem Ort, an dem sie ausgehoben wurden, für Bauzwecke verwendet werden. Der Erdaushub soll vor Ort zur Geländemodellierung genutzt werden. Die untersuchten Bodenproben wiesen ausweislich des geotechnischen Berichts zur Voruntersuchung vom 15. April 2023 zwar erhöhte Messwerte auf, diese liegen mit Blick auf die Hintergrundwerte jedoch alle im Bereich der nachgewiesenen Hintergrundbelastung, ein schadhafter anthropogener Eintrag liegt bei keiner der untersuchten Bodenproben/Baugrundsichtungen vor. Eine Verwertung im Umfeld desselben geologischen Milieus (BAG-53) kann aus gutachterlicher Sicht uneingeschränkt erfolgen. Ausdrücklich wird der Erdaushub ferner laut Begründung des Bebauungsplans „ohne Inanspruchnahme von Deponiekapazitäten“ genutzt.

50

Dabei deckt sich die gesetzliche Definition des Begriffes mit dem allgemeinen Verständnis einer Deponie als Abfallbeseitigungsanlage. Er dürfte damit von den Unterschreibenden nach dem objektiven Empfängerhorizont (vgl. §§ 133, 157 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB) auch entsprechend verstanden worden sein. Mit dem Begriff sind negativ konnotierte Assoziationen wie Müll, Verkehrsbelastung und Umweltgefahr verbunden, was Auswirkungen suggeriert, die sich in ihrer Qualität wesentlich von den hier tatsächlich zu erwartenden unterscheiden. Bei einer Verwendung des Erdaushubs vor Ort erfolgt eben keine mit den genannten oder vergleichbaren Nachteilen verbundene Abfallablagerung. Hinzu kommt, dass

keine externen Aushubmassen abgelagert werden, was der Begriff Erddeponie aber ebenso wahrscheinlich erscheinen lässt. Die Formulierung kann unter Berücksichtigung der beachtlichen Wesensunterschiede zum hier geplanten Vorhaben keinesfalls als lediglich überspitzt bezeichnet werden.

51

Der in der Begründung enthaltene Satz „Es sind unbegrenzte Wandlängen möglich, soweit die Abstandsflächen eingehalten werden.“ ist ebenfalls unwahr bzw. irreführend. Zum Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) war im Entwurf des streitgegenständlichen Bebauungsplans zunächst geregelt: „Grundflächenzahl: Gemäß § 19 BauNVO wird eine maximal zulässige Grundflächenzahl von 0,8 festgesetzt. Höhe baulicher Anlagen, Höhenlage baulicher Anlagen, Bauweise: Es wird eine abweichende Bauweise gemäß § 22 Abs. 4 BauNVO festgesetzt. Baukörper sind in uneingeschränkter Länge zulässig, soweit die festgesetzte Grundflächenzahl nicht überschritten wird und die Baugrenzen eingehalten werden. Die jeweils geltenden Abstandsflächen nach BayBO sind ebenfalls einzuhalten.“ Im Entwurf vom Oktober 2025 heißt es nun leicht abweichend: „Bebauung mit einer Gebäudelänge von über 50 m ist zulässig, soweit die festgesetzte Grundflächenzahl nicht überschritten wird und die Baugrenzen eingehalten werden. Die jeweils geltenden Abstandsflächen nach BayBO sind ebenfalls einzuhalten.“

52

Die in der Begründung des Bürgerbegehrens enthaltene Formulierung „unbegrenzte Wandlänge“ greift mithin die im Entwurf enthaltene Regelung auf, wonach Baukörper „uneingeschränkter Länge“ bzw. nach neuer Formulierung „mit einer Gebäudelänge von über 50 m“ zulässig sind. Allerdings folgt hier der Nebensatz „soweit die festgesetzte Grundflächenzahl nicht überschritten wird und die Baugrenzen eingehalten werden“, der in der Begründung des Bürgerbegehrens keinen Niederschlag findet. In dieser wird lediglich auf die ebenfalls einzuhaltenden Abstandsflächen hingewiesen. Dies ist zumindest irreführend, da tatsächlich auch die festgesetzte Grundflächenzahl und die Baugrenzen entscheidend sind. Gerade die ausdrückliche Nennung der Abstandsflächen als Einschränkung der Möglichkeit Baukörper „unbegrenzter Wandlängen“ zu schaffen suggeriert, dass es keine weiteren Einschränkungen gibt. Anders wäre der Fall womöglich zu beurteilen, wenn eine Formulierung gewählt worden wäre, die die Eigenschaft „uneingeschränkt“ grundsätzlich relativiert. Dann hätten sich Bürger diesbezüglich näher informieren können bzw. müssen (vgl. BayVGh, B.v. 15.1.2026 – 4 CE 25.2432 – BeckRS 2026, 722 Rn. 33). Durch die Nennung eines einschränkenden Faktors ohne eine Klarstellung dahingehend, dass noch weitere zu berücksichtigen sind, bestand für die Unterschreibenden kein Anlass, sich nähere Informationen einzuholen. Die Ausführungen der Antragstellerseite, „In Verbindung mit den Festsetzungen unter 1.4 des Bebauungsplanes ‚Aktive Lärmschutzmaßnahmen in Form von Erdwällen und Schallschutzwänden werden mit 0 H berechnet und sind ohne eigene Abstandsflächen in den Abstandsflächen anderer Gebäude zulässig.‘ sowie dem Verweis auf BayBO wonach Abstandsflächen im Gewerbegebieten 0,2 H, mindestens 3 m betragen, die Baugrenze aber genau hier zum Liegen kommt ist somit nur noch diese maßgebend.“, vermag nichts an dieser Einschätzung zu ändern. Denn selbst wenn man dem Vortrag folgt, bliebe bei der gewählten Formulierung jedenfalls die im Bebauungsplan festgesetzte und nicht ausschließbar zum Tragen kommende Grundflächenzahl unberücksichtigt.

53

Bei den in der Begründung des Bürgerbegehrens enthaltenen Angaben zu den zu erwartenden Immissionen, insbesondere der Formulierung „Die Planung verschärft die sogenannte Gemengelage durch Reduzierung des Abstands enorm.“ handelt es sich nach Überzeugung des Gerichts hingegen nicht um unwahre bzw. irreführende Tatsachenbehauptungen. Was eine Gemengelage ist, ist gesetzlich nicht definiert, jedoch vom BVerwG in mehreren Entscheidungen als das Aufeinanderprallen unterschiedlicher Nutzungen mit den damit einhergehenden städtebaulichen Konflikten beschrieben (vgl. Spannowsky, Feinsteuerungsmöglichkeiten zur Entschärfung der Gemengelagen-Problematik, ZfBR 2022, 639 m.w.N.). Zur streitgegenständlichen Bauleitplanung findet sich in der Stellungnahme der Regierung von ... vom 24. Juni 2024 (S. 18 f.) die Aussage „Eine Gemengelage liegt hier nicht vor. Bei Gemengelagen handelt es sich um historisch entstandene Bereiche, bei denen unverträgliche (Wohn- und Gewerbe-)Nutzungen in unmittelbarer Nähe liegen und sich hieraus zwangsläufig Konfliktsituationen ergeben. Die Annahme einer Gemengelage für ein neues, an eine bestehende Wohnnutzung heranrückendes Gewerbegebiet, insbesondere auch mit der Begründung, höhere Immissionsrichtwerte zu erhalten, ist nicht zulässig. (...) Mit der aktuellen Planung wird eine Konfliktsituation jedoch neu geschaffen.“ Demgegenüber wird in der Begründung mit Umweltbericht zum Vorentwurf vom 12. Mai 2025 auf den Seiten 44 und 69 f. unter

Bezugnahme auf die Sachverständige Ausarbeitung zur schalltechnisch begründeten Gemengelage vom 7. Februar 2024 von einer bestehenden „Gemengelage im Sinne von Nr. 6.7 TA Lärm“ gesprochen und darauf verwiesen, dass im Umgriff des Planungsgebietes bereits im Bestand eine Vielzahl von gewerblichen Nutzungen vorhanden seien, die eine schalltechnische Vorbelastung für die maßgeblichen Immissionsorte in der Nachbarschaft verursachten. Im Hinblick auf den Schallimmissionsschutz sei dabei insbesondere das nördlich, im Bereich der Südstraße gelegene reine Wohngebiet von Bedeutung.

54

Daraus ergibt sich, dass bereits bei Erstellung des Vorentwurfs des Bebauungsplans vom Vorliegen einer Gemengelage ausgegangen und dieser Begriff in den offiziell ausliegenden Unterlagen sogar explizit verwendet wurde, so dass sich die Antragsgegnerin – unabhängig davon, ob der Begriff rechtlich zutreffend gewählt wurde – grundsätzlich nicht auf dessen Unrichtigkeit berufen kann. Außerdem ist hinsichtlich der Deutung des Begründungsinhalts auf den objektiven Empfängerhorizont (§§ 133, 157 des Bürgerlichen Gesetzbuches – BGB) der unterschriftsleistenden Bürger abzustellen, so dass ein rein rechtliches Verständnis des Begriffs Gemengelage ohnehin zu kurz gegriffen ist. Vielmehr wäre (auch im Sinne der gebotenen bürgerbegehrnsfreundlichen Auslegung, s.o.) eine Parallelwertung in der Laiensphäre dahingehend angebracht, dass unter Gemengelage jegliches Aufeinandertreffen unterschiedlicher Nutzungen zu verstehen ist, unabhängig von einer dem Wortlaut nicht zu entnehmenden historischen Komponente und unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Nähebeziehung dieser Nutzungen. Die Kenntnis der den Begriff definierenden einschlägigen Rechtsprechung und Kommentarliteratur sowie eine Unterscheidung hinsichtlich des rechtlichen Kontextes kann vom unterschriftsleistenden Bürger nicht erwartet werden. Vom Vorliegen einer Gemengelage, zumindest nach dem dargestellten laienhaften Verständnis, ist hier aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten wie Vorbelastungen, die u.a. in der Begründung mit Umweltbericht zum Vorentwurf vom 12. Mai 2025 beschrieben und – anders als von der Antragsgegnerin behauptet – in der Begründung des Bürgerbegehrens durch die Verwendung des Partizips „verschärft“ anstatt „neu geschaffen“ eher vorausgesetzt als verschwiegen werden, auszugehen.

55

Auch die Formulierung, dass sich die Gemengelage „enorm verschärft“, stellt sich nicht als objektiv unrichtige Tatsachenbehauptung dar. Die aktuellen Planungen beinhalten die Schaffung eines mit – wie auch immer gearteten – Immissionen wie Lärm, Licht und Verkehr verbundenen Gewerbegebietes südöstlich eines reinen Wohngebietes. In der Begründung mit Umweltbericht zum Vorentwurf vom 12. Mai 2025 ist diesbezüglich von einem „städtebaulichen Konflikt“ die Rede (S. 16 der Begründung mit Umweltbericht). Zwar sind von Seiten der Antragsgegnerin vielerlei Anstrengungen ersichtlich, diesem Konflikt zu begegnen und die Immissionen möglichst gering zu halten bzw. sogar eine Verbesserung gegenüber dem derzeitigen Zustand anzustreben (vgl. oben oder auch <https://www. ...>; abgerufen am 11.3.2026). Allerdings ändert dies nichts an dem Umstand, dass sich der Abstand zwischen den unterschiedlichen Nutzungen (Wohnnutzung und Gewerbenutzung) verringert, was für sich gesehen bei bürgerbegehrnsfreundlicher Auslegung (vgl. BayVGh, U.v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – juris Rn. 32 m.w.N.) schon ausreicht, um hier nicht von unwahren Tatsachen zu sprechen. Letztlich handelt es sich bei der Verwendung der Formulierung „enorm verschärft“ um eine im Rahmen der Begründung des Bürgerbegehrens zulässige „gefärbte“ und werbende Darstellung mit pointierten Begriffen (vgl. VG Würzburg, U.v. 26.4.2023 – W 2 K 22.1548 – juris Rn. 61).

56

Jedenfalls wird eine Überschreitung immissionsrechtlicher Grenzwerte in der Begründung des Bürgerbegehrens weder ausdrücklich behauptet noch durch die gewählten Formulierungen („Die mit der Nutzung einhergehenden Immissionen [...] gehen zu Lasten der angrenzenden Bebauung.“; „Die Planung verschärft die Gemengelage [...] enorm.“) suggeriert. Weiter erfolgt keine konkrete Bezifferung der Immissionen, die eine Überprüfung der objektiven Richtigkeit ermöglichen könnte. Das Vorhandensein eines Kindergartens mit Kinderkrippe, Sportplatzes und Friedhofs in der Umgebung des Plangebietes entspricht den tatsächlichen Gegebenheiten (vgl. Begründung mit Umweltbericht zum Vorentwurf vom 12. Mai 2025, S. 18). Letztlich ist die „enorme Verschärfung“ der Gemengelage ebenso wie die Behauptung, die „Verkehrsbelastung“ werde im gesamten Gebiet „spürbare Nachteile“ mit sich bringen, durch das hier mit einfließende Werturteil dem Wahrheitsbeweis ohnehin nur eingeschränkt zugänglich. Eine über die oben aufgezeigten Grenzen hinausgehende Überprüfung der Aussage ist objektiv nicht möglich. Insgesamt ist an dieser Stelle auch darauf zu verweisen, dass sich die um ihre Unterschrift gebetenen Gemeindeglieder

selbständig ein Urteil darüber bilden müssen, 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 (BayVGh, B.v. 15.1.2026 – 4 CE 25.2432 – BeckRS 2026, 722 Rn. 33), hier etwa zur Bewertung der Immissionen sowie zu den entsprechenden Maßnahmen und Festsetzungen im Bebauungsplan.

57

Unwahre bzw. irreführende Tatsachen können auch dem letzten Absatz der Begründung des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens, in dem u.a. angeführt wird, die entstehenden Arbeitsplätze seien auf absehbare Zeit nicht durch Gemeindeglieder zu decken – die ansässigen Unternehmen hätten bereits Schwierigkeiten offene Stellen zu besetzen und die Situation könne nur durch Einpendler geheilt werden, nicht entnommen werden. Diese in der Begründung enthaltenen Aussagen werden durch die von Seiten der Antragsgegnerin genannten Arbeitslosenquoten nicht widerlegt, da sie auf die Stadt ... bzw. den gesamten Landkreis bezogen sind und außerdem weitere möglicherweise entscheidende Faktoren wie beispielsweise die Qualifikation der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte unberücksichtigt lassen. Auch ist der Hinweis auf voll erschlossene Bauplätze, Baulücken, Leerstand, Kinderbetreuungsplätze sowie bestehende Kapazitäten an Schulen mangels gesicherten Ausschlusses anderer die Ansiedlung hindernder Faktoren, etwa das soziale Umfeld betreffend, nicht geeignet, die Begründung als unwahr oder irreführend bewerten zu können. Ferner wird in der Begründung von – dem Wahrheitsbeweis ohnehin nur eingeschränkt zugänglichen – Zweifeln hinsichtlich der Ansiedlung eines nennenswerten Anteils der im neuen Gewerbegebiet künftig Beschäftigten in der Gemeinde ... gesprochen und keine diesbezügliche Gewissheit behauptet.

58

(2) Die in der Begründung des Bürgerbegehrens enthaltenen unwahren bzw. irreführenden Tatsachenbehauptungen betreffen tragende Begründungselemente, sodass die gesamte Begründung dem Begründungserfordernis nicht gerecht wird. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ist zwar nicht jede Unvollständigkeit in der Begründung abstimmungsrelevant und muss daher zur Ablehnung des Bürgerbegehrens führen (BayVGh, B.v. 14.10.2014 – 4 ZB 14.707 – juris Rn. 6 m.w.N.). Die hier unwahren bzw. irreführenden Aussagen haben jedoch erhebliche Relevanz für die Abstimmung und stützen die Begründung des Bürgerbegehrens wesentlich. Bei der Schaffung einer Erddeponie sowie der uneingeschränkten Möglichkeit der Errichtung von Gebäuden mit unbegrenzter Wandlänge handelt es sich um Elemente der Bauleitplanung, die mit unmittelbaren, teilweise gravierenden Auswirkungen auf die Gemeinde und damit auch die unterschrittsleistenden Bürger verbunden wären. Sie stehen zumindest gleichrangig neben den anderen von den Antragstellern gegen den Bebauungsplan vorgebrachten Argumenten, tragen also die Begründung wesentlich. Zudem sind gleich mehrere der in der Begründung enthaltenen Aussagen unwahr bzw. irreführend.

59

Auf eine etwaige Rechtsmissbräuchlichkeit des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens, wie sie von Seiten der Antragsgegnerin vorgebracht wird, kommt es mithin nicht mehr entscheidungserheblich an.

60

2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG) i.V.m. Nr. 1.5 Satz 1 Var. 1 und 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025 (abrufbar unter: <http://www.bverwg.de/rechtsprechung/streitwertkatalog>). Eine Vorwegnahme der Hauptsache ist mit der beantragten Anordnung nicht verbunden.