

Gericht: VG Regensburg
Aktenzeichen: RN 3 E 19.01470
Sachgebiets-Nr: 140 02

Rechtsquellen:

Art. 18a, § 123 VwGO

Hauptpunkte:

Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Sicherungsrecht

Leitsätze:

Beschluss der 3. Kammer vom 19. Dezember 2019



Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg

In der Verwaltungsstreitsache

1. *****

2. *****

3. *****

- Antragsteller -

zu 1 bis 3 bevollmächtigt:

gegen

Gemeinde A*****

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

beteiligt:

**Regierung von Niederbayern
als Vertreter des öffentlichen Interesses**
Postfach, 84023 Landshut

wegen

Bürgerbegehrens
hier: Antrag nach § 123 VwGO

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, ohne mündliche
Verhandlung

am 19. Dezember 2019

folgenden

Beschluss:

- I. Der Antragsgegnerin wird untersagt, bis zur rechtskräftigen Entscheidung in dem auf Verpflichtung zur Zulassung des „Bürgerbegehrens zum Bebauungsplan R*****“ gerichteten Hauptsacheverfahren Az. RN 3 K 19.1471, die Hangbereiche im Baugebiet R***** und die unmittelbar an das Gehöft R***** 1 angrenzenden Parzellen, die nach dem Bürgerbegehren von einer Bebauung freigehalten werden sollen, für eine Bebauung zu erschließen und diese Fläche ganz oder teilweise an Bauinteressenten zu veräußern.
- II. Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.
- III. Der Streitwert wird auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Antragsteller begehren als Vertreter eines Bürgerbegehrens vorläufigen Rechtsschutz im Wege einer einstweiligen Anordnung, mit der die Antragsgegnerin verpflichtet werden soll, bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Klage auf Zulassung des „Bürgerbegehrens zum Bebauungsplan R*****“ für bestimmte Flächen Erschließungsmaßnahmen und Veräußerungen zu unterlassen.

Die Antragsgegnerin fasste am 4. Juni 2016 den Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplanes „R*****“.

Am Vormittag des 1. Juli 2019 reichten die Antragsteller bei der Antragsgegnerin ein „Bürgerbegehren zum Bebauungsplan R*****“ mit folgender Fragestellung ein:

„Sind Sie dafür, dass der Bebauungsplanentwurf R***** geändert wird und die Hangbereiche R***** sowie die Parzellen unmittelbar angrenzend an das Gehöft, R***** 1, von einer Bebauung freigehalten werden?“

Auf den Unterschriftslisten war jeweils eine Begründung für das Bürgerbegehren abgedruckt, auf deren Inhalt Bezug genommen wird. Als Vertreter waren auf den Unterschriftslisten die drei Antragsteller genannt und als deren Stellvertreter waren zwei weitere Personen benannt. Ferner war auf den Unterschriftslisten jeweils die Erklärung enthalten: „Die Vertrete-

rinnen und Vertreter werden ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrages berühren sowie das Begehren bis zum Beginn der Verschickung der Abstimmungsberechtigungen gemeinschaftlich zurückzunehmen. Sollten Teile des Bürgerbegehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile.“

Am Abend des 1. Juli 2019 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin den Bebauungsplan „R*****“ ohne die vom Bürgerbegehren verfolgten Änderungen als Satzung. Zuvor lehnte der Gemeinderat eine Zurückstellung des Tagesordnungspunktes wegen des eingereichten Bürgerbegehrens ab. Nach Mitteilung der Antragsgegnerin wurde der Bebauungsplan am 11. Juli 2019 bekannt gemacht.

Auf den am 1. Juli 2019 eingereichten Unterschriftenlisten waren 507 Unterschriften enthalten, 16 davon wurden von der Antragsgegnerin laut Vermerk vom 4. Juli 2019 als ungültig gewertet. Am 18. Juli 2019 wurden zwölf weitere Unterschriften nachgereicht. Bei der Antragsgegnerin waren am 1. Juli 2019 nach Aktenlage 3.511 Wahlberechtigte gemeldet.

Am 22. Juli 2019 hat der Gemeinderat entschieden, das Bürgerbegehren als unzulässig zurückweisen. In Umsetzung dieses Gemeinderatsbeschlusses wies die Antragsgegnerin das Bürgerbegehren mit an die Antragsteller adressiertem Bescheid vom 23. Juli 2019 zurück und bestimmte, dass der beantragte Bürgerentscheid nicht durchgeführt werde. Zur Begründung ist unter anderem ausgeführt, dass das Bürgerbegehren unzulässig sei. Zwar seien die formellen Voraussetzungen gewahrt, insbesondere sei im eingereichten Bürgerbegehren ein Antrag, die mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung, die Begründung und die Benennung der Vertreterinnen und Vertreter enthalten. Außerdem seien auf insgesamt 54 Listen, die der erforderlichen Gestaltungsform entsprächen, 503 gültige Unterschriften eingereicht worden. Ein Bürgerbegehren entfalte Sperrwirkung aber erst mit der Feststellung seiner Zulässigkeit. Aufgrund der Tatsache, dass das Bürgerbegehren erst am 1. Juli 2019 um 11:10 Uhr in der Gemeinde abgegeben worden sei, sei es nicht möglich gewesen, bis zur Gemeinderatssitzung am Abend des 1. Juli 2019 das Bürgerbegehren auf seine Zulässigkeit in der gebotenen Ausführlichkeit und Sorgfalt zu prüfen. Somit habe der Gemeinderat in der Sitzung grundsätzlich über den Bebauungsplanentwurf „R*****“ Entscheidungen treffen dürfen. Zwar sei auch der Rechtsschutz vor Eintritt der Sperrwirkung zu berücksichtigen. Diese sogenannte „Absicherung“ müsse aber im Rahmen einer Interessensabwägung im Einzelfall geprüft werden, wobei ihr das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde gegenüber stehe. Es lägen sachliche Gründe vor, die eine Entscheidung der Gemeinde objektiv notwendig gemacht hätten, sodass das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde das Absicherungsrecht des Bürgerbegehrens überwiege. Die Antragsgegnerin arbeite schon seit drei

Jahren an der Umsetzung des Bebauungsplanverfahrens des Gebiets R***** und habe hierfür bereits finanzielle Aufwendungen im siebenstelligen Bereich getätigt. Eine artenschutzrechtliche Bestandsaufnahme sowie Immissionsschutz- und Bodengutachten eingeholt sowie mit einem Grünflächenanteil von 35 % dem Naturschutz Rechnung getragen. Des Weiteren sei zwischen dem Gemeinderatsbeschluss vom 1. Juli 2019 und dessen Bekanntgabe bewusst für zehn Tage gewartet worden, in denen von den Vertretern des Bürgerbegehrens rechtlich eingeschritten hätte werden können. Jedes weitere Abwarten oder Verzögern könne der Gemeinde nicht zugemutet werden, da dadurch die Handlungsfähigkeit der Gemeinde bzw. des Gemeinderates in unangemessener Weise eingeschränkt werden würde. Der Gemeinderatsbeschluss zur Umsetzung des Bebauungsplanentwurfs „R*****“ zum rechtsgültigen Bebauungsplan „R*****“ sei daher rechtmäßig. Ziel des Bebauungsplanes sei es, den Bebauungsplanentwurf „R*****“ von vorgesehenen 18 Doppelhausparzellen und 17 Einzelhausparzellen auf 10 Doppelhaus- und 6 Einzelhausparzellen zu reduzieren. Sämtliche Flächen des Baugebietes seien im Mai 1992 von der Gemeinde zu einem fremdfinanzierten Kaufpreis von 2.000.000 DM erworben worden. Für das Gebiet sei 2013 der Flächennutzungsplan einstimmig geändert worden. Der Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplanverfahrens „R*****“ sei im Juli 2016 erfolgt. Die im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangenen Stellungnahmen einschließlich der von gemeindlichen Bürgern seien in der Gemeinderatssitzung vom 1. Juli 2019 sorgfältig abgewogen und der Satzungsbeschluss anschließend gefasst worden. Das Bürgerbegehren sehe eine Reduzierung der Bauflächen auf 7.300 m² vor, die noch dazu im Osten durch eine einseitige Straße unwirtschaftlich erschlossen werden müssten. Ein Verzicht auf Bauflächen mit mehr als 9.000 m² bedeute für die Gemeinde bei einem aktuellen Bodenrichtwert für erschlossene Baulandflächen von 210 Euro/m² einen „siebenstelligen“ wirtschaftlichen Verlust. Die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinde wären erheblich, die vorgesehenen Mittel aus Baulandverkauf seien als Gegenfinanzierung zu Investitionen im einstimmig beschlossenen Haushalt 2019 mit Finanzplan vorgesehen. Ein sinnvoller Gegenfinanzierungsvorschlag zu entgehenden Einnahmen aus Baulandverkauf fehle. Derzeit sei außerdem kein Bauland für die Vergabe im Einheimischenmodell verfügbar. Nachdem die Gemeinde über keine anderen eigenen Bauflächen verfüge, verzögere sich der Grunderwerb und die Planung auf anderen Flächen um Jahre. Das Bürgerbegehren missachte den Umstand, dass die aktuell als Obstbaumwiese genutzte Fläche auf dem privaten Gehöft R*****1 nicht im Geltungsbereich des Bebauungsplanes liege. Diese sei nicht geschützt, eine anderweitige Nutzung sei jederzeit denkbar. Im Rahmen des Bebauungsplanes werde diese Situation verbessert und im Osten eine Ausgleichsfläche geschaffen. In der Konsequenz sei das eingereichte Bürgerbegehren materiell unzulässig, da sich die konkrete Fragestellung auf den Bebauungsplanentwurf sowie dessen Änderung beziehe. Das Ziel des Bürgerbegehrens sei unwiederbringlich gegen-

standslos. Es könne nicht unterstellt werden, dass jeder Unterzeichner auch die Änderung eines rechtsgültigen Bebauungsplanes befürworte.

Mit am 16. August 2019 bei Gericht eingegangenem Schreiben erhoben die Antragsteller Klage auf Verpflichtung zur Zulassung des Bürgerbegehrens (Az. RN 3 K 19.1471) mit der (geänderten) Fragestellung:

„Sind Sie dafür, dass die Hangbereiche R***** sowie die Bauparzellen unmittelbar angrenzend an das Gehöft, R***** 1, von einer Bebauung freigehalten werden?“

Ferner stellten sie gegenständlichen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz. Zur Begründung wird insbesondere geltend gemacht, der Satzungsbeschluss habe nach Einreichung des Bürgerbegehrens nicht ergehen dürfen. Die gesetzliche Sperrwirkung des Bürgerbegehrens sei so umgangen worden, ohne dass dies durch vorzugswürdige Interessen der Antragsgegnerin gerechtfertigt gewesen sei. Es habe an einer Eilbedürftigkeit für die Beschlussfassung gefehlt. Die Reduzierung der Flächen im Geltungsbereich des Bebauungsplans betreffe eine eigene Angelegenheit der Gemeinde und sei grundsätzlich zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens. Mit der Reduzierung würde die bisherige Planung der Antragsgegnerin auch nicht obsolet. Die im Bescheid errechneten finanziellen Einbußen würden so nicht eintreten. Die herausgenommenen Flächen würden nicht wertlos, sondern stünden der Antragsgegnerin als auch wirtschaftlich wertvolle Ausgleichsflächen zur Verfügung. Auch gebe es bei ökologischer Bewirtschaftung verschiedene Möglichkeiten der Förderung aus öffentlichen Mitteln. Zwar sei Tatsache, dass die in der Fragestellung des Bürgerbegehrens enthaltene Änderung des Bebauungsplanentwurfs dadurch gegenstandslos geworden sei, dass die Antragsgegnerin nach Einreichung der Unterschriften den Satzungsbeschluss gefasst habe. Nicht gegenstandslos sei aber das materielle Anliegen des Bürgerbegehrens in seinem Kern geworden, im Hangbereich R***** sowie die Parzellen unmittelbar angrenzend an das Gehöft R***** 1 von einer Bebauung freizuhalten. Erledigt habe sich vorliegend lediglich der formelle Teil der Frage, nämlich die Änderung des Bebauungsplanentwurfs.

Die Antragsteller lassen ferner ausführen, einstweiliger Rechtsschutz sei vorliegend nach § 123 VwGO und nicht nach § 80 Abs. 5 VwGO zu gewähren, da der Suspensiveffekt des Bürgerbegehrens gemäß Art. 18a Abs. 9 GO erst mit der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch die Antragsgegnerin bzw. mit deren rechtskräftig ausgeurteilter Verpflichtung hierzu eintrete. Der Anordnungsgrund sei gegeben, weil sich die Fläche im Eigentum der Antragsgegnerin befinde und davon auszugehen sei, dass sie die Erschließung selbst durchführen und dann zur Bebauung zur Verfügung stellen werde. Die Antragsgegnerin führe selbst im Bescheid aus, dass sie es eilig habe. Sie habe nach Einreichung des Bür-

gerbegehrens auch nicht abgewartet, bis über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entschieden wurde. Es stehe daher zu befürchten, dass die Antragsgegnerin weitere Schritte unternehme, um das mit dem Bürgerbegehren verfolgte Ziel der Freihaltung der Teilfläche von Bebauung zu vereiteln. Das Bürgerbegehren bzw. der Bürgerentscheid würde auch inhaltlich hinfällig, wenn durch Erschließungsmaßnahmen in die Teilfläche eingegriffen und Grundstücke an Bauwerber veräußert würden. Der Anordnungsanspruch sei ebenfalls gegeben. Das Begehren beschränke sich auf den gesetzlichen Suspensiveffekt des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids. Mit dem Antrag werde der Tenorierung im Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 25. Juni 2012 (Az. 4 CE 12.1224) in einem ähnlich gelagerten Fall gefolgt. Das Interesse am vorläufigen Herstellen des Suspensiveffektes des Bürgerbegehrens überwiege das Interesse der Antragsgegnerin an weiteren Vollzugsmaßnahmen, die das Bürgerbegehren obsolet machen könnten. Es seien keine Gründe ersichtlich, warum mit der Umsetzung des Bebauungsplans auf der ganzen Fläche nicht bis zur Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache und ggf. bis zur Durchführung des Bürgerentscheids abgewartet werden könnte. Vielmehr sei es aus rechtsstaatlichen Gründen geboten, dass Bürgerbeteiligung und Bürgerwille nicht durch die angegriffene Entscheidung vom 23. Juli 2019 und weitere Vollzugsmaßnahmen ausgehebelt werden.

Die Antragsteller beantragen,

der Antragsgegnerin bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens zu untersagen, die Hangbereiche im Baugebiet R***** und die unmittelbar an das Gehöft R***** 1 angrenzenden Parzellen für eine Bebauung zu erschließen und diese Fläche an Bauinteressenten zu veräußern.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Die Antragsgegnerin sicherte im gegenständlichen Verfahren zu, bis zur gerichtlichen Entscheidung über den Eilantrag die Hangbereiche im Baugebiet R***** und die unmittelbar an das Gehöft R***** 1 angrenzenden Parzellen nicht zu erschließen und an Bauinteressenten zu veräußern. Zur Begründung der begehrten Antragsablehnung führte sie nach gewährter Fristverlängerung aus, dass das „Bürgerbegehren zum Bebauungsplan R*****“ im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung als unzulässig anzusehen sei, da es auf ein unzulässiges Ziel gerichtet sei. Durch die zwischenzeitliche Bekanntmachung des Bebauungsplans „R*****“ am 11. Juli 2019, durch welche dieser als Satzung in Kraft getreten sei, sei die Zielerreichung der Änderung des Bebauungsplanentwurfs objektiv unmöglich gewor-

den. Die Fragestellung sei überholt, weil sie selbst bei laien günstiger und wohlwollender Auslegung nicht dahingehend verstanden oder umgedeutet werden könne, dass der bereits als Satzung in Kraft getretene Bebauungsplan „R*****“ insgesamt oder teilweise aufgehoben werden solle. Zu der in der Klageschrift erfolgten Änderung der Fragestellung seien die Antragsteller nicht berechtigt. Der erste Teil der ursprünglichen Fragestellung, der sich auf die Änderung des Bebauungsplanentwurfs bezogen habe, sei komplett gestrichen worden. Dies sei unzulässig. Eine Fragestellung dürfe im Nachhinein weder durch Erklärung der Vertreter des Bürgerbegehrens noch durch die Antragsgegnerin oder das Gericht auf das zulässige Maß im Sinne einer Teilzulassung begrenzt werden. Eine nachträgliche Streichung von Teilen der Fragestellung sei durch die Unterschriften der Befürworter des Bürgerbegehrens nicht gedeckt und scheide daher aus. Auch die auf den Unterschriftenlisten enthaltene Ermächtigung der Vertreter, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, führe nicht zur Zulässigkeit der Änderung. Insoweit seien nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs enge Grenzen gesetzt. Um den Willen der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens nicht zu verfälschen und sie vor einer aus ihrer Sicht missbräuchlichen Verwendung ihrer Unterschriften zu schützen, könne die Fragestellung in redaktioneller Hinsicht und zur Behebung falscher Bezeichnungen unproblematisch verändert werden, eine inhaltliche Änderung komme hingegen nur in Ausnahmefällen in Betracht. In einem zweistufigen Verfahren sei zu prüfen, ob (1.) eine Ermächtigung zur Änderung bestehe und ob (2.) die konkrete Umformulierung die durch diese Ermächtigung gesteckten Grenzen beachte. Die gegenständliche Umformulierung sei bereits nicht durch die Änderungsermächtigung gedeckt, da diese so weit gefasst sei, dass sie einer Blankovollmacht sehr nahe komme. Sie ermächtige zudem lediglich zu Änderungen, soweit diese nicht den Kern des Antrags berühren. Kern des ursprünglichen Antrags sei ausweislich des eindeutigen Wortlauts der Fragestellung und der Begründung das Aufstellungsverfahren des Bebauungsplans „R*****“ und dessen Auswirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild gewesen. Die streitgegenständlichen Änderungen möchten dagegen völlig losgelöst von einem Bauleitplanverfahren jegliche künftige Bebauung der genannten R*****hangbereiche erzielen. Die Fragestellung ziele damit nicht mehr auf eine politische Willensbildung und Beeinflussung innerhalb eines Bebauungsplanverfahrens ab, sondern möchte die Antragsgegnerin als zivilrechtliche Eigentümerin der verfahrensgegenständlichen Grundstücke mit einem Veränderungs- und Veräußerungsverbot belegen, also im Kern verhindern, dass rechtsgültige bauleitplanerische Festsetzungen umgesetzt werden. Daher sei die „Heilung“ der ursprünglichen Fragestellung durch Streichung einzelner Fragenbestandteile nicht möglich. Zudem sei die Änderung der Fragestellung eines bereits zeitlich überholten Bürgerbegehrens unzulässig. Auch sei die geänderte Fragestellung nicht hinreichend bestimmt. So sei gänzlich unklar, wie die Freihaltung der genannten Bereiche erzielt werden solle. Hierfür gebe es unterschiedliche Wege (Veräußerungsverbot oder Änderung des Bebauungspla-

nes). Damit könnten die Stimmberechtigten die zu treffende Grundsatzentscheidung nicht im Ansatz ausreichend bestimmen. Schließlich sei die geänderte Fragestellung auf ein unzulässiges Ziel gerichtet. Soweit es auf ein Änderungsverfahren des bestehenden Bebauungsplans abziele, sei es nicht mit dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB vereinbar, da es auf die exakte Vorgabe der Freihaltung der genannten R*****hangbereiche von jeglicher Bebauung gerichtet sei. Dabei handle es sich nicht lediglich um Rahmenfestlegungen, die einen verbleibenden Planungsspielraum von substanziellem Gewicht belassen. Soweit es dagegen auf ein dauerhaftes Veräußerungsverbot abziele, würde dies einen eklatanten Verstoß gegen die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung darstellen, wie sich auch aus den Ausführungen im Bescheid vom 23. Juli 2019 ergebe.

Die Antragsteller erwiderten hierauf, dass sich die Unterzeichner des Bürgerbegehrens mit Sicherheit nicht dafür ausgesprochen hätten, dass die Antragsgegnerin vor Durchführung des Bürgerentscheids noch schnell den Bebauungsplan in Kraft setze, um den Bürgerentscheid über die Freihaltung der Hangbereiche R***** usw. von einer Bebauung zu vereiteln. Der Wille der Unterzeichner sei bei verständiger Würdigung so auszulegen, dass sie diese Freihaltung der Teilflächen von Bebauung auch dann noch wünschen, wenn die Antragsgegnerin vor dem Bürgerentscheid noch weitere Beschlüsse im Bauleitplanverfahren fasse. Durch den Satzungsbeschluss und das Inkrafttreten des Bebauungsplanes seien auch nicht vollendete Tatsachen geschaffen worden, die einen Bürgerentscheid unzulässig oder obsolet machen würden. Die fraglichen Bauflächen seien im Alleineigentum der Antragsgegnerin und der Bebauungsplan entfalte keine Rechtswirkungen zu Gunsten Dritter, solange das so bleibe. Die Antragsgegnerin habe es nach wie vor alleine in der Hand, über die Bebauung der streitgegenständlichen Teilfläche zu entscheiden. Außerdem sei die Fragestellung sehr wohl hinreichend bestimmt. Aus dem streitgegenständlichen Bescheid ergebe sich, dass auch der Antragsgegnerin klar sei, welche Flächen im Falle des Erfolgs des Bürgerbegehrens bebaut werden sollen und welche nicht. Ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot sei mit dem Bürgerentscheid nicht verbunden. Rechte Dritter seien nicht betroffen, da die Antragsgegnerin Alleineigentümerin des fraglichen Geländes sei und die mit dem Bürgerbegehren bezweckte Freihaltung naturschutzfachlich wertvoller Flächen nicht in einem Missverhältnis zu der damit verbundenen Reduzierung der bebaubaren Flächen im Geltungsbereich des Bebauungsplanes stehe.

Zur Vervollständigung der Sachverhaltsdarstellung wird auf den weiteren Inhalt der Gerichtsakte und der vorgelegten Behördenakte Bezug genommen.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Sicherung des „Bürgerbegehrens zum Bebauungsplan R*****“ hat Erfolg. Der Antrag ist zulässig und auch begründet, da ein Sicherungsanspruch und ein Anordnungsgrund glaubhaft gemacht worden sind.

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 gesichert erscheint, dass das Bürgerbegehren zulässig ist, und nicht aufgrund einer konkreten Abwägung im Einzelfall sachliche Gründe für ein alsbaldiges Handeln auf der Seite der Gemeindeorgane den Vorzug verdienen (vgl. BayVGH, B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – juris Rn. 22 m.w.N.). Der Inhalt einer Sicherungsanordnung darf allerdings grundsätzlich nicht über den Umfang der gesetzlichen Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO hinausgehen (vgl. BayVGH, B.v. 30.12.2002 – 4 CE 02.2272 und B.v. 19.3.2007 – 4 CE 07.416 – jeweils juris). Kommunen, die bis zur Klärung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens dem Begehren widersprechende Entscheidungen treffen, handeln jedoch grundsätzlich auf eigenes rechtliches und wirtschaftliches Risiko. Ergibt sich im gerichtlichen Verfahren die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens und ist der Bürgerentscheid erfolgreich, sind die entsprechenden Entscheidungen der Kommune rückgängig zu machen, wobei auch das Entstehen sich daraus ergebender Schadensersatzforderungen gegen die Kommune der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens und der Durchführung des Bürgerentscheides nicht entgegengehalten werden können. Andernfalls hätte eine Kommune es in der Hand, durch Treffen von dem Bürgerbegehren entgegengesetzten Entscheidungen und deren Vollzug unter Hinweis auf eine mögliche Schadensersatzpflicht oder sonstige Nachteile für die Kommune den Bürgerentscheid zu verhindern (vgl. BayVGH, U.v. 10.12.1997 – 4 B 97.89-93 – juris).

1. Das „Bürgerbegehren zum Bebauungsplan R*****“ ist nach summarischer Prüfung zulässig. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens ist derjenige der gerichtlichen Entscheidung, da es sich in der Hauptsache nicht um eine Anfechtungsklage, sondern um eine Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage handelt (vgl. BayVGH, U.v. 31.3.1999 – BayVBl. 1999, 729; Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 24. Aufl. 2018, § 113 Rn. 217).

- a) Gegenständlich ist dabei im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nicht mehr die Fragestellung in der ursprünglichen Fassung („Sind Sie dafür, dass der Bebauungsplanentwurf R***** geändert wird und die Hangbereiche R***** sowie die Parzellen unmittelbar angrenzend an das Gehöft, R***** 1, von einer Bebauung freigehalten werden?“), sondern in der Fassung, wie sie im Klageverfahren geltend gemacht wurde („Sind Sie dafür, dass die Hangbereiche R***** sowie die Bauparzellen unmittelbar angrenzend an das Gehöft, R***** 1, von einer Bebauung freigehalten werden?“).

Die in der ursprünglichen Fragestellung enthaltene Verknüpfung zwischen dem Bebauungsplanentwurf und der angestrebten Freihaltung der fraglichen Flächen von Bebauung war erkennbar dem im Zeitraum des Sammelns der Unterschriften bestehenden Stadium des Planfeststellungsverfahrens geschuldet. Kernanliegen des Bürgerbegehrens war bei verständiger Würdigung der Fragestellung insbesondere unter Berücksichtigung der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Begründung aber von Anfang an, eine bestimmte Teilfläche des Planungsgebietes „R*****“ von einer Bebauung freizuhalten. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass in der Begründung ohne Weiteres zum Ausdruck kommt, eine „Bebauung“ der fraglichen Fläche sowie eine „Zerstörung eines einzigartigen Biotops“ würden abgelehnt und der „Erhalt dieses wertvollen Stücks Landschaft (...)“ werde gefordert. Unter den vorgebrachten Argumenten finden sich Hinweise auf die geltend gemachte Eigenschaft der Fläche als „einzigartiges landschaftliches Kleinod“ und „fußläufig erreichbaren Erholungsraum“; ein „geotechnischer Bericht“ bestätige „Unwägbarkeiten“, wonach eine „Bebauung der Hänge nur mit enormen und unvorhersehbarem Aufwand möglich“ sei; die „betroffenen intakten Wiesen“ stellten „ein wichtiges Gebiet zur Generierung von sauberem Grund- und Trinkwasser“ dar und dienten dem „Hochwasserschutz“. Eine „enorme Bautätigkeit der letzten Jahre“ habe „schon jetzt den Charakter des Ortes stark verändert“; die vorgelegten naturschutzfachlichen Untersuchungen“ klammerten „wesentliche Aspekte des geplanten Eingriffs aus“, hätten „allerdings viele geschützte Arten“ bestätigt. Die zur Begründung des Bürgerbegehrens vorgebrachten Argumente setzen sich also – ungeachtet der Frage, inwieweit sie in der Sache zutreffend sind – mit der von ihm abgelehnten Bebauung als solcher auseinander und zielen nicht allein und ausschließlich auf das Bebauungsplanverfahren ab. Zwar wird im ersten Teil der ursprünglichen Fragestellung („Sind Sie dafür, dass der Bebauungsplanentwurf R***** geändert wird und ...?“) in der Tat auf den Bebauungsplanentwurf abgestellt – dies war aber erkennbar dem damaligen Stadium des bauplanungsrechtlichen Verfahrens geschuldet. Etwas anderes kann im Übrigen auch nicht aus dem Namen des Bürgerbegehrens geschlossen werden, der sich gerade nicht lediglich gegen einen Bebauungsplanentwurf als solchen richtet, sondern gegen den Bebauungsplan („Bürgerbegehren zum Bebauungsplan R*****“).

Die Antragsteller waren durch die Unterschriftslisten ermächtigt, „zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrages berühren (...). Sollten Teile des Bürgerbegehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile.“ Eine solche ausdrückliche Ermächtigung, die vorliegend hinreichend konkret und nicht als gänzlich unbestimmte „Blankovollmacht“ anzusehen ist, die auch weitgehende inhaltliche Änderungen zuließe, ist auch unabdingbare Voraussetzung für die rechtliche Zulässigkeit einer Umformulierung der Fragestellung, die von den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens mit ihrer Unterschrift befürwortet worden ist. Allerdings deckt eine solche notwendige Ermächtigung nicht von vornherein jede geänderte Fragestellung. Vielmehr kommt es zusätzlich darauf an, ob die konkrete Umformulierung die durch diese Ermächtigung gesteckten Grenzen beachtet. Um den Willen der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens nicht zu verfälschen und sie vor einer aus ihrer Sicht missbräuchlichen Verwendung ihrer Unterschriften zu schützen, kann die Fragestellung in redaktioneller Hinsicht und zur Behebung falscher Bezeichnungen unproblematisch verändert werden, eine inhaltliche Änderung hingegen kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht. So hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zum Beispiel eine Streichung einzelner Teile der Fragestellung dann als zulässig angesehen, wenn ein Teil der Fragestellung sich tatsächlich oder rechtlich überholt hat und wenn der nach der Streichung verbleibende Teil für sich allein noch sinnvoll ist, da bei einer solchen Fallkonstellation nämlich unterstellt werden könne, dass die Verfolgung von Zielen, die tatsächlich oder rechtlich nicht mehr erreichbar sind, bei verständiger Würdigung dem mutmaßlichen Willen der Unterzeichner entspreche (vgl. zum Ganzen BayVGH, B.v. 22.6.2007 – 4 B 06.1224 – juris Rn. 41 m.w.N.).

Gemessen an diesen Grundsätzen erweist sich vorliegend die Änderung der Fragestellung als zulässig. Die Antragsteller waren zu einer Änderung ermächtigt und beachteten auch deren Grenzen. Zwischenzeitlich schien ihnen der unmittelbare Weg zu einem Einwirken auf das Verfahren zum Erlass des fraglichen Bebauungsplans zwar an sich verbaut, weil die Antragsgegnerin durch den Beschluss über die Satzung in der Gemeinderatssitzung am 1. Juli 2019 und deren Bekanntmachung am 11. Juli 2019 Fakten geschaffen zu haben schien. Sie verzichteten deshalb auf den ersten Teil der Fragestellung, der durch den Erlass des Bebauungsplans R***** durch die Antragsgegnerin überholt schien, passten im zweiten Teil einen Begriff der verändert erscheinenden Situation an („Bauparzellen“ statt „Parzellen“) und beschränkten die Fragestellung letztlich klarstellend auf den von Anfang an mit dem Bürgerbegehren im Kern ver-

folgten Ziel, die fraglichen Flächen von einer Bebauung freizuhalten (vgl. hierzu bereits zuvor). Der Wille der Unterzeichner erscheint dadurch gerade nicht verfälscht.

b) Die Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens nach Art. 18a Abs. 1 bis 7 GO liegen bei der nunmehr gegenständlichen Fragestellung vor.

aa) Die gemeindliche Planungshoheit, die letztlich Gegenstand des Bürgerbegehrens ist, liegt im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 und Art. 83 Abs. 1 BV, § 2 Abs. 1 BauGB).

Zwar wird mit einem Bürgerbegehren in der Regel keine abschließende materielle Entscheidung in einem Bauleitplanverfahren in Form eines Satzungsbeschlusses ergehen können, da diese eine komplexe Abwägungsentscheidung beinhaltet, die einer Beantwortung mit „Ja“ oder „Nein“ nicht zugänglich sein wird. Mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheidungen können aber durchaus Verfahren zur Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Bebauungsplänen eingeleitet, von der Gemeinde beabsichtigte Planverfahren verhindert, bereits begonnene gemeindliche Planungen bis zum Ende des Planfeststellungsverfahrens eingestellt und/oder andere mit Bürgerbegehren konkretisierte Planungen vorgegeben werden. Ein auf die Einstellung der Bauleitplanung gerichtetes Bürgerbegehren wird auch dann noch zulässig sein, wenn bereits die formelle und materielle Planreife eingetreten ist, da die Gemeinde insoweit weiterhin vollumfänglich dispositionsbefugt ist. Die durch Bürgerentscheidungen möglichen verfahrensleitenden Beschlüsse können auch mit bestimmten Maßgaben, Eckwerten oder Zielsetzungen verbunden sein. Zielt ein Bürgerbegehren auf eine Vorentscheidung zum Inhalt eines Bebauungsplans, verstößt dies auch nicht von vornherein gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, wenn nur Rahmenfestlegungen betroffen sind, die einen Planungsspielraum von substantiellem Gewicht belassen und genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offen bleiben (vgl. zum Ganzen Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Kommentar Stand August 2019, Kennziffer 13.01 Nr. 2. e) aa) und bb) m.w.N.).

Vorliegend hält sich das Bürgerbegehren in den vorgenannten Grenzen, da es nicht auf eine im Bauleitplanverfahren abschließende Entscheidung abzielt, sondern lediglich einen räumlichen Rahmen für Flächen setzen will, für die die Antragsgegnerin im Rahmen der Bauleitplanung eine bauliche Nutzung nicht vorsehen können soll. Dabei handelt es sich um die Vorgabe von bloßen Maßgaben bzw. Zielsetzungen für einen Teil des Planungsbereichs, der der Antragsgegnerin

im Übrigen genügend Planungsspielraum von substantiellem Gewicht mit hinreichend Alternativen zur Abwägung der bauleitplanerisch zu beachtenden Belange belässt.

- bb) Das Bürgerbegehren ist auch durch den Negativkatalog in Art. 18a Abs. 3 GO nicht ausgeschlossen. Insbesondere ist Gegenstand des Bürgerbegehrens nicht unmittelbar die gemeindliche Haushaltssatzung, wenngleich sich im Falle des Erfolgs bei einem Bürgerentscheid mittelbar Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben mögen.
- cc) Im Bürgerbegehren, das mit zunächst bereits 491 gültigen Unterschriften bei 3.511 Wahlberechtigten das Unterschriftenquorum des Art. 18a Abs. 6 GO schon bei Einreichung am 1. Juli 2019 erfüllte, sind mit den Antragstellern vertretungsberechtigte Personen in der zulässigen Höchstzahl von drei bestimmt (vgl. Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO), bei den beiden weiteren benannten Personen handelt es sich um bloße Stellvertreter im Sinne von Art. 18a Abs. 4 Satz 2 GO. Es umfasst auch eine ausreichende Begründung, aus der sich die Ziele des Bürgerbegehrens erkennen lassen, und eine mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortbare, hinreichend bestimmte Fragestellung (Art. 18a Abs. 4 GO).

Das Bestimmtheitserfordernis verlangt, dass erkennbar ist, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird. Immerhin hat ein mit einem Bürgerbegehren erzwungener Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO). Dabei sind aber insbesondere auch und gerade Grundsatzentscheidungen, die noch der Ausführung oder Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen, einem Bürgerentscheid zugänglich. Die Fragestellung braucht also nicht so konkret unterbreitet werden, dass zur Umsetzung des Bürgerentscheids nur noch der Vollzug der Entscheidung durch den ersten Bürgermeister notwendig ist. Der Bedarf an weiteren ausführenden Entscheidungen schließt eine ausreichende Bestimmtheit und damit die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nicht aus (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Stand August 2019, Kennziffer 13.04 Nr. 7 b) aa) m.w.N.). Die Fragestellung muss bei Grundsatzentscheidungen aber in jedem Fall so bestimmt bzw. bestimmbar sein, dass die Bürger zumindest in wesentlichen Grundzügen erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben und wie weit die gesetzliche Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 GO) im Fall eines Erfolgs reicht.

Gemessen an diesen Anforderungen ist die gegenständliche Fragestellung in der

zulässigerweise geänderten Fassung ohne weiteres hinreichend bestimmt. Kernanliegen des Bürgerbegehrens ist bei verständiger Würdigung der Fragestellung insbesondere unter Berücksichtigung der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Begründung, eine auch konkret genug bezeichnete Teilfläche des fraglichen Planungsgebietes „R*****“ bis auf Weiteres von einer Bebauung freizuhalten (siehe bereits oben). Die konkreten Maßnahmen, die erforderlich sind, damit die Antragsgegnerin das Ziel der Freihaltung der fraglichen Flächen von einer Bebauung auch verwirklicht, müssen weder im Rahmen der Fragestellung des Bürgerbegehrens noch im Rahmen der zugehörigen Begründung im Einzelnen bezeichnet werden. Welche Maßnahmen dies sein können, hängt ohnehin vom jeweiligen Stadium der Realisierung eines Baugebietes ab. Das Vorgehen der Antragsgegnerin im vorliegenden Fall zeigt, dass sich insoweit etwa durch Satzungsbeschluss und Bekanntmachung einer Satzung auch kurzfristig Änderungen ergeben können. Es kann von einem Bürgerbegehren daher nicht ohne weiteres verlangt werden, die Fragestellung womöglich laufend an die aktuelle Entwicklung anzupassen. Es ist vielmehr gerade das Wesen von Grundsatzentscheidungen, dass es den zuständigen Gemeindeorganen obliegt, im Falle des Erfolgs eines entsprechenden Bürgerbegehrens im Bürgerentscheid diesem Umstand durch die jeweils geeigneten und erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen Rechnung zu tragen. Es darf jedenfalls keine Maßnahme getroffen werden, die der Bindungswirkung eines Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 GO) zuwiderläuft.

- dd) Das Bürgerbegehren ist voraussichtlich auch nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerechtshofs dürfen Bürgerbegehren nicht zu einem rechtswidrigen Bürgerentscheid führen. Die Gemeinde und die Gerichte haben dies im Rahmen der Zulassung des Bürgerbegehrens zu prüfen (sogenanntes materielles Prüfungsrecht). Es widerspräche der Verwaltungsökonomie, einen kosten- und verwaltungsaufwändigen Bürgerentscheid durchzuführen, um anschließend festzustellen, dass der Bürgerentscheid rechtswidrig und nichtig ist (vgl. dazu BayVGH, U.v. 14.7.1998 – 4 B 98.505 - juris). Auch kommt dem Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses zu (vgl. Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO), die gemeindliche Verwaltungstätigkeit muss jedoch mit der Verfassung und den Gesetzen im Einklang stehen (vgl. Art. 56 Abs. 1 Satz 1 GO).

Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin werden die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft (Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO) durch das Bürgerbegehren aber nicht verletzt. Unwirtschaftlich ist eine Maßnahme, wenn

zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln eine ungünstige Relation besteht. Sparsamkeit bedeutet, dass unnötige Ausgaben vermieden werden sollen. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gelten nicht nur für die Haushaltsplanung in ihrer Gesamtheit, sondern sind auch Maßstab für Einzelmaßnahmen der Gemeinde. Sie hat aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts bei der Entscheidung über die Durchführung einer Maßnahme hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einen weiten Entscheidungsspielraum. Gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze des Art. 61 GO verstößt die Gemeinde nicht bereits dann, wenn die Maßnahme auch wirtschaftlicher durchgeführt werden könnte. Die Schwelle zur Rechtswidrigkeit ist erst überschritten, wenn das gemeindliche Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist. Erst unter diesen Voraussetzungen ist deshalb auch das Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde zulässig (vgl. BayVGh, B.v. 19.3.2007 – 4 CE 07.416 – juris und U.v. 18.3.1998 – 4 B 97.3249 – juris m.w.N.).

Dies gilt entsprechend für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Bürgerbegehren, die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinde haben. Der Gesetzgeber hat unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997 (Vf. 8-VII-96, Vf. 9-VII-96, Vf.10-VII-96, Vf. 11-VII-96 – BayVBl. 1997, 622 ff) die Regelungen zur Sperrwirkung bei Bürgerbegehren dahingehend ausgestaltet, dass die verfassungsmäßigen Organe der Gemeinden funktionsfähig und in der Lage bleiben müssen, eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Gemeinden zu entscheiden. Die durch die Einführung des kommunalen Bürgerentscheids zulässigen Maßnahmen der unmittelbaren Demokratie dürfen die Befugnisse der gewählten Vertretungsorgane der Gemeinden im Rahmen der repräsentativen Demokratie nicht so beschneiden, dass dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt und die gemeindliche Tätigkeit blockiert wird. Die Rechtmäßigkeit eines Bürgerbegehrens und eines Bürgerentscheids, der die Wirkungen eines Gemeinderatsbeschlusses hat, darf umgekehrt aber nicht unter strengeren Voraussetzungen beurteilt werden als die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Gemeinderats (vgl. BayVGh, B.v. 19.3.2007 – 4 CE 07.416 – juris).

Davon ausgehend, verstößt ein Bürgerbegehren nicht gegen die Grundsätze des Art. 61 GO, wenn die Gemeinde selbst die vom Bürgerbegehren angestrebten Maßnahmen ohne Verletzung dieser Vorschrift beschließen und durchführen könnte. Maßgebend ist also, ob der Gemeinderat der Beklagten seine durch Art. 61

Abs. 2 GO begrenzte Gestaltungsfreiheit bei haushaltswirtschaftlichen Entscheidungen überschreiten würde, wenn er von sich aus und nicht aufgrund des Bürgerentscheids sein bisheriges Planungskonzept geändert hätte und den Umgriff des Bebauungsplanes im Sinne des Bürgerbegehrens begrenzt hätte. Letztlich hängt die Entscheidung über die Zulässigkeit von den Gesamtumständen des Einzelfalles ab, wobei neben der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht nur die bisherigen Aufwendungen und die verbleibenden Gegenwerte, sondern auch künftige Kostenersparnisse sowie drohende Rückzahlungsforderungen bei bereits ausgezahlten staatlichen Zuwendungen und Schadensersatz- oder Aufwendungsersatzansprüche bereits beauftragter Planungsbüros oder Bauunternehmer rechnerisch zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen sein können (so Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Kommentar Stand August 2019, Kennziffer 13.08 Nr. 1 f) aa) und bb) m.w.N.).

Vorliegend würde dies aber voraussetzen, dass die Antragsgegnerin nur dann die gegenständliche Bauleitplanung ohne Verstoß gegen Art. 61 Abs. 2 GO vornehmen konnte, wenn die fraglichen Flächen, die nach dem Bürgerbegehren freigehalten werden sollen, zur Bebauung vorgesehen werden. Würde durch eine solche haushaltsrechtliche Betrachtung allerdings die planerische Abwägung tatsächlich in diesem Sinne determiniert, würde dies von vornherein bedeuten, dass andere bauplanungsrechtliche Abwägungsbelange zwingend ins Hintertreffen geraten müssten, ungeachtet ihres Gewichtes. Daher vermag die Einschätzung der Antragsgegnerin, die vom Bürgerbegehren begehrte Freihaltung der fraglichen Flächen verstoße von vornherein gegen die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, nicht zu überzeugen. Vor diesem Hintergrund ist vom Bürgerbegehren auch nicht zu verlangen, einen konkreten Vorschlag für eine Gegenfinanzierung zu entgehenden Einnahmen aus einem Baulandverkauf zu unterbreiten, zumal der gemeindliche Haushalt als solcher weder Gegenstand des Bürgerbegehrens ist noch sein darf (vgl. Art. 18a Abs. 3 GO a.E.). Auch soweit die Antragsgegnerin also geltend macht, die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinde wären erheblich, da die vorgesehenen Mittel aus dem Baulandverkauf als Gegenfinanzierung zu Investitionen im einstimmig beschlossenen Haushalt 2019 vorgesehen seien, ändert dies hieran nichts. Ungeachtet dessen sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die von der Antragsgegnerin im Bescheid angestellte Rechnung, wonach ein Verzicht auf Bauflächen mit mehr als 9.000 m² für die Gemeinde bei einem aktuellen Bodenrichtwert für erschlossene Baulandflächen von 210 Euro/m² einen „siebenstelligen“ wirtschaftlichen Verlust bedeute, nicht stimmig ist, nachdem es sich bei den fraglichen Flächen gegenwärtig nicht

um bereits erschlossene Baulandflächen handelt; außerdem wären gegebenenfalls immerhin ersparte Aufwendungen für die Erschließung sowie der fortbestehende Wert der Grundstücke gegenzurechnen.

Unter Würdigung der Gesamtumstände des Einzelfalles kann vorliegend im Rahmen des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes jedenfalls nicht davon ausgegangen werden, dass eine Abkehr vom bisherigen gemeindlichen Planungskonzept mit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit schlechterdings nicht mehr zu vereinbaren wäre.

2. Das Ziel des gegenständlichen Bürgerbegehrens ist auch nicht gegenstandslos oder obsolet geworden und es hat sich vorliegend auch nicht erledigt.

Wie ausgeführt ist es in seinem Kern von Anfang an darauf gerichtet, eine bestimmte Teilfläche des Planungsgebietes „R*****“ von einer Bebauung freizuhalten. Auch wenn das Sicherungsrecht als solches gesetzlich nicht geregelt ist, hat die Gemeinde auch unabhängig von der Geltendmachung des Anspruchs durch die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens von Amts wegen zu prüfen, ob sie mit Entscheidungen oder Vollzugsmaßnahmen im Einzelfall bestehende Sicherungsrechte des eingereichten zulässigen Bürgerbegehrens verletzt. Sowohl beim Sicherungsrecht als auch bei der Sperrwirkung handelt es sich um Schutzrechte zugunsten des Bürgerbegehrens. Beide Rechte können im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gemäß § 123 VwGO gerichtlich durchgesetzt werden. Voraussetzung ist aber stets, dass eine Verletzung seitens der Gemeinde droht (Anordnungsgrund). Auch dieser Umstand impliziert, dass die Gemeinde schon vor einem gerichtlichen Verfahren das Sicherungsrecht zu beachten hat. Denn anderenfalls könnte zu diesem Zeitpunkt keine Verletzung drohen (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Kommentar Stand August 2019, Kennziffer 13.09 Nr. 2. b). Werden Satzungen vor Eintritt der Sperrwirkung nach Art. 18a Abs. 9 GO, aber unter Missachtung des Sicherungsrechts erlassen, werden sie sich gleichwohl als rechtswidrig und nichtig darstellen, weil sie unter Verletzung grundrechtlich abgesicherter Rechtspositionen zustande gekommen sind. Das Recht auf Durchführung des Bürgerentscheids ist nämlich in Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung als demokratisches Teilhaberecht ausdrücklich verfassungsrechtlich garantiert. Verletzt nun eine gemeindliche Rechtsnorm das verfassungsrechtlich abgeleitete Sicherungsrecht, steht sie nicht im Einklang mit der Verfassung und ist daher nichtig (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Kommentar Stand August 2019, Kennziffer 13.09 Nr. 2.c) (2) m.w.N.).

Dementsprechend wird jedenfalls ein Satzungsbeschluss über einen Bebauungsplan, der

unter Verstoß gegen das dem Bürgerbegehren zustehende Sicherungsrecht zustande gekommen ist, nicht dazu führen, dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens in diesem Fall durch die entgegenstehende Maßnahme als überholt und daher als unzulässig zu betrachten sei (vgl. VG München, U.v. 9.10.2002 – M 7 K 02.2044 – juris). Nichts anderes wird vorliegend gelten, nachdem die Satzung auch bereits bekannt gemacht worden ist. Das im Kern auf Freihaltung einer bestimmten Fläche von Bebauung gerichtete Bürgerbegehren mag dann erforderlichenfalls verfolgen, dass der – ggf. ohnehin unter Verstoß gegen das Sicherungsrecht und damit rechtswidrig zustande gekommene – Bebauungsplan wieder aufgehoben wird. Die Einleitung eines Verfahrens zur Aufhebung eines Bebauungsplans wäre als Ziel eines Bürgerbegehrens jedenfalls materiell zulässig (vgl. oben). Es handelt sich um eine Maßnahme, die der Gemeinderat beschließen kann. Die Aufhebung für den Fall, dass der Bebauungsplan trotz eines erfolgreich zu Stande gekommenen Bürgerbegehrens erlassen wird, wäre damit ein zulässiger Regelungsgegenstand. Auch das in § 1 Abs. 3 BauGB geregelte Erforderlichkeitsprinzip steht der Aufhebung des Bebauungsplans nicht entgegen, da daraus grundsätzlich keine Pflicht einer Gemeinde zur Überplanung eines Gebietes abgeleitet werden kann (vgl. VG München, U.v. 9.10.2002 – M 7 K 02.2044 – juris Rn. 32).

3. Die vertretungsberechtigten Personen eines bei der Gemeinde eingereichten sowie formell und materiell zulässigen Bürgerbegehrens haben also grundsätzlich einen Anspruch auf Durchführung des Bürgerentscheids sowie auf dessen Absicherung auch gegenüber Entscheidungen und Handlungen der Gemeindeorgane (Sicherungsrecht). Dieser Anspruch besteht nicht nur innerhalb des zeitlichen Rahmens der in Art. 18a Abs. 9 GO geregelten Sperrwirkung, vielmehr kann ein Sicherungsrecht auch vor deren Eintritt bereits ab Einreichung eines zulässigen Bürgerbegehrens bestehen.

Dem Sicherungsrecht steht insoweit allerdings das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde gegenüber. Die durch die Einführung des kommunalen Bürgerentscheids zulässigen Maßnahmen der unmittelbaren Demokratie dürfen die Befugnisse der gewählten Vertretungsorgane der Gemeinden im Rahmen der repräsentativen Demokratie nämlich nicht so beschneiden, dass dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird (vgl. BayVerfGH v. 29.8.1997 – BayVBl. 1997, 622 ff). Die verfassungsmäßigen Gemeindeorgane müssen daher funktionsfähig und in der Lage bleiben, eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Gemeinden zu entscheiden. Ob dem Recht auf Absicherung des Bürgerentscheids das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde vorgeht, ist eine Frage der Abwägung des Einzelfalls. Den Belangen nach Absicherung des Bürgerentscheids sind die Belange zum Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gegenüberzustellen. Die Gewichtung und Abwägung der gegenteiligen Belange unterliegt im

gerichtlichen Verfahren der Kontrolle nach Maßgabe des Verfahrensrechts (vgl. VG Regensburg, B.v. 10.11.2010 – RO 3 E 10.1734 m.w.N.). Dabei können dem Interesse auf Durchführung des Bürgerentscheids grundsätzlich nur solche Belange der Gemeinde entgegengehalten werden, die gerade dadurch beeinträchtigt werden, dass die Gemeinde nicht innerhalb der Zeit bis zum Bürgerentscheid, sondern erst danach ihre Maßnahmen treffen darf und ihr durch diesen Zeitverlust etwa schützenswerte Interessen verloren gehen. Es kann dementsprechend nicht darauf ankommen, ob das von der Gemeinde angestrebte oder das vom Bürgerbegehren angestrebte Ziel besser zu bewerten ist (vgl. BayVGH, B.v. 29.4.1999 - 4 ZE 99.1279/4 CE 99/1279 – juris).

Die Abwägung im vorliegenden Fall ergibt, dass die Belange zur Absicherung des Bürgerentscheids höher zu bewerten sind als die Belange zum Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts: Das streitgegenständliche Bürgerbegehren ist nach Auffassung der Kammer zulässig, wie bereits zuvor aufgezeigt wurde; es wurde folglich zu Unrecht nicht zugelassen, dem Bürgerbegehren kommt aber grundsätzlich ein beachtliches Sicherungsrecht zu. Demgegenüber stehen die von der Gemeinde im Bescheid vom 23. Juli 2019 geltend gemachten „sachlichen Gründe“, die eine Entscheidung der Gemeinde objektiv notwendig gemacht haben und damit die von der Antragsgegnerin dennoch getroffenen bzw. letztlich auch weitere Maßnahmen rechtfertigen sollen. Dese überwiegen jedoch nicht das Sicherungsrecht des Bürgerbegehrens.

Soweit die Antragsgegnerin darauf abstellt, es sei ihr bis zur Gemeinderatssitzung am Abend des 1. Juli 2019 nicht möglich gewesen, das Bürgerbegehren auf seine Zulässigkeit in der gebotenen Ausführlichkeit und Sorgfalt zu prüfen, greift dies vorliegend nicht durch. Der Gemeinderat wird nämlich nicht gehindert gewesen sein, in seiner Sitzung am 1. Juli 2019 den Bebauungsplan als Satzung zu beschließen. Allein dieser Beschluss entfaltet nämlich noch keine unmittelbare Außenwirkung. Die Gültigkeit einer Rechtsvorschrift setzt aus rechtsstaatlichen Gründen vielmehr zwingend deren Bekanntmachung voraus. Daher stellt die bloße Beschlussfassung über einen Bebauungsplan „R*****“ aber auch noch nicht zwingend eine Entscheidung dar, die dem Bürgerbegehren in einer Weise entgegensteht, dass sie einen Verstoß gegen ein Sicherungsrechtes des Bürgerbegehrens darstellen würde. Die bloße Beschlussfassung schafft vorliegend noch keine irreparablen Verhältnisse, durch welche die Ziele des Bürgerbegehrens unterlaufen würden. Nachdem gegenwärtig auch noch sämtliche Grundstücke im Eigentum der Gemeinde stehen, hatte sie auch vor dem Hintergrund des § 33 BauGB ausreichend Einfluss darauf, eine Bebauung der fraglichen Flächen faktisch zu verhindern. Daher hätte es insoweit vorliegend grundsätzlich genügt, wenn auf die Bekanntmachung der Satzung verzichtet worden wäre (vgl. hierzu auch BayVGH, B.v. 19.3.2007 – 4 CE 07.647 – juris). Bis zur Be-

kanntmachung des Bebauungsplanes hätte aber durchaus eine Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erfolgen können, jedenfalls aber hätte die Bekanntmachung so lange zurückgestellt werden können, bis eine solche Prüfung erfolgt und abgeschlossen gewesen wäre.

Die weiteren von der Antragsgegnerin geltend gemachten Aspekte sind ferner insoweit von vornherein nicht geeignet, das Sicherungsrecht des Bürgerbegehrens zu überwiegen, als sie auf die Situation im Falle des Erfolgs des Bürgerbegehrens bei einem Bürgerentscheid abstellen. Dies ist etwa in Bezug auf das inhaltliche Ziel des Bürgerbegehrens der Fall, das auf die Freihaltung bestimmter Flächen abzielt. In der Sache geht es der Antragsgegnerin mit diesen angeführten Gründen letztlich darum, den Bebauungsplan in der vom Gemeinderat bereits beschlossenen Fassung umsetzen zu können und nicht etwa in einem flächenmäßig reduzierten Umfang, wie er vom Bürgerbegehren verfolgt wird. Es soll also letztlich das Ergebnis der vom Gemeinderat angestellten planungsrechtlichen Abwägung gegen das Ziel des Bürgerbegehrens gesichert werden. Es geht dabei jedoch nicht um die Absicherung der gemeindlichen Handlungsfähigkeit gegenüber Beeinträchtigungen, die dadurch entstehen, dass die Gemeinde nicht innerhalb der Zeit bis zu einem Bürgerentscheid, sondern erst danach ihre Maßnahmen treffen darf und ihr gerade durch diesen Zeitverlust etwa schützenswerte Interessen verloren gehen.

Soweit für die Erstellung der Bauleitplanung in der Vergangenheit bereits finanzielle Aufwendungen im „siebenstelligen“ Bereich getätigt wurden, wie von der Antragsgegnerin ebenfalls geltend gemacht, ändert sich hieran auch durch ein Abwarten bis zu einem Bürgerentscheid nichts. Welcher finanzielle Nachteil für die Antragsgegnerin allein mit einem Abwarten des Ergebnisses eines Bürgerentscheids verbunden wäre, wird von der Antragsgegnerin nicht konkret aufgezeigt. Letztlich dürfte es sich insoweit in erster Linie wohl nur um etwaige Zwischenfinanzierungskosten für den Zeitraum bis zum Bürgerentscheid handeln, die jedoch als zumutbar erscheinen. Unberücksichtigt bleibt in diesem Zusammenhang hingegen von vornherein ein von der Antragsgegnerin behaupteter wirtschaftlicher Verlust im siebenstelligen Bereich, der bei einem aktuellen Bodenrichtwert für erschlossene Baulandflächen von 210 Euro/m² eintrete, wenn die Gemeinde auf Bauflächen mit mehr als 9.000 m² verzichten müsse. Ungeachtet des bereits oben aufgezeigten Umstandes, dass diese Berechnung an sich fragwürdig ist, etwa weil es sich bisher schon nicht um bereits erschlossenes Bauland handelt, wäre die unterbleibende Realisierung der bisher allenfalls bestehenden Chance auf eine Einnahmenerzielung jedenfalls keine Folge des Zuwartens bis zu einer Entscheidung über einen Bürgerentscheid, sondern eine nur im Falle des Erfolgs des Bürgerbegehrens beim Bürgerentscheid eintretende Folge, die bei der hier vorzunehmenden Abwägung aber gerade keine Rolle spielen darf.

Auch soweit die Antragsgegnerin geltend macht die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinde wären erheblich, da die vorgesehenen Mittel aus dem Baulandverkauf als Gegenfinanzierung zu Investitionen im einstimmig beschlossenen Haushalt 2019 vorgesehen seien, ändert dies hieran wiederum nichts. Andernfalls liefe es letztlich doch auf die Maßgeblichkeit der Frage hinaus, ob das von der Gemeinde angestrebte oder das vom Bürgerbegehren angestrebte Ziel besser zu bewerten wäre. Entsprechendes gilt für die übrigen Ausführungen in der Begründung des Bescheids vom 23. Juli 2019, mit der die beschlossene Bauleitplanung inhaltlich gerechtfertigt wurde. Zwar mag es sein, dass im Gebiet der Antragsgegnerin derzeit kein Bauland für die Vergabe in einem Einheimischenmodell verfügbar ist; zum einen ist aber allein durch eine Verzögerung durch ein Abwarten bis zu einer Entscheidung über den Bürgerentscheid insoweit nicht mit erheblichen Nachteilen für die gemeindliche Entwicklung zu rechnen, zum anderen werden mit der gegenständlichen einstweiligen Anordnung der Antragsgegnerin nicht für die gesamte Fläche des Bebauungsplangebiets weitere Maßnahmen untersagt.

4. Schließlich ist auch der Anordnungsgrund der Dringlichkeit glaubhaft gemacht. Die Antragsgegnerin gibt in der Begründung des Bescheids vom 23. Juli 2019 sowie mit Ihrem Vorbringen im gegenständlichen Verfahren zu erkennen, dass sie ein Sicherungsrecht des Bürgerbegehrens, das die gemeindlichen Interessen an einer Umsetzung des Bebauungsplanes überwiegt, als nicht gegeben ansieht. Vielmehr beabsichtigt sie offenbar, die Möglichkeiten des Bebauungsplanes zeitnah umzusetzen, um so für den gemeindlichen Haushalt in absehbarer Zeit auch wieder Einnahmen zu generieren. Die im gerichtlichen Verfahren gegebene Zusicherung, die Hangbereiche im Baugebiet R***** und die unmittelbar an das Gehöft R***** 1 angrenzenden Parzellen nicht zu erschließen und an Bauinteressenten zu veräußern, war ausdrücklich nur auf den Zeitraum bis zur gegenständlichen gerichtlichen Entscheidung über den Eilantrag begrenzt.

Nach allem war dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung stattzugeben. Die vom Antrag abweichende Formulierung des Beschlusstextes dient der gebotenen Präzisierung der Reichweite der Anordnung.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung in Höhe von 7.500,00 Euro beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG unter Berücksichtigung der Nrn. 1.5 und 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (im vorläufigen Rechtsschutzverfahren Hälfte des Hauptsachestreitwertes).

Rechtsmittelbelehrung

(1) Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu. Die **Beschwerde** ist innerhalb von **zwei Wochen** nach Bekanntgabe der Entscheidung **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** einzulegen (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg). Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeht (Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 340148, 80098 München).

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Bekanntgabe der Entscheidung **zu begründen**. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, **beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof** einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen. Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, ist die Beschwerde als unzulässig zu verwerfen.

Allen Schriftsätzen sollen jeweils 4 Abschriften beigefügt werden.

Hinweis auf Vertretungszwang: Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich alle Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt bereits für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, die aber noch beim Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die anderen in § 67 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich auch durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; Einzelheiten ergeben sich aus § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO.

(2) **Streitwertbeschwerde:** Gegen die Festsetzung des Streitwerts steht den Beteiligten die **Beschwerde** an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,- EUR übersteigt, oder wenn die Beschwerde zugelassen wurde.

Die Beschwerde ist innerhalb von **sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg) einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Allen Schriftsätzen sollen jeweils 4 Abschriften beigefügt werden.

Vizepräsident

Richterin am VG

Richterin