

Gericht: VG Regensburg
Aktenzeichen: RN 3 K 12.424
Sachgebiets-Nr: 140 99

Rechtsquellen:

Art. 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO)

Hauptpunkte:

Rechtsschutzbedürfnis beim Bürgerbegehren

Koppelungsverbot

Quorum

Auslegung eines Bürgerbegehrens

Leitsätze:

-

Urteil der 3. Kammer vom 11. Juli 2012



stv. Urkundsbeamtin

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

1. *****
***** , *****
2. *****
***** , *****
3. *****
***** , *****

- Kläger -

zu 1 bis 3 bevollmächtigt:
Rechtsanwalt *****

gegen

Stadt Landshut

vertreten durch den Oberbürgermeister
vertreten durch das Rechtsamt der Stadt Landshut
Altstadt 315, 84028 Landshut

- Beklagte -

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

wegen

Bürgerbegehren

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, unter Mitwirkung von

Präsident Dr. Korber
Richterin am Verwaltungsgericht Beck
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Pfister
ehrenamtlichem Richter Hofbauer
ehrenamtlicher Richterin Irber

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **11. Juli 2012** folgendes

Urteil:

- I. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 20. Februar 2012 verpflichtet, das Bürgerbegehren „Pro Lebensraum Landshut – contra Westtangente“ mit folgender Fragestellung zuzulassen:
„Sind Sie für die Erhaltung des Naherholungsgebiets Isarauen westlich von Landshut und gegen den Bau einer Westanbindung?“.
- II. Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Das Urteil ist in Ziffer II. vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, wenn die Kläger nicht vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

Tatbestand:

Die Kläger sind die Vertreter des Bürgerbegehrens „Pro Lebensraum Landshut – contra Westtangente“, das sich gegen den Bau einer Westanbindung durch die Isarauen wendet.

Die Beklagte beschäftigt sich seit mehreren Jahrzehnten mit wechselnden Planungen für den Bau einer Verbindungsstraße im Westen der Stadt. Der Stadtrat der Beklagten befasste sich in einem Sonderplenum am 27. März 1998 mit verschiedenen Alternativen einer „Verkehrs-anbindung Landshut-West“. Er stimmte unter Auflagen für eine „Verbindungsstraße West“ und beschloss, eine „Äußere Trasse“ freizuhalten. Bau- und Verkehrssenat beauftragten in der Sitzung am 9. Oktober 2008 die Verwaltung, weitere Planungsschritte durchzuführen. In der Folgezeit erstellten mehrere Ingenieurbüros eine Machbarkeitsstudie, eine Verkehrsuntersuchung, ein schalltechnisches Gutachten, eine Raumempfindlichkeitsuntersuchung und ein lufthygienisches Gutachten. Es wurden acht Trassenvarianten untersucht. Die Variante 1 (innere Westanbindung) ist in einem Bebauungsplan festgesetzt. Sie liegt östlich der anderen Varianten und nutzt im nördlichen Teil das vorhandene Straßennetz. Die Varianten 2 bis 8 (äußere Westanbindungen) verlaufen weiter westlich durch die Isarauen.

Seit Juli 2011 wurden Unterschriften für ein Bürgerbegehren gesammelt. Der Stadtrat der Beklagten befasste sich in seiner Sitzung am 29. Juli 2011 mit den Ergebnissen der Studien. Dabei beschloss er, den weiteren Planungen die Trassenvariante 7 (stadtnahe Trasse ohne Anbindung an die Klötzlmüllerstraße) zugrunde zu legen und die Verwaltung zu beauftragen, die erforderlichen Schritte zur Einleitung der Planfeststellung zu veranlassen (Nr. 2.1 und 2.2). Abgelehnt wurde ein Antrag auf sofortige Realisierung der inneren Westanbindung, die Trasse der Variante 1 weiterhin freizuhalten und einen Ratsentscheid zu den getroffenen Entscheidungen durchzuführen (Nr. 3.0, 3.1 und 3.2).

Am 23. Januar 2012 wurden bei der Beklagten 278 Unterschriftslisten abgegeben. Mit Schreiben vom 30. Januar 2012 teilte die Beklagte den Vertretern des Bürgerbegehrens mit, dass diese geprüft worden seien. Das Bürgerbegehren müsse von mindestens 6 % der Gemeindebürger (2.985 Personen) unterschrieben sein. Es habe 2.967 gültige Unterschriften erhalten. Das erforderliche Quorum sei damit derzeit nicht erreicht. Ferner wurde darauf aufmerksam gemacht, dass der Stadtrat auch die Bestimmtheit der Fragestellung zu prüfen habe. Es sei zu klären, ob die Verknüpfung der zwei gestellten Fragen zulässig sei.

Mit Schreiben vom 2. Februar 2012 zogen zwei Unterstützer des Bürgerbegehrens ihre Unterschriften zurück. Am 3. und 6. Februar 2012 wurden weitere Unterschriftslisten mit 72 gültigen Unterschriften nachgereicht. Die Beklagte ermittelte 3.037 gültige Unterschriften. Die Unterschriftslisten wurden in drei Versionen eingereicht. In der Version 1 ist der zehnte Punkt der Begründung der Version 3 („Der Stadtrat hat am 29.07.2011 ...“) nicht enthalten. Diese Version hat 1.114 gültige Unterschriften erhalten. Version 2 mit 7 gültigen Unterschriften entspricht Version 1, allerdings befindet sich die Unterschriftentabelle vor der Begründung. Version 3, für die 1.916 gültige Unterschriften abgegeben wurden, lautet wie folgt:

„Bürgerbegehren der Bürgerinitiative “Pro Lebensraum Landshut – contra Westtangente“

Mit meiner Unterschrift beantrage ich gemäß Art. 18a BayGO die Durchführung eines Bürgerbegehrens zu folgender Frage:

Sie sind für die Erhaltung des Naherholungsgebietes Isarauen westlich von Landshut und gegen den Bau einer Westanbindung?

Begründung:

- Die dem Bau-, Umwelt- und Verkehrssenat der Stadt Landshut am 17.05.2011 vorgestellte Machbarkeitsstudie sieht für die Anbindung West acht Varianten vor, die die Staatsstraße 2045 mit der B11 verbinden. Alle Varianten führen zu einer massiven Beeinträchtigung des Naherholungsgebietes in den Isarauen. Dieses wird von Landshutern aus allen Stadtteilen geliebt und genutzt. Das Naherholungsgebiet muss in seiner Wertigkeit erhalten bleiben.
- In der Machbarkeitsstudie wurde die Notwendigkeit einer Westtangente mit der Annahme enormen zukünftigen Wachstums von Bevölkerung und Gewerbe im Westen der Stadt begründet. Die angenommenen Zahlen sind weder historisch noch mit veröffentlichten Prognosen belegbar.
- Die innere Westtangente durchschneidet ein Wohngebiet und führt dort zu einer hohen Lärm- und Feinstaubbelastung.
- Durch den Verlauf der äußeren Westtangente deutlich über dem Geländeniveau werden aufgrund der Lärmausbreitung sämtliche in der Nähe befindlichen Immobilien entwertet. Die Begründung „Weiterentwicklung des Landshuter Westens“ wird dadurch ad absurdum geführt.
- Die Baukosten für die äußere Westtangente im mittleren zweistelligen Millionenbereich sind im Vergleich zum Nutzen (max. 15 % Entlastung in der Innenstadt) viel zu hoch.
- Zur Entlastung des Durchgangsverkehrs fehlt eine geeignete Anbindung im Norden und auch Süden.
- Die Stadt Landshut ist bereits hoch verschuldet. Statt Schuldenabbau würden zusätzliche Schulden zu Lasten zukünftiger Generationen angehäuft. Es bleiben kaum noch Mittel für dringend notwendige Sanierungsmaßnahmen an öffentlichen Einrichtungen (z.B. Schulen), für Lärmschutzmaßnahmen in der Innenstadt sowie städtische Maßnahmen in Zeiten der Energiewende übrig.
- Hohe Folgekosten, wie z.B. die regelmäßige Brückensanierung der mehrere hundert Meter langen Brücken über die Isar und das gesamte Überschwemmungsgebiet belasten den Landshuter Haushalt zusätzlich.

- *Eine zukunftsorientierte Verkehrsplanung unter Berücksichtigung demographischer und gesamtwirtschaftlicher Faktoren ist nicht erkennbar.*
- *Der Stadtrat hat am 29.07.2011 eine der acht Trassenvarianten, die Variante 7, den weiteren Planungen zu Grunde gelegt und die Verwaltung beauftragt, die erforderlichen Schritte zur Einleitung einer Planfeststellung zu veranlassen. Diese Planungen müssen eingestellt werden!*

Der Bund Naturschutz weist darauf hin, dass die äußeren Varianten einer Westanbindung in einer Länge von ca. 800 m durch den Auwald führen. Auen sind bedrohte Lebensräume, die mit ihrem Strukturreichtum und ihrer Vielfalt einen großen Beitrag zur Biodiversität leisten, also dem Artenschutz entgegenwirken. Daher sind Auen besonders schützenswert. Im gültigen Flächennutzungs- und Landschaftsplan der Stadt Landshut trägt man dem Rechnung, indem das Gebiet zur Ausweisung als Naturschutzgebiet vorgeschlagen wird. Ein Straßenbau durch diese Landschaft widerspricht diesem Vorhaben, da ein solcher Eingriff den Auwald in seiner Funktion massiv beeinträchtigt und teilweise vollständig zerstört.“

Der Hauptausschuss der Beklagten beauftragte die Verwaltung in seiner Sitzung am 13. Februar 2012, ein Gespräch mit den Initiatoren zu führen, um auf eine Änderung der Fragestellung hinzuwirken. Diese solle lauten: „Sind Sie gegen den Bau einer äußeren Westanbindung in Form der Variante 7?“. In dem Gespräch am 15. Februar 2012 wurden die Vertreter des Bürgerbegehrens darauf hingewiesen, dass sie eigenständig prüfen müssten, ob sie zu einer Änderung der Fragestellung berechtigt seien. Mit Schreiben vom 16. Februar 2012 erklärten die Vertreter des Bürgerbegehrens, dass sie vorbehaltlich der Bejahung der Zulässigkeit mit folgender Fragestellung einverstanden wären: „Sind Sie gegen den Bau einer Westanbindung durch das Naherholungsgebiet Isarauen westlich von Landshut?“.

Der Stadtrat der Beklagten lehnte in seiner Sitzung am 17. Februar 2012 die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens auf der Grundlage der geänderten Fragestellung ab (Nr. 3) und wies das Bürgerbegehren als unzulässig zurück (Nr. 4). Ferner beschloss er, dass gemäß Art. 18a Abs. 2 GO über die Angelegenheit ein Bürgerentscheid mit der Fragestellung „Sind Sie für den Bau einer äußeren Westanbindung in Form der vom Stadtrat beschlossenen Variante 7?“ stattfindet (Nrn. 6 und 8). Mit einem mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Schreiben vom 20. Februar 2012 teilte die Beklagte den Vertretern des Bürgerbegehrens diese Beschlüsse mit. Weiter führte sie aus, dass in der Plenarsitzung vom 29. Juli 2011 aus den möglichen sieben Varianten der äußeren Westanbindung in einem Abwägungsvorgang nur die Variante 7 ausgewählt und den weiteren Planungen zugrunde gelegt worden sei. Die Verwaltung sei beauftragt worden, die erforderlichen Schritte zur Einleitung einer Planfeststellung einzureichen. Die anderen Varianten der äußeren Westanbindung seien damit nicht mehr aktuell. Ein Antrag auf zeitnahe Umsetzung der inneren Westanbindung und zur weiteren Freihaltung dieser Trasse sei abgelehnt worden. Außerdem sei beschlossen worden, dass über die vom Stadtrat beschlossene Variante 7 ein Bürgerentscheid statfinde. Damit habe die Bürgerinitiative im Ergebnis ihr Ziel erreicht. Die einzig noch verbleibende Variante werde den Bürgern zur Entscheidung vorgelegt. Es werde den

Initiatoren anheim gestellt, die sich hieraus ergebende Rechtslage im Hinblick auf eine etwaige Klage zu prüfen.

Mit Schriftsatz vom 5. März 2012, eingegangen beim Verwaltungsgericht Regensburg am 6. März 2012, ließen die Kläger Klage erheben. Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, dass das Rechtsschutzbedürfnis bestehe. Das beabsichtigte Ratsbegehren bleibe weit hinter den Forderungen des Bürgerbegehrens zurück. Falls sich die Bürger gegen die Variante 7 aussprechen, würden alle weiteren Varianten rechtlich zulässig bleiben. Bezüglich der Variante 7 gebe es bisher lediglich eine Machbarkeitsstudie, aber keine rechtlich relevanten Planungsschritte. Es sei jederzeit möglich, dass sich die Beklagte im weiteren Planungsprozess von dieser Variante verabschiede und andere Lösungsmöglichkeiten suche. Die innere Variante habe im Stadtrat nach wie vor Befürworter. Die Raumempfindlichkeitsuntersuchung des Büros Schober empfehle, die Varianten 1, 7 und 8 planerisch weiter zu verfolgen. Im Stadtrat werde auch die Meinung vertreten, dass neben der äußeren Anbindung eine innere Anbindung für die Erschließung des Stadtteils West sinnvoll sei. Die Kläger hätten ein rechtlich geschütztes Interesse daran, dass ein Bürgerentscheid über alle Varianten und nicht nur über die aus der Sicht der Beklagten derzeit aktuelle Variante herbeigeführt werde. Er diene dazu, grundsätzliche Fragen der Planung zu entscheiden. Die Wirkung des Art. 18a Abs. 14 GO trete nur ein, wenn der Beschluss des Gemeinderats die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme in vollem Umfang erfasse. Sobald der Stadtrat der Beklagten einen Beschluss im Sinne des Bürgerbegehrens fasse, werde die Klage für erledigt erklärt. Die Beschlusslage gehe jedoch dahin, quer durch das Naherholungsgebiet Isarauen westlich von Landshut eine Westanbindung zu bauen.

Das Quorum sei nicht verfehlt und es liege keine Irreführung der Unterzeichner vor. Es werde in der Unterschriftenliste, in der auf den Stadtratsbeschluss vom 29. Juli 2011 Bezug genommen werde, nicht der Eindruck erweckt, dass die innere Westanbindung weiterhin Beschlusslage sei. Die Ergänzung der Begründung sei zulässig gewesen, da sie das Anliegen des Bürgerbegehrens nicht verändert und nicht dessen Kern berührt habe. Dass die Beklagte derzeit nur die Variante 7 verfolge, ergebe sich aus der Ergänzung. Die Beklagte könne im Rahmen des Bürgerentscheids darauf hinweisen, dass sie die Variante 1 unter keinen Umständen wolle. Der erste Punkt der Begründung weise unzweifelhaft darauf hin, dass es um die Verhinderung aller acht möglichen Varianten gehe.

Es liege kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vor, da Gegenstand des Bürgerbegehrens ausschließlich die Verhinderung des Baus einer Westanbindung sei. Die in der Fragestellung erwähnte „Erhaltung des Naherholungsgebietes Isarauen“ sei kein eigener Verfahrensgegenstand. Es würden keine Maßnahmen zur Erhaltung des Naherholungsgebietes

gefordert, die über dessen Verschonung vor einem Bau der Westanbindung hinausgingen. Auch die Regierung von Niederbayern sei zu dem Schluss gelangt, dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens zulässig sei.

Es komme nicht darauf an, ob die geänderte Fragestellung zulässig gewesen wäre oder nicht. Die Beklagte habe die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens auch mit dieser Fragestellung abgelehnt. Die Änderung hätte lediglich einen Kompromissvorschlag dargestellt, welcher der Beklagten von den Vertretern des Bürgerbegehrens unter dem Vorbehalt der Zulässigerklärung unterbreitet worden sei. Die Version 1 der Unterschriftslisten datiere aus der Zeit vor dem Stadtratsbeschluss vom 29. Juli 2011. Version 3 unterscheide sich von ihr nur dadurch, dass die Begründung im Hinblick auf den Stadtratsbeschluss vom 29. Juli 2011 ergänzt worden sei. Daraus könne keine Irreführung des Wählers abgeleitet werden. In der Ergänzung stehe ausdrücklich, dass diese Planungen (Variante 7) eingestellt werden müssten. Dass die weiteren sieben Varianten von der Beklagten momentan nicht weiter verfolgt werden würden, ergebe sich daraus zwangsläufig. Jeder Unterzeichner und jeder Abstimmende beim Bürgerentscheid wisse, dass er gegen alle Varianten stimme.

Die Kläger lassen letztlich beantragen,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 20. Februar 2012 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Pro Lebensraum Landshut – contra Westtangente“ mit der Fragestellung „Sind Sie für die Erhaltung des Naherholungsgebiets Isarauen westlich von Landshut und gegen den Bau einer Westanbindung?“ zuzulassen;

hilfsweise: die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 20. Februar 2012 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Pro Lebensraum Landshut – contra Westtangente“ mit der Fragestellung „Sie sind für die Erhaltung des Naherholungsgebiets Isarauen westlich von Landshut und gegen den Bau einer Westanbindung?“ zuzulassen;

wiederum hilfsweise: die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 20. Februar 2012 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Pro Lebensraum Landshut – contra Westtangente“ mit der Fragestellung „Sind Sie gegen den Bau einer Westanbindung durch das Naherholungsgebiet Isarauen westlich von Landshut?“ zuzulassen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage im Haupt- und in den Hilfsanträgen abzuweisen.

Nach der Auffassung der Beklagten fehle der Klage das Rechtsschutzbedürfnis. In der Plenarsitzung am 29. Juli 2011 sei nur die Variante 7 ausgewählt worden. Die anderen Varianten seien nicht mehr aktuell. Ein Antrag auf zeitnahe Umsetzung der inneren Westanbindung (Variante 1) sowie auf Freihaltung dieser Trasse sei abgelehnt und außerdem ein Ratsbegehren über die Variante 7 beschlossen worden. Da einem erfolgreichen Bürgerentscheid nur eine einjährige Bindungswirkung zukomme, würden die in die Zukunft gerichteten Erwägungen der Kläger keine taugliche Argumentation darstellen. Das Bürgerbegehren habe sein Ziel im Ergebnis erreicht. Die einzige noch verbleibende Variante werde den Bürgern zur Entscheidung vorgelegt.

Das erforderliche Quorum sei verfehlt worden. Das Bürgerbegehren müsse von mindestens 2.985 Gemeindebürgern unterschrieben sein. Es habe bei der Einreichung 2.967 gültige Stimmen erhalten. Es seien dann noch zwei Unterschriften zurück gezogen und weitere 72 gültige Stimmen nachgereicht worden. Der Stadtrat habe das Bürgerbegehren als unzulässig zurückgewiesen, weil es Unterschriftslisten („Version 3“) mit insgesamt 1.916 Unterschriften gebe, die als unzulässig zu werten seien. Auf diesen sei zwar auf die Variante 7 hingewiesen worden. Zugleich sei aber der Eindruck erweckt worden, dass die innere Westanbindung weiterhin Beschlusslage sei. Die Version 3 enthalte die Aussage, dass die innere Westtangente ein Wohngebiet durchschneide und dort zu einer hohen Lärm- und Feinstaubbelastung führen würde. Es werde nicht erwähnt, dass die Stadt diese Variante abgelehnt und darüber hinaus beschlossen habe, nicht einmal mehr die Trasse freizuhalten. Die Grenzen einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung seien überschritten, wenn Tatsachen unrichtig wiedergegeben würden. Ein Bürgerbegehren sei unzulässig, wenn die Begründung dem Bürger ein unzutreffendes oder unvollständiges Bild des maßgeblichen Sachverhalts und seiner rechtlichen Beurteilung vermittele. Die Version 3 erwähne trotz deren Ablehnung in der Stadtratssitzung am 29. Juli 2011 diese Tangente und nutze deren behauptete Nachteile als Argument für das Bürgerbegehren. Es werde der falsche Eindruck erweckt, dass diese noch Gegenstand der Planungen bzw. noch Beschlusslage sei. Die Behauptung, dass die innere Westanbindung noch nicht vom Tisch sei, sei lebensfremd. Der Stadtrat habe auch die weitere Freihaltung der Trasse abgelehnt. Es sei damit zu rechnen, dass sich die Grundstückssituation vor Ort in Kürze so verändern werde, dass diese Trasse nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich nicht mehr realisierbar sein werde. Die innere Westanbindung könne im Übrigen die Funktionen der äußeren Anbindung in keiner Weise ersetzen. Die äußere Westanbindung sei zur Anbindung der Gewerbe- und

Wohnbauentwicklungsflächen im Landshuter Westen unverzichtbar. Es bestehe die Möglichkeit, dass Bürger gerade wegen der Nachteile der nicht mehr zur Debatte stehenden Variante 1 unterschrieben hätten und hierzu durch die irreführende Begründung entscheidungserheblich beeinflusst worden seien.

Außerdem sei die Fragestellung nicht hinreichend bestimmt und es liege ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vor. Die beiden Fragen würden keine sachliche, untrennbare Einheit bilden und seien nicht derart miteinander verknüpft, dass die Bejahung oder Verneinung der einen Frage auch die Bejahung oder Verneinung der anderen Frage indiziere. Es seien zwei differierende Komplexe miteinander verbunden worden. Man könne die beiden Fragen unterschiedlich beantworten. Die Fragestellung unterstelle, dass ein Erhalt des Naherholungsgebietes nur bei Verzicht auf die Westanbindung möglich sei. Zwischen den beiden Punkten bestehe eher eine „lockere Verknüpfung“. Es spreche manches dafür, dass deren Ziel gewesen sei, den Kreis der Unterstützer zu erweitern.

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze, die vorgelegten Behördenunterlagen und die Sitzungsniederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

1. Die Klage ist zulässig.

Der Klage fehlt nicht wegen der aktuellen Beschlusslage das Rechtsschutzbedürfnis. Zwar beschloss der Stadtrat der Beklagten in seiner Sitzung am 29. Juli 2012, den weiteren Planungen die Trassenvariante 7 zugrunde zu legen und in seiner Sitzung am 17. Februar 2012, einen Ratsentscheid zum Bau einer äußeren Westanbindung auf der Grundlage der Variante 7 durchzuführen. Hiermit haben die Vertreter des Bürgerbegehrens jedoch ihr Ziel nicht erreicht, einen Bürgerentscheid über den Bau einer Westanbindung durch die Isarauen in allen Trassenvarianten zur Abstimmung zu stellen. Dieses Ziel geht über eine Ablehnung der Trassenvariante 7 hinaus, das Bürgerbegehren lehnt vielmehr sämtliche Varianten einer Westanbindung ab.

Wie sich der Begründung des Bürgerbegehrens und insbesondere auch dem nach dem 29. Juli 2011 eingefügten zehnten Punkt dieser Begründung in der dritten Version der Unterschriftenliste entnehmen lässt, wendet sich das Bürgerbegehren nicht alleine gegen die Trassenvariante 7. Es ist gegenwärtig nicht erkennbar, dass es sich bei der Varian-

te 7 um die „einzig noch verbleibende Variante“ handelt und mit dem vom Stadtrat beschlossenen Ratsbegehren jegliche Westanbindung durch die Isarauen zur Entscheidung der Bürger gestellt wird. Wie sich dem Stadtratsbeschluss vom 29. Juli 2011 entnehmen lässt, beschloss dieser, den weiteren Planungen die Trassenvariante 7 (stadtnahe Trasse ohne Anbindung an die Klötzlmüllerstraße) zugrunde zu legen und die Verwaltung zu beauftragen, die erforderlichen Schritte zur Einleitung der Planfeststellung zu veranlassen. Abgelehnt wurde ein Antrag auf sofortige Realisierung der inneren Westanbindung, die Trasse der Variante 1 weiterhin freizuhalten und einen Ratsentscheid zu den getroffenen Entscheidungen durchzuführen. Es ist nicht erkennbar, dass die Beklagte von einer Planung hinsichtlich der anderen Varianten rechtsverbindlich und endgültig Abstand genommen hätte. Die Planungen hinsichtlich der Trassenvariante 7 sind – soweit erkennbar – nicht soweit gediehen, dass die Verwirklichung aller anderen Varianten einer Westanbindung definitiv ausscheidet. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich im Verlauf der weiteren Planungen und/oder eines Planfeststellungsverfahrens ein anderer Trassenverlauf als sinnvoller heraus stellt. Eine rechtsverbindliche Erklärung, dass mit einer mehrheitlichen Ablehnung des Ratsbegehrens die Planungsarbeiten bezüglich jeglicher Westanbindung, gleich welcher Variante, eingestellt werden würden, hat die Beklagte nicht abgegeben.

2. Die Klage ist in ihrem Hauptantrag begründet, da der Bescheid der Beklagten vom 20. Februar 2012 rechtswidrig ist und die Kläger in ihren Rechten verletzt, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Sie haben nämlich einen Anspruch auf die Zulassung des Bürgerbegehrens mit der leicht geänderten Fragestellung, da die formellen und materiellen Voraussetzungen hierfür vorliegen.
 - a. Die Voraussetzungen für eine zulässige Änderung des Anfangs der Fragestellung im Klageverfahren durch die Umstellung der Worte „Sind Sie“ sind gegeben.

Die zulässige Änderung der Fragestellung eines Bürgerbegehrens erfordert zum einen die ausdrückliche Ermächtigung der Vertreter des Begehrens, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen. Zum anderen muss die konkrete Umformulierung die durch diese Ermächtigung gesteckten Grenzen beachten (vgl. BayVGH vom 22.6.2007 Az. 4 B 06.1224). 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 z.B. in redaktioneller Hinsicht und zur Behebung falscher Bezeichnungen unproblematisch verändert werden, eine inhaltliche Änderung kommt hingegen nur in Ausnahmefällen in Betracht (vgl. BayVGH a.a.O. m.w.N.). Die Streichung einzelner Teile der Fragestellung ist auch dann

zulässig, 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 (vgl. BayVGH vom 16.3.2001 Az. 4 B 99.318). Bei einer solchen Fallkonstellation kann nämlich unterstellt werden, dass die Verfolgung von Zielen, die tatsächlich oder rechtlich nicht mehr erreichbar sind, bei verständiger Würdigung nicht dem mutmaßlichen Willen der Unterzeichner entspricht.

Im vorliegenden Fall enthalten die Unterschriftenlisten die erforderliche Ermächtigung der Vertreter des Bürgerbegehrens, zur Begründung der Zulässigkeit Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrags berühren. Bei der Umstellung der beiden Anfangsworte der Fragestellung des Bürgerbegehrens handelt es sich um eine zulässige rein redaktionelle Änderung, die den Fragencharakter im Vergleich zu der ursprünglichen Fragestellung auf den Unterschriftenlisten stärker betont. Eine inhaltliche Änderung ist hiermit nicht verbunden. Die in der mündlichen Verhandlung erfolgte Änderung des Klageantrags ist sachdienlich im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO.

- b. Das Bürgerbegehren verstößt nicht gegen das Koppelungsverbot, da nach der gebotenen wohlwollenden Auslegung des Inhalts nur eine Frage zur Entscheidung gestellt wird. Dem Bürgerbegehren geht es nicht um die Verwirklichung mehrerer Maßnahmen bzw. Materien, sondern in der Hauptsache um die Verhinderung des Baus einer Westanbindung in allen Trassenvarianten.

Das sog. Koppelungsverbot leitet die Rechtsprechung aus Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO her. Nach dieser Vorschrift muss das Bürgerbegehren unter anderem „eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung“ enthalten. Das schließt die Stellung zweier Fragen zwar auch dann nicht aus, wenn die beiden Fragen nur einheitlich mit Ja oder Nein beantwortet werden können (vgl. BayVGH vom 8.5.2006 Az. 4 BV 05.756). Da sich das Koppelungsverbot auf den materiellen Regelungsinhalt bezieht, ist in formeller Hinsicht nicht ausgeschlossen, dass eine Frage in mehrere Teilfragen untergliedert wird oder zwei Fragen in einem Bürgerbegehren zusammengefasst werden (vgl. BayVGH vom 28.5.2008 Az. 4 BV 07.1981 m.w.N.). Verboten ist jedoch die Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einer Fragestellung (vgl. BayVGH vom 25.7.2007 Az. 4 BV 06.1438). Eine „lockere Verknüpfung“ mehrerer Materien genügt daher nicht. Welche Materien sachlich in einer Weise zusammenhängen, dass sie in einem Bürgerbegehren verbunden werden dürfen, beurteilt sich nach materiellen Kriterien. Die bloße formale Verbindung unter dem Dach einer Fragestellung genügt ebenso wenig wie die Verknüpfung durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein politisches Programm. Maßgeblich ist, ob die Teilfragen oder -maßnahmen nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusam-

menhängen und eine einheitliche abgrenzbare Materie bilden (vgl. BayVGH vom 3.4.2009 Az. 4 ZB 08.2205, vom 28.5.2008 a.a.O.).

Ob ein Bürgerbegehren, das mehrere Maßnahmen umfasst, das Koppelungsverbot beachtet, ist anhand der Umstände des Einzelfalles zu prüfen. Dabei ist der Inhalt eines Bürgerbegehrens durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BayVGH vom 25.6.2012 Az. 4 CE 12.1224, vom 21.03.2012 Az. 4 B 11.221). Fragestellung und Begründung sind bürgerbegehrensfreundlich auszulegen (vgl. VG Regensburg vom 28.3.2007 Az. RO 3 K 07.00149). An die sprachliche Abfassung der Fragestellung dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren ist so angelegt, dass auch Gemeindebürger ohne besondere rechtliche Kenntnisse die Fragestellung formulieren können sollen. Daher ist eine „wohlwollende Tendenz“ gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist (vgl. BayVGH vom 25.6.2012 a.a.O.). Entscheidend ist der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Fragestellung und in der Begründung zum Ausdruck kommt (vgl. BayVGH vom 14.3.2001 Az. 4 ZE 00.3658). Es kommt nicht auf subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellungen der Initiatoren von Sinn, Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens an (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.04, Anm. 7 c) m.w.N.)

Nach der gebotenen wohlwollenden Auslegung ist „Kern des Antrags“ des Bürgerbegehrens die Verhinderung des Baus einer Westanbindung in allen Trassenvarianten durch die Isarauen. Die „Erhaltung des Naherholungsgebietes Isarauen“ ist demgegenüber keine eigenständige Materie und Fragestellung. Sie stellt sich vielmehr als Begründungselement dar, da nach Auffassung des Bürgerbegehrens mit dem Bau der Westanbindung in allen Trassenvarianten das Naherholungsgebiet in den Isarauen massiv beeinträchtigt und teilweise zerstört werden würde (vgl. erster Punkt und letzter Satz der Begründung). Für eine solche Auslegung sprechen auch die weiteren Punkte in der Begründung, die nach Ansicht der Vertreter des Bürgerbegehrens gegen den Bau einer Westanbindung sprechen. Die insoweit angezweifelte Wachstumsprognose, die befürchtete Entwertung von Immobilien, die Baukosten für die äußere Westtangente, das (angebliche) Fehlen einer geeigneten Anbindung, die finanzielle Situation der Beklagten und (befürchtete) hohe Folgekosten beziehen sich auf den Bau einer Westanbindung und nicht auf die Erhaltung der Isarauen. Hauptziel der Initiatoren des Bürgerbegehrens ist es damit, den Bau einer Westanbindung durch die Isarauen zu verhindern. Die Erhaltung der Isarauen ist demgegenüber keine selbständige Fragestellung, so dass bei objektiver Auslegung nicht mehrere Teilfragen in einer Fragestellung zusammen gefasst wurden.

c. Das Quorum des Art. 18a Abs. 6 GO ist erreicht.

Gemäß Art. 18a Abs. 6 GO muss ein Bürgerbegehren in Gemeinden bis zu 100.000 Einwohnern – wie der Beklagten – von mindestens 6 v.H. der Gemeindebürger unterschrieben sein. Gemeindebürger sind gemäß Art. 15 Abs. 2 GO die Gemeindeangehörigen, die in ihrer Gemeinde das Recht besitzen, an den Gemeindewahlen teilzunehmen. Nach den unbestrittenen Angaben der Beklagten musste das Bürgerbegehren von mindestens 2.985 Gemeindebürgern unterzeichnet sein. Dieses Quorum wurde erreicht, da die Kläger im Verwaltungsverfahren Unterschriften nachgereicht und damit insgesamt 3.037 gültige Unterschriften eingereicht haben.

Das Nachreichen weiterer Unterschriftslisten mit 72 gültigen Unterschriften am 3. und 6. Februar 2012 war zulässig. Unterschriften können bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nachgereicht werden (vgl. Thum, a.a.O., 13.04, Anm. 3 a) aa)).

Die Version 3 der Unterschriftslisten mit 1.916 gültigen Unterschriften ist nicht wegen einer unrichtigen Begründung als unzulässig zu werten. Nach der früheren Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs war über den Richtigkeitsgehalt der in einer Begründung genannten Beweggründe bei der Zulassung eines Bürgerbegehrens grundsätzlich nicht zu befinden (vgl. BayVGH vom 16.12.1998 Az. 4 ZB 98.2415). Sofern eine Begründung vergrößernde Darstellungen des Sachverhalts enthalte, könne dies im Rahmen des Sammelns von Unterschriften oder des Werbens um Stimmen Gegenstand der kommunalpolitischen Auseinandersetzung sein (vgl. BayVGH vom 14.3.2001 Az. 4 ZE 00.3658).

Mittlerweile hat sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof der strengeren Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes angeschlossen, die dieser in der Entscheidung zum Volksbegehrens „Bürgerentscheid“ zum Ausdruck brachte (vgl. BayVerfGH vom 13.4.2000 Az. Vf.4-IX-00). Es sei davon auszugehen, dass sich aus dem Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit Anforderungen an die Richtigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens ergäben (vgl. BayVGH vom 9.12.2010 Az. 4 CE 10.2943). Die Entscheidung der Stimmberechtigten könne sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und dieses die erforderliche Mindestunterschriftenzahl erreicht als auch bei der Abstimmung über den Bürgerentscheid selbst nur dann sachgerecht ausfallen, wenn die Abstimmenden den Inhalt des Bürgerbegehrens verstünden, seine Auswirkungen überblickten und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen könnten. Mit diesen Grundsätzen sei es nicht ver-

einbar, wenn in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet würden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert werde (vgl. BayVGh vom 9.12.2010 a.a.O.). Die Anforderungen an die Vollständigkeit einer Begründung dürfen aber nicht überspannt werden. Nicht jede Unvollständigkeit ist abstimmungsrelevant (vgl. BayVGh vom 25.6.2012 a.a.O.). Hinzu kommt, dass das Gesetz an Inhalt und Form der Begründung keine besonderen Anforderungen stellt. Sie kann sich auch auf schlagwortartige Aussagen beschränken (vgl. BayVGh vom 25.6.2012 a.a.O.).

Die Kläger haben in der Version 3 der Unterschriftenliste nach dem objektiven Inhalt von Fragestellung und Begründung keine unzutreffenden Tatsachen behauptet. Dass sich die befürchtete „massive Beeinträchtigung“ des Naherholungsgebietes auf den Bereich der Trassenvarianten bezieht, lässt sich ohne weiteres der Begründung entnehmen, die auf die verschiedenen Varianten Bezug nimmt. Ob eine solche Beeinträchtigung bei einem Straßenbau tatsächlich eintreten würde, ist eine Frage der persönlichen Einschätzung und unterliegt als Meinungsäußerung nicht den strengeren Anforderungen an die Richtigkeit und Vollständigkeit von Tatsachenbehauptungen (vgl. BayVGh vom 9.12.2010 Az. 4 CE 10.2943).

Es wird auch nicht in der Version 3 der Unterschriftenlisten der die Stimmberechtigten irreführende Eindruck hervorgerufen, dass die innere Westanbindung gegenwärtig noch Gegenstand der Planungen ist. Wie oben bereits dargelegt, ist das Bürgerbegehren nach seinem objektiven Erklärungsinhalt wohlwollend auszulegen. Die Vertreter des Bürgerbegehrens haben mit der Aufnahme eines zehnten Punkts in die Begründung nach dem Beschluss des Stadtrats vom 29. Juli 2011 die danach entstandene Sachlage richtig wieder gegeben. Aus der Ergänzung ergibt sich eindeutig, dass die innere Westanbindung gegenwärtig nicht weiter verfolgt wird. Es ist aus einem objektiven Horizont erkennbar, dass zumindest gegenwärtig alle anderen Varianten mit Ausnahme der Variante 7 – und auch die innere Westanbindung – von der Beklagten nicht mehr verfolgt werden.

Soweit in der Version 3 der Unterschriftenlisten im dritten Punkt der Begründung nach wie vor auf die „innere Westtangente“ Bezug genommen wird, enthalten die getroffenen Aussagen keine Unrichtigkeiten. Wenn die Beklagte davon ausgeht, es hätte auch – detailliert – darauf hingewiesen werden müssen, dass ein Antrag auf sofortige Realisierung der inneren Westanbindung und auf weitere Freihaltung dieser Variante vom Stadtrat abgelehnt worden sei, überspannt sie die Anforderungen an die Vollständigkeit einer Begründung. Aus der Zusammenschau mit dem zehnten Punkt ist für einen Unterschreibenden, der die gesamte Begründung liest, ohne weiteres erkennbar, dass den weiteren Planun-

gen am 29. Juli 2011 die Variante 7 und nicht die innere Westanbindung zugrunde gelegt wurde. Es kann von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens keine vollumfängliche Darlegung aller Gesichtspunkte verlangt werden. Insbesondere wird auch nicht das Beifügen von Lageplänen verlangt. Sollten bei Unterschriftswilligen insoweit Zweifel bestanden haben, hätte eine zumutbare Nachfrage unschwer ergeben, dass die Variante 7 nicht mit der inneren Westanbindung identisch ist. Außerdem ist nicht erkennbar, dass die Beklagte von den Planungen für eine innere Trassenvariante endgültig Abstand genommen hätte. Zwar wurde die sofortige Realisierung und Freihaltung abgelehnt. Allerdings sollen nach dem Vorbringen der Beklagten die innere Westvariante einerseits und die sieben anderen Trassenvarianten andererseits unterschiedliche Funktionen erfüllen. Dies spricht dafür, dass diese Trassenvariante nicht „endgültig vom Tisch“ ist, zumal nur die „sofortige“ Realisierung abgelehnt wurde. Dass sich die Grundstückssituation vor Ort bis zum Einreichen der Unterschriftenlisten so verändert hatte, dass eine Realisierung dieser Variante ausscheidet, wurde nicht belegt. Im Übrigen ist es der Beklagten nicht verwehrt, im Vorfeld der Abstimmung auf nach ihrer Auffassung abstimmungsrelevante Gesichtspunkte im Rahmen der Vorgaben des Art. 18a Abs. 15 GO hinzuweisen.

- d. Der streitgegenständliche Antrag hat sich nicht gemäß Art. 18a Abs. 14 GO erledigt. Der Stadtrat der Beklagten hat die Durchführung der verlangten Maßnahme nicht beschlossen.

Voraussetzung für das Entfallen eines Bürgerentscheids gemäß Art. 18a Abs. 14 GO ist, dass der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. Dabei kommt es darauf an, dass die vom Bürgerbegehren verlangten und die vom Gemeinderat beschlossenen Maßnahmen identisch sind (vgl. Thum, 13.14, Anm. 1 a). Ob der Gemeinderat dem Anliegen des Bürgerbegehrens voll inhaltlich entsprochen hat, ist durch einen objektiven Vergleich zwischen dem Wortlaut der dem Bürgerbegehren zugrundeliegenden Fragestellung und Begründung sowie dem Wortlaut des Gemeinderatsbeschlusses zu ermitteln (vgl. Thum a.a.O.). Wie sich hier der durch Auslegung ermittelten Fragestellung und Begründung des Bürgerbegehrens entnehmen lässt, richtet sich dieses gegen den Bau einer Westanbindung in allen Trassenvarianten. Der Stadtrat der Beklagten hat jedoch in seiner Sitzung am 29. Juli 2012 nur beschlossen, den weiteren Planungen die Trassenvariante 7 (stadtnahe Trasse ohne Anbindung an die Klötzlmüllerstraße) zugrunde zu legen und die Verwaltung zu beauftragen, die erforderlichen Schritte zur Einleitung der Planfeststellung zu veranlassen. Dies entspricht inhaltlich nicht dem Bürgerbegehren.

- e. Die materiellen Voraussetzungen für die Zulassung des Bürgerbegehrens liegen ebenfalls vor. Insbesondere ist die Begründung der dritten Version der Unterschriftenlisten nicht unrichtig und unvollständig (s.o).

Die Klage ist daher im Hauptantrag erfolgreich. Eine Entscheidung über die Hilfsanträge ist nicht veranlasst.

Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens gemäß § 154 Abs. 1 VwGO zu tragen. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit und über die Abwendungsbefugnis beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Rechtsmittel: Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugelassen wird. Der **Antrag auf Zulassung der Berufung** ist innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des Urteils **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** schriftlich zu stellen (Haidplatz 1, 93047 Regensburg oder Postfach 110165, 93014 Regensburg).

Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. **Innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist; die **Begründung** ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, **beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof** (Ludwigstraße 23, 80539 München oder Postfach 340148, 80098 München) einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, 2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 4. das Urteil von einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder 5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Der Antragsschrift 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.

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 5.000 € festgesetzt, § 52 Abs. 2 GKG.

Rechtsmittelbelehrung

Rechtsmittel: Gegen diesen Beschluss 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** (Haidplatz 1, 93047 Regensburg oder Postfach 110165, 93014 Regensburg) einzulegen. Anträge und Erklärungen können ohne Mitwirkung eines Bevollmächtigten schriftlich eingereicht oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle abgegeben werden.

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.

Der Beschwerdeschrift sollen 4 Abschriften beigefügt werden.

Dr. Korber

Beck

Dr. Pfister