

4 CE 25.2059
M 7 E 25.3823



Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

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

- Antragsteller -

bevollmächtigt zu 1 bis 3:

***,
***,

gegen

Landeshauptstadt München,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Direktorium-Rechtsabteilung,
Sendlinger Str. 1, 80331 München,

- Antragsgegnerin -

wegen

Bürgerbegehren (Antrag nach § 123 VwGO);
hier: Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Bayerischen
Verwaltungsgerichts München vom 16. Oktober 2025,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Schmitz,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Gerdes,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schenk

ohne mündliche Verhandlung am **16. Januar 2026**
folgenden

Beschluss:

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

Gründe:

I.

- 1 Die Antragsteller streben mit ihrer Beschwerde weiterhin die Sicherung des von ihnen vertretenen Bürgerbegehrens „HochhausSTOP“ an.
- 2 Die Fragestellung und die Begründung des am 31. März 2025 bei der Antragsgegnerin, der Landeshauptstadt München, eingereichten Bürgerbegehrens lauten:

3	Bürgerbegehren	HochhausSTOP
---	-----------------------	---------------------

- 4 Mit meiner Unterschrift beantrage ich gemäß Artikel 18a der Bayerischen Gemeindeordnung die Durchführung eines Bürgerentscheides zu folgender Frage:

5 **Sind Sie dafür, dass die Stadt München alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, damit in Neuhausen im Umfeld der Paketposthalle KEIN Hochhaus gebaut wird, das über 60 Meter hoch ist** (Grundbuch München, Gemarkung Neuhausen mit den FINr. 221/0; 221/16; 221/18; 221/29)?

6 **Begründung**

7 München ist aus guten Gründen keine Hochhausstadt! Nach dem Krieg hat sich die Stadtgesellschaft bewusst dafür entschieden, München in seiner geliebten Form wieder auferstehen zu lassen.

8 Frankfurt a.M. hat sich bewusst anders entschieden. Unsere schöne Münchner Stadt verkörpert eine städtebauliche Harmonie und ein Lebensgefühl, das die ganze Welt anzieht, bewundert und uns darum beneidet! München ist auch ohne monströse Hochhaustürme Heimat und Wohlfühlort von 1,5 Mio. Münchnerinnen und Münchener und bis zu 9 Mio. Touristen im Jahr. Nach zahlreichen Stimmen aus der Fachwelt kann mit Hochhäusern über 60 m Höhe kein nachhaltiger, d.h. ökologischer und ökonomischer Bau, gerade von Wohnungen erreicht werden. Trotzdem soll nach dem Willen des Stadtrates jetzt in einem nicht wirklich transparenten Verfahren der Wandel Münchens zur Hochhausstadt eingeleitet werden.

9 Die Realisierung von zwei gigantischen Hochhaustürmen mit bis zu 155 m Höhe an der Paketposthalle öffnet den Investoren Tür und Tor. Die städtische Hochhausstudie ebnet den Weg für den Bau weiterer Hochhäuser. Das wird den Charakter und die Stimmung in unserer Stadt dauerhaft und einschneidend verändern.

10 **Verhindern Sie mit uns den Dammbruch – für unsere schöne Münchner Stadt und eine umweltbewusste familienfreundliche Zukunft. Unterschreiben Sie für das Bürgerbegehren – darum bitten wir Sie herzlich!**

11 Die Antragsgegnerin wies mit Bescheid vom 7. Mai 2025 das Bürgerbegehren als unzulässig zurück (Nr. 1) und entschied, dass der beantragte Bürgerentscheid nicht durchgeführt wird (Nr. 2). Gegen den Bescheid haben die Antragsteller am 30. Mai

2025 beim Verwaltungsgericht Klage erhoben (Verfahren M 7 K 25.3315), über die bislang noch nicht entschieden ist.

- 12 Am 25. Juni 2025 haben die Antragsteller beim Verwaltungsgericht zudem einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Diesen lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 16. Oktober 2025 (M 7 E 25.3823, juris) ab und führte zur Begründung aus: Die Antragsteller hätten einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Der von ihnen geltend gemachte Sicherungsanspruch für das Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ dürfte nicht bestehen. Es dürfte von der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auszugehen sein, da erhebliche Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass das Bürgerbegehren in seiner Fragestellung einen irreführenden, jedenfalls unklaren Inhalt aufweise bzw. den Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung nicht genüge. Die Unterzeichner des Bürgerbegehrens bzw. die später Abstimmenden dürften auch bei wohlwollender Auslegung der Fragestellung nicht mit der erforderlichen Sicherheit abschätzen können, welche wesentlichen Vor- und Nachteile mit dem Bürgerbegehren verbunden seien, zu welchen konkreten Maßnahmen die Antragsgegnerin im Falle eines (erfolgreichen) Bürgerentscheids verpflichtet wäre und welche Auswirkungen dies hätte. Es sei die Besonderheit zu berücksichtigen, dass aus der Fragestellung weder für die Unterzeichnenden – auch unter Berücksichtigung des Begründungstextes – noch für die später Abstimmenden ersichtlich werde, dass als (erkennbare) „rechtlich zulässige Maßnahme“ im konkreten Fall wohl alleine die Einstellung des laufenden Bebauungsplanverfahrens in Frage kommen dürfte. Denn die Antragsgegnerin sei selbst Planungsträgerin. Aus diesem Grund dürfte die Fragestellung dahingehend zu verstehen sein, dass die Antragsgegnerin im Fall eines (erfolgreichen) Bürgerentscheids zuvörderst zu einer Änderung des Bebauungsplanverfahrens verpflichtet und dabei die maximal zulässige Gebäudehöhe in Abkehr von der bisher in dem Planentwurf enthaltenen Festsetzung auf 60 m reduziert werden solle. Hierbei dürfte es sich jedoch nicht um eine rechtlich zulässige Maßnahme handeln, welche Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein könne. Denn ein hierauf gerichtetes Bürgerbegehren wäre unzulässig, da es auf eine konkrete Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung gerichtet sei und damit gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB verstoßen dürfte.

- 13 Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts haben die Antragsteller Beschwerde eingelegt. Sie beantragen:
- 14 I. Der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 16.10.2025, Az.: M 7 E 25.3823, wird aufgehoben.
- 15 II. Der Beschwerdegegnerin wird bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens (Az.: M 7 K 25.3315) untersagt, den Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 2147 („PaketPost-Areal“) ortsüblich bekannt zu machen.
- 16 Die Antragsgegnerin beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen.
- 17 Mit Schriftsatz vom 28. Oktober 2025 sicherte die Antragsgegnerin zu, bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens „auf die für das Wirksamwerden des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans mit Grünordnung Nr. 2147 („Paketpostareal“) erforderliche ortsübliche Bekanntmachung eines dazu ergangenen Satzungsbeschlusses zu verzichten“. Der Senat teilte den Antragstellern unter Hinweis auf diese Zusicherung mit, dass sich ihr gleichfalls gestellter Antrag auf Erlass eines Hängebeschlusses damit erledigt haben dürfte.
- 18 In seiner Sitzung am 26. November 2025 beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin mehrheitlich den Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 2147 als Satzung. Die Verwaltung wurde beauftragt, den Satzungsbeschluss bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens nicht bekannt zu machen.
- 19 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die im erst- und zweitinstanzlichen Verfahren gewechselten Schriftsätze und die in elektronischer Form vorgelegten Akten verwiesen.

II.

- 20 1. Die zulässige Beschwerde der Antragsteller hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zu Recht entschieden, dass die tatsächlichen Voraussetzungen eines Anordnungsanspruchs nicht glaubhaft gemacht sind, weil von der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens auszugehen sein dürfte (vgl. zum Maßstab etwa BayVGH, B.v.

25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBI 2013, 19 = juris Rn. 22 m.w.N.). Die von dem Bürgerbegehren gewählte Fragestellung weist nicht das für den Vollzug eines Bürgerentscheids notwendige Mindestmaß an inhaltlicher Bestimmtheit auf.

- 21 a) Ein Bürgerbegehren kann nur zugelassen werden, wenn die mit ihm unterbreitete Fragestellung (vgl. Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO) ausreichend bestimmt ist (BayVGH, B.v. 22.3.2022 – 4 CE 21.2992 – BayVBI 2023, 162 = juris Rn. 17 ff. m.w.N.). Das bedeutet zwar nicht zwingend, dass es zum Vollzugs des Bürgerentscheids nur noch der Ausführung durch den Bürgermeister im Rahmen der laufenden Angelegenheiten nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO bedarf. Mit einem Bürgerbegehren können vielmehr auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die erst noch durch nachfolgende Detailregelungen des Gemeinderats ausgefüllt werden müssen. Die Fragestellung muss aber in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürger zumindest in wesentlichen Grundzügen erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben und wie weit die gesetzliche Bindungswirkung des Bürgerentscheids (Art. 18a Abs. 13 GO) im Fall eines Erfolgs reicht. Die auf eine Grundsatzentscheidung abzielenden Bürgerbegehren unterliegen damit strengeren Bestimmtheitsanforderungen als entsprechende Beschlussanträge im Gemeinderat, der an seine früheren Entscheidungen in keiner Weise gebunden ist und nicht vollzugsfähige Beschlüsse jederzeit präzisieren kann (BayVGH, U.v. 13.3.2019 – 4 B 18.1851 – BayVBI 2020, 276 = juris Rn. 36).
- 22 Die Grundsätze gelten auch bei den auf einen negativen Erfolg abzielenden Bürgerbegehren, die sich etwa gegen ein auf dem Gemeindegebiet geplantes Projekt eines öffentlichen oder privaten Trägers richten. Die in solchen Fällen häufig verwendeten Formulierungen der Abstimmungsfrage, mit denen die Organe der Gemeinde verpflichtet werden sollen, zur Verhinderung des Vorhabens „alle rechtlichen Mittel“ einzusetzen oder „alle zulässigen rechtlichen Möglichkeiten“ auszuschöpfen, verstoßen dann nicht gegen das Bestimmtheitsgebot, wenn sie sich auf ein laufendes fachplanungsrechtliches oder sonstiges Zulassungsverfahren beziehen, das der Gemeinde eine selbständige Rechtsposition vermittelt (§ 36 BauGB) oder bei dem ihre Einwände zumindest in der Abwägung zu berücksichtigen sind (§ 38 BauGB). Zwar steht auch hier wegen des noch offenen Verfahrensausgangs nicht schon im Voraus fest, welche rechtlichen Mittel die Gemeinde ergreifen muss, um ihren ablehnenden Standpunkt möglichst wirksam zur Geltung zu bringen. Für die Abstimmungsberechtigten, die an dem Bürgerentscheid teilnehmen, ist aber ohne weiteres erkennbar, dass mit der Forderung nach einem Einsatz „aller“ rechtlichen Mittel nicht lediglich die aktive Be-

teilung an dem Verwaltungsverfahren gemeint ist, sondern – im Fall der Zulassung des Vorhabens – vor allem auch das Beschreiten des (Verwaltungs-)Rechtswegs, sofern dies aus juristischer Sicht nicht offensichtlich aussichtslos ist (BayVGh, U.v. 13.3.2019 – 4 B 18.1851 – BayVBI 2020, 276 = juris Rn. 37).

- 23 Auch verfahrensleitende Entscheidungen wie die Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens und die Einleitung eines neuen Planungsprozesses, etwa ein Planaufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB oder die Einleitung einer gemeindlichen Rahmenplanung nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, können Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Wird die Einleitung eines neuen Planungsprozesses begehrt, muss das hinreichend bestimmt zum Ausdruck kommen, etwa durch konkrete Benennung der Ziele in Form von Rahmenfestlegungen, die noch nicht gegen das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) verstoßen (BayVGh, B.v. 22.3.2022 – 4 CE 21.2992 – BayVBI 2023, 162 = juris Rn. 19).
- 24 Der Inhalt eines Bürgerbegehrens ist durch Auslegung zu ermitteln (BayVGh, B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBI 2013, 19 = juris Rn. 27). An die sprachliche Abfassung der Fragestellung dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren/Bürgerentscheid ist so angelegt, dass die Fragestellung von Gemeindebürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können soll. Es kann deshalb notwendig sein und ist zulässig – wie bei Willenserklärungen und Gesetzen auch –, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln. Bei der Auslegung ist eine „wohlwollende Tendenz“ gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut für die Bürger handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Die subjektive, im Verlauf des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren vom Sinn und Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens ist nicht maßgeblich.
- 25 Die geforderte inhaltliche Bestimmtheit der gestellten Frage muss sich nach der neueren Rechtsprechung des Senats bereits unmittelbar aus dem Abstimmungstext ergeben; sie darf sich nicht erst aufgrund einer Zusammenschau mit der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Begründung ermitteln lassen (BayVGh, B.v. 22.3.2022 – 4 CE 21.2992 – BayVBI 2023, 162 = juris Rn. 22). Dies folgt aus dem Umstand, dass die nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO geforderte Begründung lediglich den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens in der Phase der Unterschriftensammlung vorliegt, nicht hingegen den abstimmenden Bürgern im Rahmen des später stattfindenden Bürger-

entscheid. Ab der Zulassung des Bürgerbegehrens (Art. 18a Abs. 9 GO) verliert die ursprüngliche Begründung jede rechtliche Bedeutung. Von diesem Zeitpunkt an können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens etwa bei der Darstellung ihres Abstimmungsvorschlags in Veröffentlichungen der Gemeinde (Art. 18a Abs. 15 GO) auch gänzlich andere oder zusätzliche Gründe anführen, die aus ihrer (nunmehrigen) Sicht für eine Stimmabgabe zugunsten des Bürgerentscheids sprechen. Die bei der Unterschriftensammlung verwendete Begründung des Bürgerbegehrens kann daher im Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids grundsätzlich nicht zur Auslegung des von der Aktivbürgerschaft Gewollten herangezogen werden.

- 26 b) Die Abstimmungsfrage ist nach diesen Grundsätzen nicht hinreichend bestimmt. Die abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger können nicht mit der gebotenen Sicherheit erkennen, zu welchen Maßnahmen die Antragsgegnerin im Fall eines Erfolgs des Bürgerentscheids verpflichtet sein soll.
- 27 Es liegt zwar auf der Hand, dass das Bürgerbegehren auf die Verhinderung des Baus von Hochhäusern, die über 60 m hoch sind, in dem näher bezeichneten Umfeld der Paketposthalle mit allen rechtlich zulässigen Maßnahmen abzielt. Die Fragestellung lässt aber nicht erkennen, dass für das fragliche Gebiet ein Bebauungsplanverfahren läuft, in dem die Antragsgegnerin im Rahmen der Gesetze ihre planerische Gestaltungsfreiheit ausübt. Deshalb bleibt offen, ob und gegebenenfalls wie das Bürgerbegehren auf das noch nicht abgeschlossene Planverfahren einwirken soll oder ob das Ziel außerhalb dieses Verfahrens mit anderen mittelbar oder unmittelbar wirkenden rechtlich zulässigen Maßnahmen erreicht werden soll.
- 28 So mag die Fragestellung auf die Einstellung des Bebauungsplanverfahrens insgesamt abzielen oder auf eine mit den gesetzlichen Vorgaben, insbesondere dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, vereinbare Änderung der bisherigen Planung. Die Antragsteller haben allerdings auf eine solche Konkretisierung nach ihrem Vorbringen im Beschwerdeverfahren bewusst verzichtet. Sie haben vielmehr eine Formulierung gewählt, die das laufende Bebauungsplanverfahren nicht einmal erwähnt. Sie beschränken die rechtlich zulässigen Maßnahmen auch nicht auf solche des Bauplanungsrechts. Die Abstimmungsberechtigten werden damit über die dem Bürgerbegehren zugrunde liegende tatsächliche Ausgangslage im Unklaren gelassen.

- 29 Letztlich enthält die Fragestellung lediglich das Ziel, dass eine bestimmte, durch die Angabe von Flurstücksnummern genau bezeichnete Fläche nicht in einer bestimmten Weise bebaut wird. Die Abstimmungsberechtigten können nicht einmal in wesentlichen Grundzügen erkennen, wie die Antragsgegnerin das Ziel erreichen soll oder kann. Die Beschränkung auf rechtlich zulässige Maßnahmen kann den Bestimmtheitsmangel nicht ausgleichen. In der vorliegenden Konstellation geht es nicht darum, dass sich die Gemeinde gegen ein Vorhaben auf ihrem Gemeindegebiet zur Wehr setzen soll, für dessen Zulassung die Behörde eines anderen Rechtsträgers zuständig ist. In einem solchen Fall sind die insbesondere in Betracht kommenden rechtlich zulässigen Maßnahmen klar eingrenzbar. So liegt es hier aber nicht. Über die Einstellung des laufenden Bebauungsplanverfahrens oder dessen Fortführung mit einer überarbeiteten Planung hinaus kommen, anders als das Verwaltungsgericht meint, durchaus auch andere Maßnahmen in Betracht. So läge eine rechtliche zulässige Maßnahme etwa auch darin, dass die Antragsgegnerin versucht, durch die Abgabe eines für diesen günstigen Angebots den Eigentümer der in Rede stehenden Grundstücke dazu bewegt, diese an sie zu veräußern, mit der Folge, dass die Antragsgegnerin die Bebauung der Flächen selbst in der Hand hätte. Auch erscheint es durchaus möglich, dass die Antragsgegnerin gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen nicht ergreift, um sicherzustellen, dass i.S. des § 30 Abs. 1 BauGB die Erschließung des Vorhabens gesichert ist, etwa durch die Verweigerung des Abschluss eines städtebaulichen (Folgekosten-)Vertrags (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB). Wie der Senat bereits in seinem Beschluss vom 22. März 2022 in einer vergleichbaren Sachverhaltsgestaltung entschieden hat (B.v. 22.3.2022 – 4 CE 21.2992 – BayVBI 2023, 162 = juris Rn. 23), ist darüber hinaus auch an indirekt wirkende Maßnahmen zu denken, etwa an eine Verkehrspolitik mit einer unattraktiven Anbindung der Vorhabengrundstücke an den öffentlichen Personennahverkehr. All diese Maßnahmen mag die Antragsgegnerin im Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids in den Blick nehmen können und müssen. Dass aber die Abstimmungsberechtigten in der Lage sind, diese auch nur zu überblicken, erscheint ausgeschlossen.
- 30 Soweit die Antragsteller im Beschwerdeverfahren andeuten, die Fragestellung sei auf eine Grundsatzentscheidung für das gesamte Stadtgebiet gerichtet, so passt dies in keiner Weise zu ihrem Wortlaut, der eindeutig nur den Hochhausbau in einem ganz bestimmten Areal betrifft.

- 31 c) Ob das Bürgerbegehren, wäre es auf den Bebauungsplan bezogen, mit seiner Vorgabe einer bestimmten maximalen Gebäudehöhe von 60 m wegen eines Verstoßes gegen das Abwägungsgebot unzulässig wäre (vgl. dazu etwa BayVGH, B.v. 18.1.2019 – 4 CE 18.2578 – BayVBI 2020, 522 = juris Rn. 19 f.) oder beachtliche Begründungsmängel vorliegen (vgl. dazu BayVGH, U.v. 4.7.2016 – 4 BV 16.105 – BayVBI 2017, 92 = juris Rn. 27), bedarf nach Vorstehendem keiner Entscheidung.
- 32 2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat orientiert sich in Anlehnung an § 40 GKG (vgl. bereits den Streitwertbeschluss zum Senatsurteil vom 12.11.2014 – 4 BV 13.1239 – juris Rn. 41) an den Empfehlungen in Nrn. 22.6 und 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025 (abgedruckt z.B. in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Band II, unter § 163 VwGO), legt also für das Beschwerdeverfahren den bei Einlegung der Beschwerde aktuellen – gegenüber dem Streitwertkatalog 2013 erhöhten – Wert für Bürgerbegehren zugrunde, den er im Hinblick darauf, dass das Verfahren der Antragsteller lediglich auf die Sicherung des von ihnen geltend gemachten Anspruchs auf Durchführung eines Bürgerentscheids zielt, auf die Hälfte reduziert (vgl. BayVGH, B.v. 10.11.2025 – 4 C 25.1841 – juris Rn. 19).
- 33 Der Beschluss ist unanfechtbar.