

Gericht: VG Regensburg
Aktenzeichen: RN 3 K 14.1978
Sachgebiets-Nr: 140

Rechtsquellen:

Art. 18a Abs. 1 Gemeindeordnung (GO)

Hauptpunkte:

Bürgerbegehren auf Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets

Leitsätze:

1. Die Einleitung eines Verfahrens zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes gehört nicht zum eigenen Wirkungskreis einer Kreisfreien Stadt.
2. Eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises ergibt sich auch nicht aus Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO bzw. Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV.

Gerichtsbescheid der 3. Kammer vom 9. Juni 2015



Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

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

- Kläger -

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

gegen

Stadt *****

vertreten durch den Oberbürgermeister
vertreten durch das Rechtsamt der Stadt *****
***** , *****

- Beklagte -

beteiligt:

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

wegen

Bürgerbegehrens "Schutz des S*****er Tals"

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, ohne mündliche Verhandlung am **9. Juni 2015** folgenden

Gerichtsbescheid:

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner zu tragen.
- III. Der Gerichtsbescheid ist in Ziffer II. vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand:

Die Kläger sind die Vertreter des Bürgerbegehrens „Schutz des S*****er Tals“. Es will erreichen, dass das Verfahren zur Ausweisung des S*****er Tals als Landschaftsschutzgebiet unverzüglich eingeleitet wird.

Am 18. September 2014 übergaben die Initiatoren des Bürgerbegehrens Unterschriftenlisten bei der Beklagten. Mit den am 16. und 20. Oktober nachgereichten Unterschriftenlisten wurden 3.203 gültige Unterschriften eingereicht, so dass das Quorum erreicht ist. Das streitgegenständliche Bürgerbegehren hat folgenden Wortlaut:

„Bürgerbegehren „Schutz des S***er Tals“**

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

Sind Sie dafür, dass das Verfahren zur Ausweisung **des S*****er Tals als Landschaftsschutzgebiet** in der von der Unteren Naturschutzbehörde der Stadt ***** im Jahr 2007 aktualisierten Abgrenzung des geplanten Landschaftsschutzgebietes „M***** B***** – S*****“ unverzüglich eingeleitet wird.

Begründung:

1. Sicherung der **einmaligen Schönheit des S*****er Tals** als natürlicher Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen und Schutz vor Bebauung.
2. Erhaltung
 - des **artenreichen Offenlandes** und weiterer **schützenswerter Biotope** im S*****er Tal als Teil der Biodiversitätsstrategie der Stadt *****
 - der **Grünen Lunge** der Stadt *****
 - des **Naherholungsgebietes**, das von vielen Bürgern aus allen Stadtteilen gern und häufig genutzt wird.
3. Die bisher auf den Flächen des „geplanten Landschaftsschutzgebietes“ stattfindende landwirtschaftliche Nutzung kann durch die Ausweisung in ein solches beibehalten und gestärkt werden.
4. Durch Nutzungsansprüche verschiedener Art ist das geplante Landschaftsschutzgebiet „M***** B***** – S*****“ in seinem Bestand als schützenswertes Landschaftsbild und vielfältiger Lebensraum **akut bedroht**. Ein Schutz ist nur über die Ausweisung zu einem Landschaftsschutzgebiet möglich. Daher muss das Verfahren zur Ausweisung des S*****er Tals als Landschaftsschutzgebiet **unverzüglich eingeleitet werden**.“

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2014 wies die Regierung von Niederbayern die Beklagte darauf hin, dass nach ihrer Auffassung das Bürgerbegehren unzulässig sein dürfte. Es gehe um die Frage, ob seitens der Beklagten ein Verfahren über die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes eingeleitet werde. Bei dieser Entscheidung handele es sich um eine verfahrensleitende Maßnahme, mit der das Verfahren zur Unterschutzstellung beginne. Landschaftsschutzgebiete würden durch den Erlass von Rechtsverordnungen ausgewiesen. Hierfür seien die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Insoweit nähmen sie im übertragenen Wirkungskreis Staatsaufgaben wahr. Gemäß Art. 18a Abs. 1 GO dürften Gemeindebürger nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises einen Bürgerentscheid beantragen. Sei die Entscheidung über die Einleitung eines Verfahrens zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes nicht dem eigenen, sondern dem übertragenen Wirkungs-

kreis zuzurechnen, fehle es an einer Voraussetzung für die Zulassung des Bürgerbegehrens. Bereits nach dem eindeutigen Wortlaut der Fragestellung werde eine anderweitige Auslegung kaum in Betracht kommen. Schließlich werde in der Begründung explizit aufgeführt, dass „ein Schutz nur über die Ausweisung zu einem Landschaftsschutzgebiet möglich“ sei. Im Anschluss werde nochmals die Zielsetzung des Begehrens, nämlich die Einleitung eines Verfahrens zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets, klar herausgestellt und als Forderung formuliert.

Der Stadtrat der Beklagten beschloss in seiner Sitzung am 24. Oktober 2014, dass das Bürgerbegehren gegen Art. 18a Abs. 1 GO verstoße und damit unzulässig sei. Gegen diese Entscheidung könnten die vertretungsberechtigten Personen ohne Vorverfahren Klage erheben. Ferner beschloss der Stadtrat, über den Vorschlag der Verwaltung, im Anschluss eine erneute Abstimmung über eine Einleitung des Schutzgebietsverfahrens „aus freien Stücken“ vorzunehmen, keine Abstimmung herbeizuführen, da dieser Punkt nicht auf der Tagesordnung stehe. Eine solche Einleitung des Schutzgebietsverfahrens „aus freien Stücken“ lehnte der Stadtrat in seiner Sitzung am 28. November 2014 ab.

Auf eine „Gegenvorstellung“ der Bürgerinitiative vom 3. November 2014 teilte die Beklagte mit Schreiben vom 4. November 2014 unter Beifügung einer Rechtsbehelfsbelehrung mit, dass den Vertretern des Bürgerbegehrens die Beschlussfassung des Stadtratsplenums mitgeteilt worden sei. Gleichzeitig seien sie auf die rechtlichen Konsequenzen hingewiesen worden. Diese Mitteilung erfülle die Merkmale eines Verwaltungsaktes. Das bisherige Fehlen einer Rechtsbehelfsbelehrung stehe dieser rechtlichen Einordnung nicht entgegen. Mit Schriftsatz vom 25. November 2014, eingegangen beim Verwaltungsgericht Regensburg am 28. November 2014, ließen die Kläger Klage erheben.

Zur Klagebegründung wird im Wesentlichen vorgebracht, dass es sich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Beklagten handle. Es treffe zwar zu, dass die Beklagte als kreisfreie Gemeinde für den Erlass der Rechtsverordnung über das beabsichtigte Landschaftsschutzgebiet zuständig sei und die Verordnung vom Stadtrat im übertragenen Wirkungskreis erlassen werde. Hieraus folge aber nicht, dass die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten nicht auch den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden betreffe.

Gemäß Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV gehöre es zu den vorrangigen Aufgaben der Gemeinden, die heimischen Tier- und Pflanzenarten und ihre notwendigen Lebensräume sowie kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder zu schonen und zu erhalten. Dementsprechend erweitere Art. 57 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz GO die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden um die Berücksichtigung der Belange des Natur- und Umweltschutzes. Unbeschadet der Zuständigkeit des Ordnungsgebers hätten die Gemeinden im eigenen Wir-

kungskreis darauf hinzuwirken, wo im Gemeindegebiet Landschaftsschutzgebietsverordnungen ausgewiesen werden sollten und wo nicht. Um ihrer vom Gesetzgeber zugewiesenen Verantwortung für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen nachzukommen, dürften, sollten und müssten die Gemeinden auf den Erlass einer Schutzgebietsverordnung hinwirken, wenn sie dies nach den örtlichen Gegebenheiten in ihrem Gemeindegebiet für erforderlich hielten. Es handle sich dabei um ein den Gemeinden vom Gesetzgeber zugewiesenes Initiativrecht. Ob und in welcher Ausgestaltung die Landschaftsschutzgebietsverordnung für das S*****er Tal vom Stadtrat tatsächlich erlassen werde, sei Ergebnis eines Planungs- und Abwägungsprozesses im Rahmen der Aufgabenerfüllung im übertragenen Wirkungskreis. Auf den Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung richte sich die Frage des Bürgerbegehrens aber gerade nicht. Dort werde nur die unverzügliche Einleitung des Verfahrens zur Ausweisung des S*****er Tals als Landschaftsschutzgebiet gefordert. Ein einschlägiges Initiativrecht werde man der Beklagten nicht absprechen können und demzufolge handle es sich bei der zur Durchführung eines Bürgerentscheids gestellten Frage um eine solche, die den eigenen Wirkungskreis betreffe. Auch die Beklagte gehe im streitgegenständlichen Bescheid vom 29. Oktober 2014 davon aus, dass die Einleitung des Verfahrens über das Landschaftsschutzgebiet eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises sei. Denn am Ende des Bescheids heiße es, der Stadtrat sei nach wie vor gewillt, über eine freiwillige Einleitung des Ordnungsverfahrens mit leicht abweichendem Beschlussvorschlag zu befinden. Auch in der Vergangenheit sei die Einleitung der Schutzgebietsausweisung anscheinend als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises behandelt worden. Die Beklagte habe als Gemeinde zur Erfüllung ihrer planungsrechtlichen Aufgaben das Recht und die Pflicht, den Anstoß für die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten zu geben. Eine geordnete städtebauliche Entwicklung müsse berücksichtigen, wo Landschaftsschutzgebiete sein sollten und wo nicht und wo dementsprechend die bauliche Entwicklung an räumliche Grenzen stoße. Selbst wenn im Laufe des Verfahrens zum Erlass der Schutzgebietsverordnung, insbesondere bei der Abwägung, der Stadtrat zu dem Ergebnis gelangen sollte, dass im S*****er Tal das mit dem Bürgerbegehren angestrebte Landschaftsschutzgebiet nicht auszuweisen sei, sei das für die ureigene Aufgabe der Bauleitplanung der Beklagten von großer Bedeutung. Die Beklagte könne dann in Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben ihre Bauleitplanung entsprechend anpassen. Es sei dem Stadtrat nicht verwehrt, die Verwaltung zur Einleitung eines Schutzgebietsverordnungsverfahrens auf dem eigenen Gemeindegebiet zu veranlassen. Dementsprechend könne diese Veranlassung auch durch einen Bürgerentscheid, der den entsprechenden Stadtratsbeschluss ersetze, erfolgen. Ein Gutachten der Unteren Naturschutzbehörde der Beklagten zur Ausweisung des Landschaftsschutzgebiets stelle die Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit der zu überplanenden Fläche fest. Der Beschluss einer kreisangehörigen Gemeinde, der dem Wortlaut des vom Bürgerbegehren geforderten Stadtratsbeschlusses entspreche, könne vor dem Hintergrund eines entsprechenden Gutachtens der

Unteren Naturschutzbehörde beim Landratsamt schwerlich als kompetenzanmaßend angesehen werden. Im Falle einer kreisfreien Stadt könne nichts anderes gelten.

Die Kläger lassen beantragen,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 29. Oktober 2014 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Schutz des S*****er Tals“ zuzulassen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Nach ihrer Auffassung ist zwar das erforderliche Quorum erreicht. Das Bürgerbegehren betreffe aber den übertragenen Wirkungskreis und sei damit unzulässig. Ausgangspunkt für die rechtliche Beurteilung des Bürgerbegehrens sei sein Wortlaut. Danach ziele das Bürgerbegehren auf einen Beschluss des Stadtrats zur Einleitung des Ordnungsverfahrens ab, der aber bereits Bestandteil des Ordnungsverfahrens und damit dem übertragenen Wirkungskreis zuzurechnen sei. Eine Auslegung der Fragestellung wäre grundsätzlich möglich. Die Auslegung diene aber der Erforschung des inhaltlichen Gehalts einer Erklärung. Sie überschreite die zulässigen Grenzen, wenn der Erklärung ein anderer rechtlicher Gehalt gegeben werde als er in ihrem Wortlaut zum Ausdruck komme. Inhalt und Ziel eines Bürgerbegehrens seien nach dem objektiven Erklärungsinhalt, wie er sich in der Formulierung und Begründung der Fragestellung finde und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste, zu ermitteln. Erklärungen und Erläuterungen, die erst nach Beendigung des Bürgerbegehrens gegeben worden seien, müssten außer Betracht bleiben. Würde man die Fragestellung so abändern, dass sie dem eigenen Wirkungskreis der Kommune zuzurechnen sei, würde ihr Wesensgehalt verändert. Dies stünde im Widerspruch zum Wortlaut und zur Begründung des Bürgerbegehrens. In dieser werde explizit ausgeführt, dass ein Schutz nur über die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets möglich sei. Als Ziel werde eindeutig die Einleitung eines Schutzgebietsverfahrens angegeben. Der Wortlaut der Fragestellung sei objektiv dahingehend auszulegen, dass der Einleitungsbeschluss zum Ordnungsverfahren gefordert werde. Dies werde durch die Wortwahl in Fragestellung und Begründung, dass die Ausweisung „unverzüglich eingeleitet wird“, unmissverständlich ausgedrückt.

Der Erlass der Rechtsverordnung stelle eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises dar. Die Beklagte werde dabei für den Freistaat Bayern wie eine Staatsbehörde tätig. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht und die Planungshoheit der Kommune seien davon nicht betroffen. Zur Planungshoheit gehöre die Aufstellung von Bauleitplänen (§ 1 Abs. 2 BauGB). Die Rechtsverordnung zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets sei aber

gerade kein Bauleitplan oder Bestandteil eines solchen. Die Schutzgebietsausweisung könne nicht mit der Bauleitplanung verglichen werden. Durch die Bauleitplanung würde mittels Satzungen eine homogene städtebauliche Entwicklung herbeigeführt. Die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes bedürfe dagegen des Erlasses einer Rechtsverordnung und ziele auf den besonderen Schutz der Natur und Landschaft ab. Städtebauliche Gründe seien für den Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung irrelevant. Solche seien vorliegend auch nicht ersichtlich.

Die Sichtweise der Kläger, dass das Hinwirken der Stadt auf den Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung isoliert als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises anzusehen sei, sei unnatürlich. Das einheitliche Handeln der Stadt würde bei Bejahung eines Initiativrechts künstlich aufgespalten, weil der Stadtrat als Selbstverwaltungsorgan darauf hinwirken solle, dass er selbst im übertragenen Wirkungskreis ein Ordnungsverfahren einleite. Die Bürgerinitiative fordere nach dem Wortlaut der Fragestellung die Einleitung des Verfahrens zur Aufstellung der Schutzgebietsverordnung. Die Einleitung des Ordnungsverfahrens sei dem übertragenen Wirkungskreis der Beklagten zuzurechnen. Zudem sei das Verfahren zur Aufstellung einer Schutzgebietsverordnung kein Antragsverfahren mit Antragsrecht der Standortgemeinden. Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV lasse sich nicht entnehmen, dass Naturschutz und Landschaftspflege dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zugewiesen seien. Vielmehr werde dort geregelt, welche Aufgaben Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts in diesen Bereichen hätten. Eine Zuweisung als staatliche oder als Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden lasse sich daraus nicht entnehmen. Vergleichbares gelte hinsichtlich Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO. Die Vorschrift besage, dass die Belange des Natur- und Umweltschutzes bei den davor genannten Bereichen zu berücksichtigen seien. Um die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten gehe es dort nicht. Zudem bestimme Art. 57 Abs. 1 Satz 2 GO, dass die Gemeinden zur Erfüllung dieser Aufgaben nur aufgrund besonderer gesetzlicher Bestimmung verpflichtet seien. Es gebe freilich keine Rechtsvorschrift, wonach die Beklagte ein Initiativrecht für den Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung habe. Es sei dem Stadtrat unbenommen, von sich aus freiwillig ein Ordnungsverfahren einzuleiten. Das Schreiben der Stadt vom 29. Oktober 2014 führe nicht aus, dass die Beklagte von einer originären Aufgabe ausgehe. Eine Umdeutung der Frage der Kläger käme nur in Betracht, wenn ihr Wortlaut auslegungsfähig und auslegungsbedürftig sei. Dies sei nicht der Fall. Der Wortlaut zeige das Ziel klar auf. Es werde die Einleitung des Ordnungsverfahrens zur Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet gefordert. Die Frage könne wegen der stringenten Wortwahl objektiv nicht anders verstanden werden.

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Über die Klage kann gemäß § 84 Abs. 1 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entschieden werden, weil die Streitsache keine besonderen Schwierigkeiten aufweist und der entscheidungserhebliche Sachverhalt geklärt ist. Die Beteiligten wurden zuvor gehört, § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Einer Einwilligung zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid bedarf es nicht.

Die Klage ist nicht begründet, da der Bescheid der Beklagten vom 29. Oktober 2014 rechtmäßig ist und die Kläger nicht in ihren Rechten verletzt, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Sie haben keinen Anspruch auf die Zulassung des Bürgerbegehrens „Schutz des S*****er Tals“, da die Einleitung des Verfahrens zur Ausweisung des S*****er Tals als Landschaftsschutzgebiet durch Rechtsverordnung der Beklagten Teil des Erlassverfahrens und damit dem übertragenen Wirkungskreis der Beklagten zuzurechnen ist. Ein Bürgerbegehren ist jedoch gemäß Art. 18a Abs. 1 GO nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises einer Gemeinde zulässig.

Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises sind solche, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben und die eine Gemeinde im Rahmen ihres durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV garantierten Selbstverwaltungsrechts nach eigenem Ermessen gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 1 GO frei von Zweckmäßigkeitserwägungen anderer Verwaltungsträger und damit selbständig und eigenverantwortlich regeln kann (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 13.01, Anm. 1 m.w.N.). Einem Bürgerbegehren sind dagegen überörtliche Angelegenheiten sowie solche, deren Entscheidung in die Zuständigkeit eines anderen Hoheitsträgers (etwa Bund, Land oder Bezirk) fällt, sowie vom Staat den Gemeinden zur Erledigung übertragene Angelegenheiten gemäß Art. 8, 58 GO nicht zugänglich (vgl. Thum a.a.O.).

Das streitgegenständliche Bürgerbegehren ist nach dem eindeutigen Wortlaut seiner Fragestellung auf die Einleitung eines Verfahrens zur Ausweisung des S*****er Tals als Landschaftsschutzgebiet gerichtet. Der Inhalt eines Bürgerbegehrens ist durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BayVGH vom 21.03.2012 Az. 4 B 11.221). Fragestellung (und zu ihrer Interpretation die 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 bei der Auslegung der Fragestellung eine „wohlwollende Tendenz“ gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut Bürgerbegehren handhabbar sein soll, solange das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Entscheidend ist der ob-

jektive 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, a.a.O., 13.04, Anm. 7 c) m.w.N.).

Nach der gebotenen wohlwollenden Auslegung ist „Kern des Antrags“ des Bürgerbegehrens nach seinem eindeutigen Wortlaut, dass "das Verfahren zur Ausweisung des S****er Tals als Landschaftsschutzgebiet in der von der Unteren Naturschutzbehörde der Stadt **** im Jahr 2007 aktualisierten Abgrenzung des geplanten Landschaftsschutzgebietes „M**** B****– S****“ unverzüglich eingeleitet werden soll. Bestätigt wird dies durch den letzten Satz der Begründung, in dem es heißt, dass „das Verfahren zur Ausweisung des S****er Tals als Landschaftsschutzgebiet unverzüglich eingeleitet werden“ muss. Ferner wird in der Begründung des Bürgerbegehrens ausgeführt, dass „ein Schutz ... nur über die Ausweisung zu einem Landschaftsschutzgebiet möglich“ ist. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens erwecken nach dem objektiven Inhalt von Fragestellung und Begründung den Eindruck, dass bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens ein solches Verfahren zwingend einzuleiten ist. Bei den Unterzeichnern muss damit der Eindruck entstehen, dass sie durch ihre Unterschrift unmittelbar auf die Einleitung des Verfahrens zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes einwirken können.

Angesichts des eindeutigen Wortlauts von Fragestellung und Begründung kommt eine anderweitige Auslegung im Sinne eines Hinwirkens oder Anregens der Beklagten auf die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes nicht in Betracht. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob der Beklagten ein solches „Initiativrecht“ zusteht und ob dies in den eigenen Wirkungskreis fallen würde. Die Fragestellung könnte auch nicht zulässiger Weise dahingehend geändert werden. Eine solche Änderung 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). Im vorliegenden Fall enthalten die Unterschriftenlisten zwar die erforderliche Ermächtigung der Vertreter des Bürgerbegehrens. Allerdings habe diese eine solche Änderung nicht vorgenommen. Außerdem würde es sich um eine weitgehende inhaltliche Änderung handeln, die nicht mehr zulässig wäre. Mit dem Bürgerbegehren soll gerade nicht bloß ein Initiativrecht im Sinne einer Anstoßwirkung ausgeübt, sondern ein Verfahren zum Erlass einer Landschaftsschutzverordnung eingeleitet werden.

Die Einleitung eines Verfahrens zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes ist bereits Bestandteil des Ordnungsverfahrens und gehört nicht zum eigenen Wirkungskreis der Beklagten. Die Festsetzung von Landschaftsschutzgebieten gemäß § 26 des Bundesnatur-

schutzgesetzes (BNatSchG) erfolgt durch den Erlass von Rechtsverordnungen, für welche die Landkreise und kreisfreien Gemeinden zuständig sind, Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG). Diese Rechtsverordnungen erlässt nach Art. 51 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG die kreisfreie Gemeinde, in deren Bereich das Schutzgebiet liegt. Die Durchführung des Bundesnaturschutzgesetzes, des Bayerischen Naturschutzgesetzes und der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsvorschriften ist grundsätzlich Aufgabe des Staates, Art. 43 Abs. 1 BayNatSchG. Der Erlass von Rechtsverordnungen erfolgt durch die kreisfreien Städte im übertragenen Wirkungskreis, Art. 42 Abs. 1 Satz 2 LStVG.

Die dem Wortlaut des streitgegenständlichen Bürgerbegehrens nach geforderte Einleitung des Verfahrens zur Ausweisung des S*****er Tals als Landschaftsschutzgebiet ist Bestandteil des Ordnungsverfahrens und damit nicht dem eigenen Wirkungskreis der Beklagten zuzurechnen. Eine Aufspaltung dieses Verfahrens in einen Teil, der noch zum eigenen Wirkungskreis gehört und in das eigentliche Erlassverfahren scheidet aus. Vielmehr handelt es sich bei der Durchführung des Naturschutzrechts um staatliche Aufgaben, die von den kreisfreien Städten im übertragenen Wirkungskreis erfüllt werden.

Selbst wenn Ziel des Bürgerbegehrens – entgegen der Rechtsüberzeugung der Kammer – wäre, dass die Beklagte die Einleitung eines Verfahrens zum Erlass der Landschaftsschutzverordnung beantragt bzw. darauf hinwirkt, wäre es unzulässig. Ein Bürgerbegehren ersetzt einen Stadtratsbeschluss. Das Verfahren zum Erlass einer Landschaftsschutzverordnung sieht nicht vor, dass der Stadtrat einer kreisfreien Stadt durch Beschluss in einem ersten Verfahrensschritt bei sich selber beantragt oder darauf hinwirkt, dass er selbst in einem zweiten Verfahrensschritt das Verfahren zum Erlass der Verordnung einleitet. Eine solche Aufspaltung des einheitlichen Verfahrensschrittes der Einleitung des Ordnungsverfahrens wäre lebensfremd und gekünstelt. Nicht vertretbar ist die Rechtsansicht, dass der Stadtrat durch Beschluss beantragt bzw. dass anstelle des Stadtratsbeschlusses mittels Bürgerentscheids beantragt wird, die dem Oberbürgermeister nachgeordnete Verwaltung der Stadt möge das Ordnungsverfahren einleiten. Zuständig für die Einleitung des Ordnungsverfahrens ist der Stadtrat mittels entsprechender Beschlussfassung selber, die Verwaltung vollzieht lediglich seinen Beschluss, indem sie das Ordnungsverfahren durchführt. Der Antrag bzw. die Anregung einer kreisangehörigen Gemeinde an den Landkreis, er möge bzgl. des ganzen oder von Teilen des Gemeindegebiets ein Verfahren zum Erlass eines Landschaftsschutzgebietes einleiten, fällt ebenfalls in den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde, auch wenn die Gemeinde aus ihrem Selbstverwaltungsbereich argumentiert, z.B. sich auf Gründe der Bauleitplanung beruft. Stellt eine Gemeinde in einem Verfahren, für das eine andere Behörde zuständig ist, einen Antrag, macht sie eine Anregung oder gibt sie eine Stellungnahme ab, erfolgen diese Mitwirkungshandlungen gegenüber der Entscheidungsbehörde schon deshalb im übertragenen Wirkungskreis, weil die Gemeinde für die Durchfüh-

rung des Verfahrens und die Entscheidung nicht zuständig ist. Wenn eine Gemeinde nicht im eigenen Wirkungskreis handelt, agiert sie im übertragenen Wirkungskreis, einen dritten Wirkungskreis gibt es nicht. Die Mitwirkung von Gemeinden an Verfahren anderer Behörden ist nicht Wahrnehmung originärer Selbstverwaltungsaufgaben. Wie sich aus Art. 43 Abs. 1 BayNatSchG ergibt, geht es zudem beim Vollzug von Naturschutzangelegenheiten um Staatsangelegenheiten. Die Gegenansicht würde zu einer erheblichen Ausweitung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid führen und faktisch in die Zuständigkeit anderer Behörden und in den übertragenen Wirkungskreis der Kommunen eingreifen, weil sie deren Entscheidungsfreiheit gefährdet. Über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, mit denen Hinwirkungshandlungen (Anträge, Anregungen, Stellungnahmen) der Kommune verlangt werden, würde auf zuständige Staatsbehörden, andere Körperschaften oder auf den eigenen übertragenen Wirkungsbereich der Kommune eingewirkt werden können. Beispielsweise könnte über einen Bürgerentscheid verlangt werden, dass eine kreisangehörige Gemeinde vom Landratsamt bei der Erteilung von Baugenehmigungen aus Gründen der Bauleitplanung einen bestimmten Vollzug fordert oder anregt. Über Baugenehmigungen wird von den Landratsämtern als Staatsbehörden entschieden. Mittels Bürgerentscheids in einer kreisfreien Gemeinde könnten aus Gründen der Zusammensetzung ihrer Wohnbevölkerung vom eigenen Ausländeramt Regeln für den Vollzug des Ausländerrechts angeregt oder gefordert werden. Zwar wären Bürgerentscheide in den genannten Beispielen für das Landratsamt bzw. die städtische Ausländerbehörde rechtlich nicht bindend. Faktisch ginge jedoch von dem Votum der zur Abstimmung aufgerufenen Bürger ein Entscheidungsdruck aus. Das widerspricht der Entscheidung des Gesetzgebers, der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf den eigenen Wirkungskreis der Kommunen begrenzt hat.

Eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises ergibt sich auch nicht aus Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO. Nach dieser Vorschrift sind die Belange des Natur- und Umweltschutzes im Rahmen der Errichtung und Erhaltung öffentlicher Einrichtungen zu beachten. Diese Vorschrift begründet keine neuen Zuständigkeiten (vgl. Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, 10.57, Nr. 17). Das Wort „berücksichtigen“ bedeutet nur, dass eine Gemeinde verpflichtet ist, die Belange des Natur- und Umweltschutzes bei der Schaffung und Erhaltung öffentlicher Einrichtungen zu beachten. Von den oben dargestellten Festsetzungen des Naturschutzrechts abweichende Zuständigkeiten werden damit nicht geschaffen.

Schließlich lässt sich Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV nicht entnehmen, dass die Einleitung eines Verfahrens zum Erlass einer Landschaftsschutzverordnung zum eigenen Wirkungskreis einer Gemeinde gehört. Nach dieser Vorschrift gehört es u.a. zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Boden, Wasser und Luft als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen. Diese Staatszielbestimmung besagt aber

nicht, dass die Beklagte entgegen den oben dargestellten speziellen Vorschriften für die Einleitung und Durchführung des Verfahrens zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Festsetzung eines Landschaftsschutzgebietes gemäß § 26 BNatSchG im eigenen Wirkungskreis zuständig ist.

Die Kostentragungspflicht der Kläger ergibt sich aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Rechtsmittel: Gegen diesen Gerichtsbescheid 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 Gerichtsbescheids **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** schriftlich zu stellen (Haidplatz 1, 93047 Regensburg oder Postfach 110165, 93014 Regensburg).

Der Antrag muss den angefochtenen Gerichtsbescheid bezeichnen. **Innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des vollständigen Gerichtsbescheids 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 Gerichtsbescheids bestehen, 2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 4. der Gerichtsbescheid 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 Antragschrift sollen jeweils 4 Abschriften beigelegt werden.

Anstelle der Zulassung der Berufung können die Beteiligten innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des Gerichtsbescheids beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg - Adresse wie oben - schriftlich **mündliche Verhandlung** beantragen.

Legen die Beteiligten unterschiedliche Rechtsbehelfe ein, findet mündliche Verhandlung statt.

Dem Antrag eines Beteiligten sollen jeweils 4 Abschriften beigelegt 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.

Dr. Korber
Präsident

Dr. Pfister
Richter am Ver-
waltungsgericht

Dr. Motsch
Richter am Ver-
waltungsgericht

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 15.000 € festgesetzt,

§ 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 22.6 des Streitwertkatalogs 2013.

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 beigelegt werden.

Dr. Korber
Präsident

Dr. Pfister
Richter am Ver-
waltungsgericht

Dr. Motsch
Richter am Ver-
waltungsgericht