

Große Kreisstadt Germering
Ordnungsamt/Frau Dagmar Hager
Rathausplatz 1
82110 Germering

Dr. Rainer Döring*
Dr. Gerhard Spieß*
Kerstin Funk
Dr. Stephan Figiel
Dr. Jürgen Busse
Edna Gerold*
Markus Hanneder
Michael Beisse*
*Fachanwälte für Verwaltungsrecht

Montenstraße 3
80639 München

Telefon 089 1433239-0
Telefax 089 1433239-29
mail@doering-spiess.de
www.doering-spiess.de

28.09.2020
D3/132-20
Bitte stets angeben:
671/20 FU17 KF

Bürgerbegehren "Kein Briefverteilungszentrum in Germering"; Prüfung der Zulässigkeit des am 09.09.2020 bei der Stadtverwaltung eingereichten Bürgerbegehrens

Sehr geehrte Frau Hager,

nachfolgend übersende ich Ihnen das Ergebnis unserer rechtsgutachterlichen Prüfung der Zulässigkeit des am 09.09.2020 bei der Stadtverwaltung eingereichten Bürgerbegehrens „Kein Briefverteilungszentrum in Germering“:

Danach erweist sich das Bürgerbegehren aus formellen und materiellen Gründen als unzulässig:

I. Das Bürgerbegehren ist bereits aus formellen Gründen unzulässig:

Dem Bürgerbegehren fehlt es an **einer einheitlichen** Begründung. Es wurden am 09.09.2020 bei der Stadtverwaltung drei unterschiedliche Unterschriftenlisten eingereicht, von denen keine alleine für sich das erforderliche Quorum des Art. 18 a Abs. 6 GO erreicht. Die ursprüngliche

Unterschriftenliste (**Unterschriftenliste I**) enthält lediglich eine relativ kurze Begründung. Als Argumente gegen das Briefverteilungszentrum in Germering werden verkehrliche Belastungen durch Stau und Abgase (zusätzlicher betriebsbedingter und Pendlerverkehr) ohne korrespondierenden nennenswerten Nutzen für Germering („kaum gute neue Jobs für Germering, da die bisherigen Postmitarbeiter bleiben und pendeln“) und das in Germering bisher unbekanntes Größenmaß des Gebäudes, das konkurrierende Nutzungen wie einheimisches Gewerbe und Wohnungsbau verdrängt und das Ortsbild von Germering zerstört, genannt.

Die **Unterschriftenliste II** enthält im Anschluss an diese Begründung eine zusätzliche längere Begründung mit diversen aneinandergereihten Auszügen aus dem Landesentwicklungsprogramm Bayern (2013), aus der sich andere weitergehende Argumente (Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Freihaltung von Freiflächen, Erhalt der Leistungsfähigkeit des Straßennetzes, Erhalt von Frei- und Grünflächen, Erhalt von unbebauten Landschaftsteilen, Bewahrung ortsbildprägender Baukultur etc.) ergeben.

Die **Unterschriftenliste III** enthält wiederum im Anschluss an die allen Varianten identisch beigefügte Kurzbegründung eine weitere Begründung. Stilistisch bedient sich diese Zusatzbegründung zweier Zitate, zum einen der ver.di Bayern und zum anderen einer namentlich nicht weiter bekannten Mitarbeiterin der Post. Dort liegt der Schwerpunkt der Begründung erstmals darin, dass ein Wegzug des Postverteilungszentrums aus München von der Mehrheit der dortigen Mitarbeiter abgelehnt wird. Ebenfalls werden die ursprünglichen Begründungselemente im Wesentlichen ergänzt um den Vortrag, dass der Umzug allein aus wirtschaftlichen Gründen erfolge, damit die Post „das Gelände an der Arnulfstraße lukrativ verkaufen kann“. Es werden diverse Einsparungen der Post AG genannt (keine Umsetzung der Umstellung der Postflotte auf Elektrofahrzeuge, Stellenabbau etc.), die dies belegen sollen.

Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss das eingereichte Bürgerbegehren **eine** Begründung enthalten. Grundsätzlich muss ein Bürgerbegehren dabei eine auf allen Unterschriftenlisten gleichlautende Begründung haben. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hatte bislang ersichtlich noch über kein Bürgerbegehren zu entscheiden, welches auf unterschiedlichen Unterschriftenlisten mit unterschiedlichen 2 Begründungen eingereicht wurde, hat aber bereits grundsätzlich festgestellt, dass die Begründung einheitlich zu erfolgen hat, vgl. BayVGH, Urteil vom 17.05.2017, Az. 4 B 16.1856 Rnr. 33 – zitiert nach juris: „Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO muss ein Bürgerbegehren eine (**auf allen Unterschriftenlisten gleichlautende**) Begründung enthalten.“.

Das Verwaltungsgericht Würzburg hat in seiner Entscheidung vom 31.07.2019, Az. W 2 K 18.886, demzufolge ausgeführt, dass zumindest das Einreichen von Unterschriftenlisten mit inhaltlich erheblich abweichenden Begründungsteilen das Bürgerbegehren formell unzulässig macht.

Das OVG Rheinland-Pfalz hat in einem Urteil vom 06.02.1996, Az. 7 A 12861/95, ausgeführt, eine sprachlich leicht unterschiedliche Abfassung der Anträge samt Begründung (nur) dann unschädlich sei, **„wenn die Begründung nicht in wesentlichen Punkten voneinander abweiche“**.

Auch nach der einschlägigen Kommentarliteratur führt eine unterschiedliche Begründung zumindest dann zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, wenn die abweichenden Angaben in den Begründungen **wesentlich** sind, da sie die Bereitschaft zur Unterzeichnung wesentlich beeinflusst haben können, vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.04 Ziffer 1 a) ee).

Bezogen auf die unterschiedlichen Unterschriftenlisten des Bürgerbegehrens „Kein Briefverteilungszentrum in Germering“ ist festzustellen, dass die zusätzlich zu dem allen drei Listen gemeinen Begründungsteil angefügten Begründungen auf den Unterschriftenlisten II und III inhaltlich in wesentlichen Punkten voneinander abweichen und die Bereitschaft zur Unterzeichnung wesentlich beeinflusst haben können:

Die **Unterschriftenliste II** enthält, wie vorstehend ausgeführt, erstmals die zusätzliche Begründung, dass die Ansiedlung des Postverteilungszentrums in Germering nicht mit den raumordnerischen Zielen und Grundsätzen des Landesentwicklungsprogramms Bayern in Einklang bringen lasse. Als zusätzliche wesentliche Begründung gegen das Postverteilungszentrum in Germering werden im Einzelnen der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Freihaltung von Freiflächen, Erhalt der Leistungsfähigkeit des Straßennetzes, Erhalt von Frei- und Grünflächen, Erhalt von un bebauten Landschaftsteilen, Bewahrung ortsbildprägender Baukultur etc. genannt.

Die **Unterschriftenliste III** enthält erstmals die wesentliche zusätzliche Begründung, wonach nicht nur der Standort in Germering abgelehnt, sondern auch insbesondere der Wegzug aus München aus Sicht der Gewerkschaft sowie der Belegschaft abgelehnt werden. Dabei kann lebensnah unterstellt werden, dass gerade die Sichtweise der betroffenen Belegschaft einen wesentlichen Gesichtspunkt für die Unterschriftenleistung darstellen kann und auch tatsächlich dargestellt hat. Gleiches gilt, sofern die Begründung an dieser Stelle suggeriert, die Umsiedlung erfolge rein aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Die Begründung eines Bürgerbegehrens erfüllt eine wichtige Informationsfunktion, weil sie den Unterzeichnern verdeutlicht, worauf sich die Fragestellung bezieht und **welche Motive** aus Sicht der Initiatoren für den angestrebten Bürgerentscheid maßgebend sind, vgl. BayVGH, Urteil vom 17.05.2017, Az. 4 B 16.1856 Rnr. 35 – zitiert nach juris.

Da die unterschiedlichen Begründungen der Unterschriftenlisten vorliegend gerade nicht im Kern identisch sind und nur die gemeinsamen Motive unterschiedlich formulieren oder vertiefen, sondern im Wesentlichen gänzlich neue Argumente enthalten, kann auch nicht mehr unterstellt werden, dass alle Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Unterschriftenlisten II und III

ebenso unterschrieben hätten, wenn die zusätzlichen Begründungen nicht ergänzt worden wären.

Das Bürgerbegehren ist damit bereits aus formellen Gründen unzulässig.

II. Das Bürgerbegehren ist auch aus materiellen Gründen unzulässig:

Aus dem Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit ergeben sich nach der neueren Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes zwingende Anforderungen an den Inhalt, insbesondere die Richtigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens. Die Stimmberechtigten können sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und diesem zur erforderlichen Mindestunterschriftenzahl verhelfen, als auch bei der nachfolgenden Abstimmung über den Bürgerentscheid nur dann sachgerecht entscheiden, wenn sie den Inhalt des Begehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. Mit diesen Grundsätzen ist es nicht vereinbar, wenn in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird, vgl. BayVGH, Beschluss vom 20.1.2012, Az. 4 CE 11.2771 - juris, unter Hinweis auf BayVGH, Beschluss vom 9.12.2010, Az. 4 CE 10.2943 - juris.

Diese inhaltliche Kontrolle der Begründung dient dem Ziel, einer Verfälschung des Bürgerwillens vorzubeugen. Es kommt daher nicht darauf an, ob einer objektiv wahrheitswidrigen Aussage auch eine entsprechende Täuschungsabsicht zu Grunde lag, vgl. BayVGH, Beschluss vom 20.1.2012, Az. 4 CE 11.2771 - juris.

Zu unterscheiden sind vorliegend wiederum die unterschiedlichen Begründungen der Unterschriftenlisten I, II und III:

1. Unterschriftenliste I:

Bereits abgeschlossener Verkauf des Areals an der Arnulfstraße in München:

Die ursprüngliche, auf allen drei Listen gleich lautende Kurzbegründung dürfte im Wesentlichen eine nach den Anforderungen der Rechtsprechung „richtige“ Begründung enthalten. Allerdings lautet der letzte Satz dieser Begründung wie folgt:

*„Die Germeringer müssen ausbaden, dass die Post ihr Grundstück in München teuer **verkaufen will.**“*

Mit der Formulierung „verkaufen will“ wird die Aussage transportiert, dass das Areal an der Arnulfstraße zum Zeitpunkt der Unterschriftensammlung noch gar nicht verkauft d.h. diesbezüglich noch keine vollendeten Tatsachen geschaffen worden sind. Diese Aussage ist nachweislich unrichtig. Der Verkauf des Grundstücks, auf dem sich das Briefverteilzentrum Arnulfstraße befindet, wurde bereits im August 2018 verkauft. Diese unrichtige Tatsachenbehauptung dürfte für die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner auch durchaus entscheidungserheblich gewesen sei. Da sich die zuvor genannten Argumente der Kurzbegründung indes nur auf die Belastungen und Nachteile für die Stadt Germering, sollte dort das geplante Briefverteilungszentrum entstehen, beziehen und nicht ausdrücklich Argumente für die Beibehaltung des konkreten Standorts an der Arnulfstraße genannt werden, ist die Rechtslage hier nicht hinreichend eindeutig. Nach der bei der Beurteilung von Bürgerbegehren grundsätzlich gebotenen wohlwollenden Auslegung könnten die mit der Angelegenheit befassten Verwaltungsgerichte hier durchaus noch von einer rechtmäßigen Begründung ausgehen.

Etwas Anderes dürfte allerdings für die Unterschriftenliste III gelten (siehe sogleich Seite 5 unter Ziffer 2), da dort neben der Verhinderung des Standorts in Germering weiter mit der Zielsetzung, den Standort in München für die dortigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten zu können, argumentiert wird.

2. Unterschriftenliste II:

Die Unterschriftenliste II enthält als zusätzlichen Begründungsteil aneinandergereihte Aussagen des Landesentwicklungsprogramms Bayern und suggeriert den zur Unterzeichnung aufgerufenen Bürgerinnen und Bürgern damit, dass eine Ansiedlung des Postverteilungszentrums in Germering letztlich gegen die landesplanerischen Vorgaben (Grundsätze und Ziele des LEP) verstößt. Die konkrete Auflistung ist dabei durchaus geeignet, den Bürgerwillen insoweit konkret zu täuschen.

Die einzelnen Aussagen des Landesentwicklungsprogramms werden nicht in dem dort getroffenen Kontext wiedergegeben, sondern letztlich wahllos, verkürzt und aus dem Zusammenhang gerissen aneinandergereiht, so dass der falsche Eindruck entsteht, das Postverteilungszentrum in Germering verstoße gegen zentrale Anliegen und Aussagen der Landesplanung, was gerade konkret nicht der Fall ist. Die Regierung von Oberbayern als höhere Landesplanungsbehörde hat bereits mit Stellungnahme vom 13.01.2020 im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB im Verfahren zur 7. Änderung des Flächennutzungsplanes und zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes „Germeringer Norden, Briefverteilzentrum der

Deutschen Post AG“ Stellung genommen und die landesplanerische Bewertung abgegeben, wonach das Plangebiet des Sondergebietes Briefverteilzentrum mit den 5 Nutzungen Logistik, Verwaltung, Parken, Betriebskindertagesstätte, Trafostation und Wertstoffhof „in einem Hauptsiedlungsbereich liegt, der für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommt“ und „die Planungen den Erfordernissen der Raumordnung grundsätzlich nicht entgegen stehen“.

3. Unterschriftenliste III:

1. Wiedergabe einer veralteten, nicht mehr zutreffenden Äußerung von ver.di Bayern:

Die Unterschriftenliste III bedient sich als zusätzlicher Argumentation u.a. eines Verweises auf die Haltung der Gewerkschaft ver.di Bayern, die wörtlich zitiert wird. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens „Kein Briefverteilzentrum in Germering“ bedienen sich damit der Einschätzung der sachnäheren Gewerkschaft als „Institution“ und machen diese zum Bestandteil ihres Vortrags, was bei den zur Unterschriftsleistung aufgerufenen Bürgerinnen und Bürgern zum maßgeblichen Zeitpunkt ihrer Unterschriftsleistung zu der Fehlvorstellung geführt hat, die Gewerkschaft ver.di Bayern lehne zu diesem Zeitpunkt einen Umzug des Postverteilungsentrums nach Germering ab.

Dies beinhaltet eine unrichtige Tatsachenbehauptung, die auch geeignet war, sich kausal auf den Unterstützerwillen auszuwirken.

Denn die ursprünglich ablehnende zitierte Haltung hat ver.di nach Gesprächen und Verhandlungen mit der Post AG revidiert, da ein umfassendes Paket zum Nachteilsausgleich für die jetzigen Beschäftigten und zur qualitativen Verbesserung der entstehenden Arbeitsbedingungen sowie zur ökologischen Entlastung vereinbart werden konnte. Erstmals bereits im Rahmen einer Podiumsdiskussion der Germeringer SPD am 06.02.2019 hat der Landesbezirksfachbereichsleiter Postdienste, Speditionen und Logistik diese ursprünglich geäußerte ablehnende Haltung öffentlich ausdrücklich revidiert und mitgeteilt, auf Grund der erzielten Verhandlungserfolge mit der Post AG die ablehnende Haltung ausdrücklich zurückzuziehen. Darüber berichtete ausführlich sowohl die Süddeutsche Zeitung vom 07.02.2019 als auch der Münchner Merkur vom 08.02.2019.

Damit enthält die Begründung des Bürgerbegehrens „Kein Briefverteilzentrum in Germering“ in einer für die Abstimmung relevanten Weise eine (nicht mehr) zutreffende Tatsache, nämlich die

ablehnende Haltung der Gewerkschaft ver.di Bayern und gibt damit die Sachlage in irreführender Weise unvollständig und damit unrichtig wieder.

2. Beibehaltung des Standorts München als weiteres erklärtes Ziel des Bürgerbegehrens:

Indem die erweiterte Begründung durch die wörtlich abgedruckten Stimmen von ver.di Bayern und einer anonymen Mitarbeiterin der Post nun erstmals den 6. Schwerpunkt der Argumentation darauf richtet, dass nicht nur eine Ansiedlung in Germering, sondern insbesondere ein Wegzug vom Standort an der Arnulfstraße in München verhindert werden soll, da die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Standorts gegen eine Umsiedlung sind, wird damit zugleich suggeriert, dass der Standort des Postverteilungszentrums an der Arnulfstraße noch erhalten werden und damit diesem Wunsch der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch entsprochen werden kann. In Zusammenschau mit der Formulierung der allen Listen gemeinen Kurzbegründung („Die Germeringer müssen ausbaden, dass die Post ihr Grundstück in München teuer verkaufen will.“) wird mit der Aussage „Wie bereits erwähnt, ist die absolute Mehrheit der Mitarbeiter, die im Briefzentrum in der Arnulfstraße arbeiten, gegen einen Wegzug aus München.“) und dem Schlusssatz „Und da kommt ihm der lukrative Verkauf des Geländes an der Arnulfstraße natürlich sehr gelegen.“ wird damit bei den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern der falsche Eindruck erweckt, ein erfolgreicher Bürgerentscheid könne diesen Wegzug aus München noch verhindern. Dies entspricht nicht den Tatsachen, da der Verkauf des Briefverteilungszentrums in der Arnulfstraße bereits im August 2018 erfolgt ist. Die Deutsche Post hat zu dieser Frage zudem verbindlich mitgeteilt, dass für den Fall, dass das Projekt in Germering nicht verwirklicht werden könne, ein anderer Standort im Münchner Umland gefunden werden müsse. Ein Erhalt des Standorts an der Arnulfstraße ist damit ausgeschlossen.

Jedenfalls die Unterzeichner der Unterschriftenliste III konnten damit bei der Frage, ob sie das Bürgerbegehren „Kein Briefverteilungszentrum in Germering“ unterstützen und diesem zur erforderlichen Mindestunterschriftenzahl verhelfen, letztlich nicht sachgerecht entscheiden, da sie seine Auswirkungen im Hinblick darauf, dass der Standort in München in keinem Fall erhalten wird, nicht überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile daher in entscheidungserheblicher Weise nicht abschätzen konnten. Die Sachlage wird in der Begründung der Liste III damit unzutreffend, zumindest in einem wesentlichen Belang unvollständig erläutert, vgl. BayVGh, Urteil vom 17.5.2017, Az. 4 B 16.1856 – juris Rn. 33 m.w.N., Beschluss vom 20.1.2012, Az. 4 CE 11.2771 – juris Rn. 31 m.w.N.

Das Bürgerbegehren ist damit auch aus materiellen Gründen unzulässig.

III. Empfehlung:

Da sich das Bürgerbegehren „Kein Postverteilungszentrum in München“ damit als formell und materiell unzulässig darstellt, sollte es vom Stadtrat für unzulässig erklärt werden, Art. 18 a Abs. 8 GO.

Für Rückfragen und Ergänzungen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Funk
Rechtsanwältin