

25. JUNI 2021

Döring · Spieß
RECHTSANWÄLTE

Döring Spieß Rechtsanwälte ■ Montenstrasse 3 ■ 80639 München

Große Kreisstadt Germering
Ordnungsamt/Frau Dagmar Hager
Rathausplatz 1
82110 GermeringDr. Rainer Döring*
Dr. Gerhard Spieß*
Kerstin Funk
Dr. Stephan Figiel
Dr. Jürgen Busse
Edna Gerold*
Markus Hanneder
Michael Beisse*
*Fachanwälte für VerwaltungsrechtMontenstrasse 3
80639 MünchenTelefon 089 1433239-0
Telefax 089 1433239-29
mail@doering-spiess.de
www.doering-spiess.de**Unser Zeichen**
208/21 FU17 KF**Sachbearbeiter**
RAin Kerstin Funk**Sekretariat**
Michaela Schmeißer
(089) 143 32 39-2423.06.2021
D3/61-21**Bürgerbegehren „Für ein lebenswertes Germering – gegen Verkehrschaos und Bauwahn am Kreuzlinger Feld“; Prüfung der Zulässigkeit des am 10.06.2021 bei der Stadtverwaltung eingereichten Bürgerbegehrens**

Sehr geehrte Frau Hager,

nachfolgend übersende ich Ihnen das Ergebnis unserer rechtsgutachterlichen Prüfung der Zulässigkeit des am 10.06.2021 bei der Stadtverwaltung eingereichten Bürgerbegehrens „Für ein lebenswertes Germering – gegen Verkehrschaos und Bauwahn am Kreuzlinger Feld“:

Das Bürgerbegehren stellt sich als formell zulässig dar, ist jedoch materiell-rechtlich unzulässig:

I. Das Bürgerbegehren ist formell zulässig:

Durchaus problematisch ist die Benennung des Stellvertreters Herrn Pusch auf den eingereichten Unterschriftenlisten. Denn es bleibt unklar, ob dieser die beiden gemeinschaftlich handelnden Hauptvertreter des Bürgerbegehrens, Herrn Kauper und Frau Reitberger, im Vertretungsfall allein vertritt oder ob Herr Pusch im Bedarfsfall lediglich die Vertretung für einen einzelnen Hauptvertreter übernehmen soll. Aufgrund der systematischen Stellung könnte die Stellvertreterregelung auf den Unterschriftenlisten auch so ausgelegt werden, dass Herr Pusch nur Stellvertreter für Frau Reitberger sein soll.

Nach Art. 18 a Abs. 4 GO muss das Bürgerbegehren bis zu drei Vertreterinnen oder Vertreter benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die Vertreter auf den Unterschriftenlisten selbst bezeichnet sein müssen, weil nur so sichergestellt ist, dass die Unterzeichner sie mit ihrer Vertretung beauftragt haben, vgl. etwa BayVGh, Beschluss vom 08.07.1996, Az. 4 CE 96.2182.

Weiterhin ist geklärt, dass die Vertreter nur gemeinschaftlich handeln können, soweit sich aus den Unterschriftenlisten nichts anderes ergibt, vgl. BayVGh, Urteil vom 10.03.1999, Az. 4 B 98.1349; Beschluss vom 31.08.1998, Az. 4 ZB 98.1721. Dies folgt daraus, dass andernfalls gegenläufiges Handeln der einzelnen Vertreter möglich wäre, was nicht dem Zweck der Vorschrift entspräche. Der Zweck geht dahin, durch die erforderliche Einstimmigkeit voreiliges Handeln zu erschweren und durch den Zwang zur Einigung unter den Vertretern der Gefahr von Alleingängen vorzubeugen, vgl. BayVGh, Beschluss vom 31.08.1998, Az. 4 ZB 98.1721.

Schließlich ist auch anerkannt, dass eine Vertretung der Vertreter des Bürgerbegehrens nur in Betracht kommt, wenn die Vertretung durch Bezeichnung der Stellvertreter auf den Unterschriftenlisten geregelt ist.

Die Unbestimmtheit der konkreten Stellvertreterfunktion des Herrn Pusch dürfte allerdings im derzeitigen Verfahrensstadium, sofern das Bürgerbegehren „Für ein lebenswertes Germering – gegen Verkehrschaos und Bauwahn am Kreuzlinger Feld“ am 10.06.2021 von den beiden Hauptvertretern, Herrn Kauper und Frau Reitberger, bei der Stadtverwaltung eingereicht wurde, nicht bereits auf die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchschlagen. Die Einreichung des Bürgerbegehrens als solches dürfte damit vom Willen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner gedeckt sein, die jedenfalls Herrn Kauper und Frau Reitberger als (Haupt-)vertreter gemeinschaftlich bevollmächtigen wollten.

Sofern es im weiteren Verfahren zu weiteren verfahrensrechtlichen Handlungen (etwa Klageerhebung etc.) kommen und der Stellvertretungsfall eintreten sollte, so wäre eine weitere rechtswirksame Vertretung des Bürgerbegehrens jedoch nicht (mehr) sichergestellt.

II. Das Bürgerbegehren erweist sich jedoch aus materiellen Gründen als unzulässig:

Das Bürgerbegehren „Für ein lebenswertes Germering – gegen Verkehrschaos und Bauwahn am Kreuzlinger Feld“ stellt sich als materiell unzulässig dar, da die konkrete Fragestellung keinen Entscheidungscharakter im Sinne des Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO besitzt und die Fragestellung nicht im Sinne eines vollziehbaren Inhalts hinreichend bestimmt ist. Ferner bestehen vorliegend erhebliche Zweifel an der Vollständigkeit der Begründung.

1. Keine zu entscheidende Fragestellung im Sinne des Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO:

Mit der in Art. 28 Abs. 4 Satz 1 BayGO gewählten Formulierung („zu entscheidende Fragestellung“) hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass den Bürgerinnen und Bürgern im Wege des Bürgerbegehrens und des nachfolgenden Bürgerentscheids die Befugnis zu eigenständiger Sachentscheidung überantwortet werden soll. Mit der Einführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids in Bayern sollte das repräsentativ-demokratische System um ein Element unmittelbarer Demokratie ergänzt werden. Den Bürgerinnen und Bürgern sollte das Recht eingeräumt werden, über eine gemeindliche Angelegenheit selbst zu entscheiden.

Mit der Mitwirkung der Bürgerschaft an kommunalen Entscheidungen ist mithin nicht eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen, sondern eine konkrete Sachentscheidung gemeint.

Das Bürgerbegehren steht zudem in engem sachlichen Zusammenhang mit dem Bürgerentscheid, der bei einer die Zulässigkeit bejahenden Entscheidung des Stadtrates durchzuführen ist. Der Bürgerentscheid trifft eine abschließende Entscheidung der Bürgerschaft über eine bestimmte Sachfrage und steht im Erfolgsfall in seiner Wirkung einem entsprechenden Stadtratsbeschluss gleich, vgl. Art. 18a Abs. 13 Satz 1 BayGO.

Dies schließt für das Bürgerbegehren eine Fragestellung aus, die sich nicht auf eine abschließende Entscheidung in der Sache, sondern auf eine Bürgerbefragung, die erst abschließende Entscheidungen herbeiführen soll, bezieht.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens „Für ein lebenswertes Germering – gegen Verkehrschaos und Bauwahn am Kreuzlinger Feld“ hat folgenden Wortlaut:

„Sind Sie dafür, dass die aktuell laufenden Bebauungsplanverfahren am „Kreuzlinger Feld“ gestoppt werden und stattdessen eine neue Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb mit folgenden Zielen erstellt wird?

- **Anpassung des Maßes einer möglichen Bebauung an die bestehende Umgebung**
- **Schaffung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum**
- **Ernsthafte Berücksichtigung des Klimawandels durch möglichst klimaneutrale Planung**
- **Minimierung von zusätzlichem PKW- und LKW-Verkehr**
- **Effektive Bürgerbeteiligung im Verfahren zur Erstellung des Rahmenplans“**

Anliegen des Bürgerbegehrens ist ausweislich seines Wortlauts bereits keine abschließende Sachfrage. Vielmehr ist es darauf gerichtet, die Stadt zu verpflichten, das Bauleitplanverfahren zu stoppen und alle diesbezüglichen Planungsschritte in einem noch offenen Ideenwettbewerb unter jeweiliger Bürgerbeteiligung in einer „Rahmenplanung“ weiterzuverfolgen. Gerichtet ist das Bürgerbegehren damit auf eine Bürgerbefragung zu diversen Einzelfragen der Bauleitplanung.

Eine Sachentscheidung wird auf die nachfolgende Ebene erst noch zu gewinnender Erkenntnisse aus dieser Bürgerbeteiligung verschoben.

Auch werden bestimmte Sachentscheidungen zwar offensichtlich angestrebt (geringeres Maß der baulichen Nutzung, klimaneutrale Planung, Verkehrsminimierung etc.); diese sollen aber nicht vorweggenommen, sondern einem „offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb mit effektiver Bürgerbeteiligung“ vorbehalten werden.

Vorliegend handelt es sich demzufolge um kein Bürgerbegehren, sondern um einen Antrag auf Durchführung (mehrerer) Bürgerbefragungen zu den aufgelisteten Themen der Bauleitplanung am Kreuzlinger Feld.

Ein derartiges Bürgerbegehren kann aus Rechtsgründen nicht zugelassen werden.

Dem steht nicht entgegen, dass sich der Stadtrat im Rahmen seiner Zuständigkeit in einem von ihm zu treffenden Beschluss darauf beschränken darf, allgemeine Ziele und Absichten zu formulieren, ohne stets eine Entscheidung in der Sache zu treffen. Im Unterschied hierzu knüpft die in Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO gewählte gesetzliche Formulierung an eine konkrete durch die Bürgerschaft zu treffende Sachentscheidung an.

Einen solchen Bezug zu einer konkreten Sachentscheidung lässt die Formulierung gerade nicht erkennen. Sie beschränkt sich neben der Forderung der Durchführung einer Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb unter effektiver Bürgerbeteiligung auf die bloße Kundgabe von Meinungen (geringeres Maß der baulichen Nutzung, Minimierung des Verkehrs etc.), ohne dass deutlich wird, was Folge eines entsprechenden Stadtratsbeschlusses oder eines erfolgreichen Bürgerentscheids wäre.

Der Gegenstand der Entscheidung muss sich aber stets unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben. Denn dieser ist Grundlage sowohl der Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger für oder gegen das Bürgerbegehren als auch der des Stadtrates über die Feststellung der Zulässigkeit des Begehrens oder eine diesem entsprechende eigene Entscheidung sowie eines Bürgerentscheids.

Lässt der Text - wie vorliegend - eine auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtete Fragestellung nicht erkennen, ist das Bürgerbegehren unzulässig, vgl. OVG NRW, Urteil vom 23.04.2002, Az. 15 A 5594/00.

2. Unbestimmtheit der Fragestellung:

Die Zulassung eines Bürgerbegehrens setzt – als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal – eine ausreichend bestimmte Fragestellung voraus, vgl. BayVGh, Urteil vom 19.02.1997, Az. 4 B 96.2928.

Zwar sind nach dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof auch sog. Grundsatzentscheidungen, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen, einem Bürgerentscheid zugänglich, vgl. BayVGh, Urteil vom 19.02.1997, Az. 4 B 96.2928.

Das vorliegende Bürgerbegehren ist letztlich auf die Grundsatzentscheidung gerichtet, eine neue Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb unter effektiver Bürgerbeteiligung unter Berücksichtigung bestimmter Zielvorgaben zu erstellen.

Die auf eine solche Grundsatzentscheidung abzielenden Bürgerbegehren unterliegen naturgemäß strengeren Bestimmtheitsanforderungen als entsprechende Beschlussanträge im Stadtrat, der an seine früheren Entscheidungen in keiner Weise gebunden ist und nicht vollzugsfähige Beschlüsse jederzeit präzisieren kann.

Die Fragestellung muss in jedem Fall so bestimmt sein, dass die Bürgerinnen und 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 BayGO) im Fall eines Erfolgs reicht.

Auf das vorliegende Bürgerbegehren „Für ein lebenswertes Germering – gegen Verkehrschaos und Bauwahn am Kreuzlinger Feld“ bezogen, können die Bürgerinnen und Bürger jedoch nicht erkennen, was unter der Erstellung einer „neuen Rahmenplanung nach einem offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb mit effektiver Bürgerbeteiligung“ zu verstehen ist. Es bleibt unklar, wer die Rahmenplanung erstellt, wie das Verfahren dieser Rahmenplanung sowie des städtebaulichen Ideenwettbewerbs und der Bürgerbeteiligung konkret ausgestaltet werden soll und wer überhaupt in welcher Funktion am Verfahren beteiligt werden soll. Auch ist völlig unklar, ob die Ergebnisse einer solchen Rahmenplanung für den Stadtrat verbindlich sein sollen oder lediglich eine politische Signalwirkung erzeugen sollen. Gerade was die erstrebte Bürgerbeteiligung anbelangt, bleibt unklar, ob alle Bürgerinnen und Bürger oder nur ein repräsentativer Ausschnitt der Bürgerschaft zu Details der Planung zu befragen sind.

Ebenfalls problematisch erscheint, dass in der Bauleitplanung durch den Bundesgesetzgeber zwingend ein mehrstufiges Planungsverfahren und verschiedene planungsrechtliche Anforderungen vorgegeben sind, über die sich auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nicht hinwegsetzen können. Die Fragestellung sowie die Begründung des Bürgerbegehrens äußern sich auch nicht zu der Frage, wie sich die angestrebte Rahmenplanung zu diesem gesetzlich vorgeschriebenen Bauleitplanverfahren verhalten soll.

In sich widersprüchlich ist es auch, wenn die Fragestellung bestimmte Zielsetzungen verfolgt (Reduzierung des Maßes der baulichen Nutzung sowie des Verkehrsaufkommens, klimaneutrale Planung etc.), jedoch einen „offenen“ städtebaulichen Ideenwettbewerb fordert. Letztlich konnte so den zur Unterzeichnung berufenen Bürgerinnen und Bürgern auch nicht klar sein, ob das von der Stadt derzeit betriebene Bauleitplanverfahren grundsätzlich, allerdings unter Beachtung der Ergebnisse der Rahmenplanung, fortgeführt oder eine gänzlich andere Bebauung oder gar die Freihaltung des Kreuzlinger Feldes von jeglicher Bebauung angestrebt wird, vgl. Wortlaut der Fragestellung „mögliche Bebauung“.

Schließlich sollen nach dem Wortlaut der Fragestellung des Bürgerbegehrens die angestrebten Zielsetzungen (Reduzierung des Maßes einer möglichen Bebauung, Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, klimaneutrale Planung und Verkehrsminimierung) offenbar gleichberechtigt nebeneinander verfolgt und umgesetzt werden. Es liegt auf der Hand, dass es hier zu unvermeidbaren Zielkonflikten kommt. So werden etwa die Zielvorgaben der Reduzierung des Maßes der Bebauung sowie die weitestgehende Klimaneutralität der Planung dem für gleichwertig erklärten Ziel der Schaffung dauerhaft bezahlbaren Wohnraums entgegenstehen. Da weder die Fragestellung noch die Begründung des Bürgerbegehrens sich dazu verhalten, welcher Zielvorgabe der Vorrang einzuräumen ist, bleibt für die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner völlig unklar, wie die Rahmenplanung diese Zielkonflikte lösen soll.

Angesichts der so möglichen unterschiedlichsten Vorstellungen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner über rechtliche und politische Verfahrensmöglichkeiten, bleibt völlig offen, welche konkreten Maßnahmen, wann, wie lange und in welchem Verfahren zu ergreifen wären.

Ein solcher Auftrag erweist sich als zu unbestimmt und führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, vgl. BayVGH, Urteil vom 13.03.2019, Az. 4 B 18.1851.

Das Bürgerbegehren bleibt damit hinter den gesetzlich vorausgesetzten inhaltlichen Mindestanforderungen zurück ist demnach unzulässig.

3. Unrichtige, irreführende oder defizitäre Begründung:

Aufgrund der bereits festgestellten Unzulässigkeit der konkreten Fragestellung, die auf keine Entscheidung in der Sache gerichtet ist, sowie der inhaltlichen Unbestimmtheit dieser Frage, kommt es auf die Begründung des Bürgerbegehrens nur nachrangig und somit nicht mehr entscheidungserheblich an. Es wurde daher nicht abschließend geprüft, ob die Begründung ausschließlich zutreffende Tatsachen enthält.

Es kann aber grundsätzlich festgestellt werden, dass die Unterschriftenlisten letztlich im Wesentlichen nur eine Begründung für den ersten Teil der Fragestellung („Sind Sie dafür, dass die aktuell laufenden Bebauungsplanverfahren am „Kreuzlinger Feld“ gestoppt werden?“) enthalten. Im Hinblick auf die konkreten Ziele der

angestrebten Rahmenplanung erweist sich die Begründung jedoch als defizitär. Somit kann die der Fragestellung innewohnende Unbestimmtheit auch nicht durch entsprechende Erläuterungen in der Begründung geheilt werden.

Die Begründung dient dazu, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Die Begründung - bzw. bereits die Fragestellung oder beides zusammen - vermitteln den Bürgerinnen und Bürgern damit jedenfalls ein unvollständiges Bild von den maßgeblichen konkreten Zielen des Bürgerbegehrens. Es spricht insoweit Vieles dafür, dass bezüglich der zweiten Teilfrage des Bürgerbegehrens ein Begründungsausfall vorliegt, der im Hinblick auf den von Art. 18 a Abs. 4 GO verfolgten Zweck der Begründungspflicht schon für sich genommen zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt.

III. Empfehlung:

Da sich das Bürgerbegehren „Für ein lebenswertes Germering – gegen Verkehrschaos und Bauwahn am Kreuzlinger Feld“ damit als materiell unzulässig darstellt, ist es vom Stadtrat für unzulässig zu erklären, Art. 18a Abs. 8 BayGO.

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

Mit freundlichen Grüßen


Funk
Rechtsanwältin