

BESCHLUSSVORLAGE V0715/21 öffentlich	Referat	Referat III
	Amt	Rechtsamt
	Kostenstelle (UA)	0230
	Amtsleiter/in	Rauscher, Johann
	Telefon	3 05-14 04
	Telefax	3 05-14 10
	E-Mail	rechtsamt@ingolstadt.de
Datum	13.08.2021	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungsergebnis
Ferienausschuss	19.08.2021	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Bürgerbegehren "Hände weg vom Grünring!"
(Referent: Herr Müller)

Antrag:

Der Stadtrat – in Gestalt des Ferienausschusses - wolle beschließen:

Es wird gemäß Art. 18a Abs. 8 GO festgestellt, dass das am 23.07.2021 eingereichte Bürgerbegehren „Hände weg vom Grünring!“ unzulässig ist. Die Verwaltung wird beauftragt, gemäß § 7 Abs. 5 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vom 27. August 2015 (AM Nr. 37 vom 09.09.2015) die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens unverzüglich entsprechend förmlich zu verbescheiden.

gez.

Dr. Christian Scharpf
Oberbürgermeister

gez.

Dirk Müller
Rechtsreferent

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> im VWH bei HSt: <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:	
	<input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von Euro müssen zum Haushalt 20 wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Bürgerbeteiligung:

Wird eine Bürgerbeteiligung durchgeführt: ja nein

Kurzvortrag:

Begründung zum Antrag:

In seiner öffentlichen Sitzung vom 14.12.2020 fasste der Stadtrat unter TOP 36 mit zehn Gegenstimmen unter Ziffer 2 folgenden Beschluss:

„Die Stadt Ingolstadt erlässt gemäß § 2 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 BauGB [...] den Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost – südlich Aufragen“ als Satzung.“

In den vergangenen Wochen und Monaten wurde eine Unterschriftensammlung durchgeführt mit dem Ziel, einen Bürgerentscheid gemäß Art. 18a Abs. 1 Bayerische Gemeindeordnung (GO) zur Aufhebung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost – südlich Aufragen“ und zur Neuaufsetzung der Raumsuche außerhalb der Grünringe herbeizuführen.

Ein Muster der Unterschriftenliste mit der genauen Fragestellung und Begründung liegt als **Anlage 1** dieser Beschlussvorlage bei.

1. Zuständigkeit, Entscheidungsfrist

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hat der Stadtrat bzw. der Ferienausschuss unverzüglich, spätestens binnen eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens zu entscheiden (Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO, Art. 32 Abs. 4 S. 2 GO, § 7 Abs. 1 Satz 1 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, § 2 Abs. 1 Ziffer 17, § 6 Abs. 2 S. 1 Geschäftsordnung für den Stadtrat).

Das Bürgerbegehren „Hände weg vom Grünring!“ wurde am 23.07.2021 bei der Stadt Ingolstadt eingereicht.

2. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sind in entscheidenden Punkten nicht erfüllt.

Es muss daher empfohlen werden, das Bürgerbegehren „Hände weg vom Grünring!“ für unzulässig zu erklären.

Im Einzelnen:

a) Formelle Anforderungen

aa) Einreichung, Form, Unterzeichnungsberechtigung und Unterschriftenquorum

Erforderlich für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist die Unterstützung im Wege der Unterzeichnung durch die nach Art. 18a Abs. 5, 6 GO erforderliche Anzahl von Gemeindebürgern. Ein Bürgerbegehren kann dabei wirksam nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens Gemeindebürger/-innen sind, Art. 18a Abs. 5 S. 1 GO. Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das von der Stadt Ingolstadt zum Stand des Tages der Einreichung des Bürgerbegehrens anzulegende Bürgerverzeichnis maßgebend (Art. 18a Abs. 5 S. 2 GO, § 5 Abs. 2 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden). Gemeindebürger sind die Gemeindeangehörigen, die in ihrer Gemeinde das Recht besitzen, an Gemeindewahlen teilzunehmen (Art. 15 Abs. 2 GO). Die unterzeichnenden Gemeindebürger müssen hinreichend identifizierbar sein, wofür zumindest die Angabe des vollen Namens und der Anschrift notwendig ist. Darüber hinaus muss ein Bürgerbegehren nach Art. 18a Abs. 6 GO in Gemeinden mit bis zu 500.000 Einwohnern von mindestens 5 % der Gemeindebürger unterschrieben werden.

Bei Einreichung des Bürgerbegehrens am 23.07.2021 wurde daher ein Bürgerverzeichnis angelegt. In das Bürgerverzeichnis wurden 99 922 Personen eingetragen, so dass zur Erfüllung des Quorums mindestens 4 996 Bürgerinnen und Bürger das Bürgerbegehren unterstützen müssen.

Die Verwaltung stellte fest, dass das Bürgerbegehren formgemäß eingereicht wurde und das erforderliche Quorum zur Zeit der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unter Berücksichtigung der hinreichenden Identifizierbarkeit der unterzeichnenden Personen und ihres Rechts zur Teilnahme an Gemeindewahlen erreicht wurde. An dieser Stelle wird auf die nachfolgende Stellungnahme des Bürgeramtes vom 03.08.2021 verwiesen:

„Dem Wahlamt wurden am 26.07.2021 gegen 10:30 Uhr 872 Unterschriftenlisten (Blatt 001 – Blatt 872) übergeben.

Die Anzahl der Unterschriften wurden von den Einreichern mit 5562 beziffert. Eine exakte Angabe war nicht vermerkt. Eine Prüfung der Anzahl der eingereichten Unterschriften durch das Wahlamt ergab insgesamt 5533 Unterschriften.

Das Wahlamt hat ein Bürgerverzeichnis mit dem Einwohnerbestand des 23.07.2021 erstellt. Antragsberechtigt sind danach 99 922 Bürger.

Gemäß Art. 18 a Abs. 6 GO muss ein Bürgerbegehren in Ingolstadt von 5 % der Gemeindebürger unterschrieben sein. Dies ergibt eine Mindestanzahl von 4 996 Unterschriften.

Das Wahlamt der Stadt Ingolstadt hat die vorgelegten Unterschriften vom 23.07.2021 anhand des Bürgerverzeichnisses geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass insgesamt 4 998 Unterschriften gültig waren.

Der Grenzwert von 4 996 erforderlichen Unterschriften wurde erreicht.“

Nachdem am 06.08.2021 nochmals Unterschriftenlisten nachgereicht wurden, wird an dieser Stelle auch auf die weitere Stellungnahme des Bürgeramtes vom 11.08.2021 verwiesen:

„Dem Wahlamt wurden am 06.08.2021 weitere 26 Unterschriftenlisten (Blatt 1001 – Blatt 1026) übergeben.

Die Anzahl der Unterschriften wurden von den Einreichern mit 134 beziffert. Eine exakte Angabe war nicht vermerkt. Eine Prüfung der Anzahl der eingereichten Unterschriften durch das Wahlamt ergab insgesamt 136 Unterschriften.

Das Wahlamt hat ein Bürgerverzeichnis mit dem Einwohnerbestand des 23.07.2021 erstellt. Antragsberechtigt sind danach 99 922 Bürger.

Gemäß Art. 18 a Abs. 6 GO muss ein Bürgerbegehren in Ingolstadt von 5 % der Gemeindebürger unterschrieben sein. Dies ergibt eine Mindestanzahl von 4 996 Unterschriften.

Das Wahlamt der Stadt Ingolstadt hat die vorgelegten Unterschriften vom 06.08.2021 anhand des Bürgerverzeichnisses geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass zu den bereits geprüften 4 998 gültigen Unterschriften weitere 121 gültige Unterschriften dazukommen.

Somit sind 5 119 gültige Unterschriften eingereicht worden.

Der Grenzwert von 4 996 erforderlichen Unterschriften wurde erreicht.“

bb) Vertreterbenennung

Das Erfordernis zur Benennung von bis zu drei Personen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten, wurde gewahrt (Art. 18a Abs. 4 S. 1 GO, § 2 Abs. 2 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden). Darüber hinaus wurden entsprechend der Möglichkeit des Art. 18a Abs. 4 S. 2 GO für den Fall der Verhinderung oder des Ausscheidens der vertretungsberechtigten Personen auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt, wobei zu Recht auch angegeben wurde, welche zusätzlich stellvertretende Person welche der drei vertretungsberechtigten Personen vertreten solle:

Franz Hofmaier, Willibaldstraße 5b, 85055 Ingolstadt (Stellvertreter: Klaus Wittmann, Gutsstraße 7, 85055 Ingolstadt)

Reglindis Seyberth, Poppenstraße 1, 85049 Ingolstadt (Stellvertreterin: Barbara Plötz, Hegnenbergstraße 3, 85055 Ingolstadt)

Malik Diao, Dahlienstraße 10, 85053 Ingolstadt (Stellvertreter: Luis Gutierrez, Zehentstraße 52a 85055 Ingolstadt)

cc) Fragestellung

Nach Art. 18a Abs. 4 S. 1 GO, § 2 Abs. 2 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden muss ein Bürgerbegehren eine inhaltlich bestimmte, mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung aufweisen.

Die Fragestellung muss somit einen Entscheidungscharakter aufweisen, d.h. auf eine einen Gemeinde-/Stadtratsbeschluss ersetzende positive Sachentscheidung gerichtet sein und darf nicht lediglich der Beratung und Vorbereitung hierzu dienen.

Nach allgemeiner Auffassung sind dabei an die sprachliche Abfassung der Fragestellung keine zu hohen Anforderungen zu stellen. Vielmehr soll die Fragestellung von Gemeindebürgern/innen ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können. Darum kann es notwendig sein und ist zulässig, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln. Bei der Auslegung hält die Rechtsprechung eine wohlwollende Tendenz für gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut für die Bürger/innen handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Insoweit kommt es unter entsprechender Anwendung von §§ 133, 157 BGB nicht auf die subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren vom Sinn, Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens, sondern auf dessen objektiven Erklärungsinhalt an, wie er unter Heranziehung nicht nur der Formulierung des Antrags selbst, sondern auch seiner Begründung von den Unterzeichnenden verständiger Weise zu begreifen ist.

Die im Bürgerbegehren zur Durchführung eines Bürgerentscheids gestellte Fragestellung lautet:

„Sind Sie dafür, den Bebauungsplan Nr. 613 Ä vom 14.12.2020 der Stadt Ingolstadt aufzuheben und die Raumsuche für die Mittelschule Nordost außerhalb der Grünringe neu aufzusetzen?“

Die Verwaltung hat das Bürgerbegehren im Einzelnen geprüft und hat hierbei die Regierung von Oberbayern als zuständige Aufsichtsbehörde eingebunden und um Stellungnahme gebeten. Das Ergebnis der Prüfung ist wie folgt:

- Auslegung der Bezeichnung des Bebauungs- und Grünordnungsplans

Nach dem reinen Wortlaut der im Bürgerbegehren gestellten Fragestellung soll unter anderem der „Bebauungsplan Nr. 613 Ä vom 14.12.2020 der Stadt Ingolstadt“ aufgehoben werden.

Hierbei ergibt die Auslegung nach §§ 133, 157 BGB nach dem objektiven Erklärungsinhalt, dass hiermit der Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost – südlich Augraben“ gemeint ist.

- Zulässige Koppelung von zwei Teilfragen

Bei genauer Betrachtung besteht die im Bürgerbegehren formulierte Fragestellung aus zwei Teilfragen, nämlich einerseits nach der Aufhebung des Bebauungsplans „Nr. 613 Ä vom 14.12.2020“ und andererseits nach der „Raumsuche für die Mittelschule Nordost außerhalb der Grünringe“.

Die Rechtsprechung hat für die Formulierung der Fragestellung nicht nur zu einem Volksbegehren, sondern auch zu einem Bürgerbegehren (VGH München, Urteil vom 17.05.2017 – 4 B 16.1856 = NVwZ-RR 2018, 71, Rn. 27) ein Koppelungsverbot aufgestellt:

Danach dürfen durch die Art und Weise der Fragestellung nicht mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Materien miteinander verbunden werden. Ob ein sachlicher Zusammenhang zwischen mehreren zur Frage gestellten Materien besteht, richtet sich nach materiellen Kriterien und damit insbesondere nach dem Regelungsgegenstand. Entscheidend ist, ob die Teilfragen/-maßnahmen nach objektiver Beurteilung innerlich zusammenhängen und eine einheitliche abgrenzbare Materie bilden (VGH München, Urteil vom 25.07.2007 – 4 BV 06.1438). Die Bürger/innen müssen daher in die Lage versetzt werden, über die gestellten Fragen im Ganzen einheitlich zu entscheiden.

Die Verwaltung ist der Auffassung, dass ein solcher enger inhaltlicher Zusammenhang vorliegend

zu bejahen ist, weil die Auslegung der beiden Teilfragen der Fragestellung unter Heranziehung der Begründung ergibt, dass es den Initiatoren im Kern und im Ergebnis nicht um die Aufhebung des Bebauungs- und Grünordnungsplans geht, sondern um die Verhinderung des Baus der Mittelschule Nord-Ost an einem Standort innerhalb der sogenannten Grünringe der Stadt Ingolstadt.

dd) Erhebliche Bedenken an der hinreichenden Bestimmtheit der zweiten Teilfrage der Fragestellung

Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens muss darüber hinaus entsprechend dem Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens ausreichend inhaltlich bestimmt sein, wie es auch § 2 Abs. 2 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden fordert. Anderenfalls ist ein Bürgerbegehren unzulässig (§ 7 Abs. 4 Nr. 2 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden). Die Bürger müssen erkennen können, für was oder gegen was sie ihre Stimme abgeben und wie weit die Bindungswirkung des Bürgerentscheids nach dessen Entscheidungsinhalt reicht. Es ist dabei zulässig, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln, wobei eine wohlwollende Tendenz nach der Rechtsprechung als gerechtfertigt erscheint. Allerdings ist bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens zu verneinen (OVG Münster, Beschluss vom 15.05.2014 - 15 B 499/14).

Die Formulierung der zweiten Teilfrage der Fragestellung des Bürgerbegehrens begegnet nach Auffassung der Verwaltung hinsichtlich der ausreichenden inhaltlichen Bestimmtheit – auch bei wohlwollender Auslegung – erheblichen Bedenken, weil sowohl die Lage als auch der Umgriff der beiden sogenannten Grünringe Ingolstadts, innerhalb derer nach dem Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens die Mittelschule Nord-Ost nicht gebaut werden solle, nicht hinreichend erkennbar hervorgeht:

Der sogenannte 1. Grünring wird im Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 121 „Glacis“ dargestellt, welcher allerdings noch nicht bekannt gemacht worden ist. Der sogenannte 2. Grünring ist im Flächennutzungsplan dargestellt.

Weder in der Fragestellung noch in der Begründung des Bürgerbegehrens existiert eine Bezugnahme – weder auf den Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 121 „Glacis“ noch auf den Flächennutzungsplan. Daher können auch die unterzeichnenden Personen des Bürgerbegehrens nicht hinreichend klar und verständlich erkennen, welche exakten Grundstücke beziehungsweise Grundstücksteile als Standorte für die Mittelschule Nord-Ost ausscheiden sollen.

Mit ihrer Stellungnahme vom 10.08.2021 hat die Regierung von Oberbayern, SG 12.1 die Auffassung der Verwaltung bestätigt:

„2. Hinsichtlich der zweiten Fragestellung teilen wir im Ergebnis die in der E-Mail v 29.07.2021 geäußerten erheblichen Bedenken bezüglich der Bestimmtheit.

Ein Bürgerbegehren kann nur zugelassen werden, wenn die mit ihm unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist. Das bedeutet zwar nicht zwingend, dass es zum Vollzug 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 Bürgerentscheid können vielmehr auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die erst noch durch nachfolgende Detailregelungen des Gemeinderates 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 (BayVGh, Beschluss vom 08.04.2005 – 4 ZB 04.1264, BeckRS 2005, 27366; BayVGh, Urteil v. 13.03.2019 - 4 B 18.1851, BeckRS 2019, 7201).

Lage und Umgriff der beiden Grünringe gehen aus dem Bürgerbegehren nicht hervor. Zwar ist der Erste Grünring im (noch nicht bekanntgemachten) Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 121 „Glacis“ dargestellt und der Zweite Grünring im Flächennutzungsplan. Aus dem Bürgerbegehren ist aber nicht ersichtlich, ob auf die in den beiden Plänen dargestellten Flächen abzustellen ist, und es fehlt jeglicher Hinweis auf die Pläne. Die zweite Fragestellung erscheint demnach zu unbestimmt. Ob bei der vorliegenden Fallgestaltung eine parzellenscharfe Beschreibung des Umgriffs gefordert werden kann, erscheint fraglich. Aus unserer Sicht erschiene es ausreichend, auf Darstellungen eines Flächennutzungsplan Bezug zu nehmen, aus dem gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB ein Bebauungsplan zu entwickeln ist. Es liegt in der Natur der Darstellungen eines Flächennutzungsplans, dass sie nicht parzellenscharf sind und sein können. Wenn die Darstellungen eines Flächennutzungsplans eine geeignete Grundlage für die Entwicklung eines Bebauungsplans sind, dürfte auch eine Bezugnahme hierauf in einem Bürgerbegehren, in dem es um die Bebauung einer dort dargestellten Fläche geht, hinreichend bestimmt sein.“

Im Ergebnis kann es jedoch dahin gestellt bleiben, ob ohne die Bezugnahme auf diese Bauleitpläne der zweite Teil der Fragestellung auch bei wohlwollender Auslegung inhaltlich zu unbestimmt ist oder nicht und ob in der Folge das Bürgerbegehren gerade dadurch in seiner Gesamtheit unzulässig ist oder nicht, weil das Bürgerbegehren jedenfalls aus anderen, nachfolgend dargestellten Gründen unzulässig ist.

ee) Begründung des Bürgerbegehrens

Gemäß Art. 18a Abs. 4 S. 1 GO, § 2 Abs. 2 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden muss ein Bürgerbegehren darüber hinaus zwingend eine Begründung enthalten.

Der Zweck besteht darin, dass die Gemeindebürger bereits dann, wenn sie zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, die Bedeutung und Tragweite der mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidenden Fragestellung überblicken können. Es soll sichergestellt werden, dass die Unterzeichnenden erkennen können, wofür sie sich mit ihrer Unterschrift einsetzen. Die Begründung, die sich auch aus der Fragestellung selbst ergeben kann, muss die Unterzeichnenden in die Lage versetzen, sich mit den Zielen und Problemen des Bürgerbegehrens auseinander zu setzen und die Gründe für die Vorlage zur Abstimmung zu erfassen. Formal wie auch inhaltlich muss die Begründung daher ihrem für die Unterschriftsleistung ursächlichen Charakter gerecht werden.

In formaler Hinsicht muss die Begründung daher ein echter Bestandteil des Bürgerbegehrens sein, so dass auf allen Unterschriftenlisten eine gleichlautende Begründung zu finden sein muss.

Hinsichtlich des Umfangs der Begründung ist zu beachten, dass daran keine zu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen. Grundsätzlich kann sie auch kurz und schlagwortartig verfasst sein. Allerdings muss sie einen thematischen Bezug zum entscheidenden Teil der Fragestellung haben. Werden durch die Art der Fragestellung mehrere Materien so zur Abstimmung und Entscheidung gestellt, dass das Koppelungsverbot gewahrt bleibt, muss die einheitlich zu erfolgende Begründung sich auch inhaltlich auf alle in der Fragestellung angeführten Aspekte beziehen, wobei allerdings nicht alle Teile der Begründung den gleichen Konkretisierungsgrad und das gleiche Argumentationsniveau aufweisen müssen, sondern durchaus auch Begründungsschwerpunkte zu einzelnen, aus Sicht der Initiatoren besonders wichtigen Teilfragen gebildet werden dürfen. Wird ein erheblicher Teil der Fragestellung jedoch nicht durch die Begründung abgebildet, folgt daraus die Unzulässigkeit des gesamten Bürgerbegehrens.

Vorliegend ist festzustellen, dass die Begründung des Bürgerbegehrens den so definierten Anforderungen hinsichtlich der Form und des Umfangs genügt: Zum einen ist sie Teil der eingereichten Unterschriftenlisten. Zum anderen besteht sie aus vier Begründungsteilen, die durch eigene Ziffern sowohl formal als auch inhaltlich untergliedert ist.

Darüber hinaus muss die Begründung die an sie gestellten Anforderungen an die Richtigkeit erfüllen. Zwar steht fest, dass die Initiatoren eines Bürgerbegehrens aktiv an der öffentlichen Meinungsbildung teilnehmen, so dass keine Pflicht zu einer objektiv ausgewogenen Begründung des Anliegens besteht, sondern auch der Subjektivität unterliegende (Be-)Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen bis zu einem gewissen Grad zulässig sind. Allerdings ist schon die Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens die Ausübung des Rechts der Gemeindebürger/innen auf Teilhabe an der kommunalen Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 Bayerische Verfassung (BV)), weshalb für die Begründung als ausschlaggebende Information an die Gemeindebürger/innen zu Anlass, Sinn und Zweck des Bürgerbegehrens gewisse Mindestanforderungen an deren Richtigkeit zu stellen sind. Die Gemeindebürger/innen können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Mit einem Bürgerbegehren geht die Ausübung von Staatsgewalt auf kommunaler Ebene im Wege der unmittelbaren Demokratie einher. Damit ist es nicht vereinbar, wenn in der Begründung in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachenbehauptungen aufgestellt oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird.

Das vorliegende Bürgerbegehren stellt sich nach übereinstimmender Prüfung durch die Verwaltung und die Regierung von Oberbayern in den wesentlichen Teilen seiner Begründung als entscheidungsrelevant unrichtig dar. Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) ist somit seine Unzulässigkeit festzustellen.

Im Einzelnen:

aaa) Ziffer 1 der Begründung des Bürgerbegehrens

Ziffer 1 der Begründung des Bürgerbegehrens lautet:

„Der 2. Grünring ist in der Stadtbebauung eine wesentliche großräumige und durchgängige Lebensader für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenleben. Er ist überlebenswichtig als Biotopverbund für den Austausch und die Vernetzung der Arten, gerade im Bereich von Bachläufen, hier des Augrabens.“

Die Begründung trägt die Aussage, dass der sogenannte 2. Grünring, in welchem die Mittelschule Nord-Ost gemäß dem Grundsatzbeschluss des Stadtrats vom 14.12.2020 zum Ausdruck kommt, gebaut werden soll, „überlebenswichtig als Biotopverbund für den Austausch und die Vernetzung der Arten (...)“ sei.

Die Verwaltung hat dagegen festgestellt, dass diese Aussage eine unzutreffende, die Bürger/innen irreführende Tatsachenbehauptung darstellt. An dieser Stelle wird auf die nachfolgende Stellungnahme des Umweltamtes vom 04.08.2021 verwiesen:

„Die Deklaration des (sog.) 2. Grünrings als „Biotopverbund“ in Nr. 1 der Begründung des Bürgerbegehrens „Hände weg vom Grünring“ stellt eine Behauptung über eine unzutreffende Tatsache dar, welche sich entscheidungsrelevant auf die UnterzeichnerInnen des in Frage stehenden Bürgerbegehrens auswirkt (Art. 18a BayGO).“

Der Begriff „Biotopverbund“ ist in § 21 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und auf Landesebene in Art. 19 Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) gesetzlich niedergelegt.

Unter einem „Biotopverbund“ versteht man die Verbindung gleichartiger Strukturen durch die Vernetzung verschiedener Lebensraumelemente (Biotope). Hierdurch wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass Grundlage für die Erhaltung der biologischen Vielfalt (bezogen auf Pflanzen und Tiere) der Austausch von Arten und Populationen innerhalb eines Verbreitungsgebiets ist. Das ist der Kern des naturschutzgesetzlichen Schutzes von Biotopen (also von Lebensräumen einer Lebensgemeinschaft wildlebender Tiere und Pflanzen).

Der Biotopverbund setzt gem. § 21 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG ein Netz verbundener Biotope voraus, das in funktionaler Hinsicht aus Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselementen besteht. Kernflächen sind die eigentlichen Lebensräume einer Lebensgemeinschaft wildlebender heimischer Tier- und Pflanzenarten, also Biotope. Diese ökologischen Kernflächen sind durch Verbindungsflächen und Verbindungselemente zu vernetzen. Dabei handelt es sich um Flächen, bzw. punkt- und linienförmige Landschaftselemente (z.B. Gehölze, Feldraine, Knicks, Ackerrandstreifen, Uferrandstreifen, Tümpel, einzelne Gebäude, Bäume, Wasserläufe usw.), die den Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Populationen von Tier- und Pflanzenarten, insbesondere ihrer Ausbreitung und dem genetischen Austausch dienen bzw. dienen können.

Der Gesetzgeber überträgt den Ländern die Aufgabe lokale Biotopverbünde zu schaffen, soweit hierfür geeignete Flächen vorliegen (und gibt hierfür die Zielvorgabe von 10 % der Landesfläche vor).

Voraussetzung für die Aufnahme von Flächen in den Biotopverbund ist deren fachliche Geeignetheit, die Ziele des Biotopverbunds zu erfüllen. Dies ist nicht bei jedem Schutzgebiet bzw. nicht bei jeder Fläche gegeben.

Bei der betreffenden Fläche des (sog.) 2. Grünrings ist dies nicht der Fall: Der 2. Grünring ist als raumstrukturierendes, stadtplanerisches Element zu sehen und stellt per se keinen Biotopverbund dar, auch wenn er Biotope und einzelne Verbundstrukturen zeigt. Der 2. Grünring besteht aus ganz unterschiedlichen Strukturen von Ackerflächen über Gehölzstandorte und sicher auch vereinzelt Biotopflächen, aber er stellt in seiner Gesamtheit keinen Biotopverbund im Sinne der gesetzlichen Definition in den oben zitierten Vorschriften dar. Er wird beispielsweise auch von Straßen durchschnitten.“

Diese Rechtsauffassung der Verwaltung ist am 10.08.2021 durch die Regierung von Oberbayern ausdrücklich bestätigt worden.

bbb) Ziffer 2 der Begründung des Bürgerbegehrens

Ziffer 2 der Begründung des Bürgerbegehrens lautet:

„Es ist zu befürchten, dass die im Bebauungsplan zugelassene massive Bebauung mit bis zu 5 Vollgeschossen und 21 Metern Gebäudehöhe das Stadtklima beeinträchtigt und damit die in Zeiten des Klimawandels besonders wichtige Kühlung der Stadt. Auch die Stadt von morgen muss atmen können!“

Die Begründung trägt die Aussage, dass zu befürchten sei, dass das im Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost – südlich Au Graben“ festgesetzte Maß der baulichen Nutzung (§ 16 BauNVO) das Stadtklima und die Kühlung der Stadt beeinträchtigen würde.

Die Verwaltung hat dagegen festgestellt, dass auch diese Aussage eine unzutreffende, die Bürger/innen irreführende Tatsachenbehauptung darstellt. An dieser Stelle wird – auszugsweise - auf die nachfolgende Stellungnahme der Stabsstelle Strategien Klima, Biodiversität und Donau vom 29.07.2021 und vom 03.08.2021 verwiesen:

„(...)

Bewertung:

Die klimaökologischen Aspekte einer möglichen Bebauung wurden im Auftrag des Stadtplanungsamts durch das Büro GEO-NET Umweltconsulting GmbH untersucht. Der Bericht „Klimaökologische Begleitung des Projekts Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I Mittelschule NO“ wurde vom Büro im Januar 2020 vorgelegt.

Untersucht wurden die bioklimatischen Verhältnisse im von der Bebauungsplanung betroffenen Teil des 2. Grünrings und dessen Umfeld. Für den thermischen Komfort ist einerseits die Wärmebelastung am Tag und andererseits die nächtliche Abkühlung ausschlaggebend, jeweils in sommerlichen Hitzeperioden.

Im Gutachten wird aufgezeigt, dass der 2. Grünring mit seinen Freiflächen eine wichtige Funktion als Kaltluftentstehungsfläche hat, aber keine Leitbahnfunktion in Ost-West-Richtung zu erkennen ist. Der Kaltluftstrom bewegt sich topografisch bedingt von den Jurahängen im Norden des Grünrings nach Süden.

Die Wärmebelastung am Tag wird v.a. durch den relativ großen Baumbestand im Grünring reduziert. Daraus ergibt sich für die angrenzende Wohnbebauung eine bioklimatisch wirksame Entlastung.

Im gutachterlichen Fazit wird festgestellt, dass der geplante Schulneubau an der vorgesehenen Stelle im Grünring aufgrund der relativ geringen überbauten Fläche weder auf die Kaltluftentstehung noch auf die Nord-Süd-Strömung nachhaltige negative Auswirkungen haben wird. Auch die Funktion als „Klimaoase“ während des Tages kann durch eine entsprechende Gestaltung des Schulstandorts und seiner Freiflächen weitgehend unbeeinflusst bleiben. sofern die im Gutachten enthaltenen Planungshinweise beachtet werden, die hier zitiert werden:

„Eine riegelartige Bebauung in der Längsachse des Plangrundstücks sollte vermieden werden. Die Ausrichtung der Schulgebäude sollte die Nord-Süd gerichtete Hangabwindström berücksichtigen. Es sollten Grün-geprägte Achsen in Nord-Süd-Richtung zwischengeschaltet werden, die eine gute Durchströmbarkeit des Plangebiets ermöglichen. Die Schulgebäude sollten im Grundsatz möglichst geringe „Footprints“ (= geringe Grundfläche) aufweisen und können dafür eher in die Höhe entwickelt werden. Grundsätzlich sollten ebenerdig versiegelte wasserundurchlässige Flächen, z.B. für den ruhenden Verkehr, im Bereich des Schulhofs, vermieden werden. In den Aufenthaltsbereiche im Freien sind verschattete Areale mit einzuplanen, insbesondere durch großkronige Bäume. Fußwegeverbindungen sollten als „Schattenallee“ ausgebaut werden, um die Hitzebelastungen in diesen Bereichen zu reduzieren. Süd- und Südwestfassaden der Gebäude sowie die Dachstrukturen sollten begrünt werden. Verschattung der Fassaden kann ergänzend durch Bäume erreicht werden. Dachflächen sollten „multifunktional“ ausgelegt werden. Neben der Kühlwirkung sollten der Wassereinstau bei (Stark-)Regenereignissen eingeplant werden sowie die Nutzung als zusätzliche „Freifläche“ für die Schüler. Sinnvoll ist eine enge Verzahnung mit der Entwässerungsplanung: Über ein Konzept zum Regenwassermanagement kann eine nachhaltige Wasserversorgung der Vegetationselemente auf dem Schulgelände erreicht werden. Unter Berücksichtigung dieser Hinweise kann die Planung des Schulstandorts weitgehend klimaverträglich erreicht werden“ (...).

Zusammenfassung:

Die in der Begründung des Bürgerbegehrens insbesondere kritisierte Höhe der Bebauung wird im Gutachten dagegen als Möglichkeit zur Reduzierung der Grundfläche empfohlen, da ausschlaggebend für die klimaökologische Funktion des Grünrings an dieser Stelle die Durchströmbarkeit in Nord-Süd-Richtung gesehen wird. Die Höhenentwicklung der Gebäude hat auf die Durchströmbarkeit keinen Einfluss. Mit Berücksichtigung der im Gutachten gegebenen Planungshinweise wird es durch die Bebauung zu keinen nachhaltigen Beeinträchtigungen des Stadtklimas kommen.“

Dies belegt ebenfalls die Stellungnahme des Referats VII, des Amtes für Verkehrsmanagement und Geoinformation und des Stadtplanungsamtes vom 30.07.2021, welche auf die nachfolgenden Auszüge aus der Begründung und der Abwägung zur Aufstellung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost – südlich Aufragen“ Bezug nimmt:

„(...)

Auszug: Begründung des Bebauungsplans

(1.9.4)

Das Plangebiet befindet sich innerhalb des 2.Grünrings, welcher sich im Wesentlichen aus Parkanlagen, Kleingärten und aus landwirtschaftlich genutzten Flächen zusammensetzt. Der 2.Grünring bildet gemeinsam mit dem ersten und dem sich im Aufbau befindlichen dritten Grünring das Ingolstädter Grünflächenverbundsystem, welches über Fluss- und Bachtäler miteinander vernetzt ist. Aus klimaökologischer Betrachtungsweise ergibt sich für das Plangebiet demnach eine bedeutende Ausgleichsfunktion.

Aufgrund dessen wurde durch die Firma GEO-NET Umweltconsulting GmbH aus Hannover mit Hilfe von Modellrechnungen die aktuelle klimaökologische Situation im Nahbereich des Planareals sowie mögliche Auswirkungen des Bauvorhabens auf die bioklimatischen Funktionen des 2.Grünrings untersucht. Außerdem wurden gegebenenfalls zu erwartende Effekte auf die umliegende Wohnbebauung betrachtet und bewertet.

Gemäß vorliegendem Gutachten tangiert der geplante Schulstandort die kaltlufthaushaltliche Funktion des 2.Grünrings nicht nachhaltig. Eine Ost-West ausgerichtete Leitbahnfunktion kann dem Grünring nicht zugeordnet werden. Die Funktion als wichtige Kaltluftentstehungsfläche wird auch nach Realisierung des Schulgebäudes erhalten bleiben. Durch die im Verhältnis zur Gesamfläche des Grünzugs relativ kleinen überbauten Flächenanteile, ist keine nachhaltige Verringerung der Kaltluftentstehung zu erwarten. Der lokale Kaltluftaustausch erfolgt vorrangig durch die Nord-Süd gerichtete bzw. geländefolgende Strömung. Er nimmt die in den Grünflächen entstehende Kaltluft auf und transportiert sie in die südlich angrenzenden Siedlungsareale.

Der 2.Grünring bewirkt als wichtige klimaökologische Kühl- und Ausgleichsfläche eine Reduzierung der Überwärmungsintensität in den angrenzenden Siedlungsflächen. Die Grünflächen des Rings erfüllen am Tag die Kriterien einer „Klimaoase“ (=Vielzahl von unterschiedlichen Mikroklimaten; verschattete, kühle Areale unter Bäumen, Kühlwirkung im Uferbereich von Gewässern). Diese Funktionen bleiben durch die Schulplanung grundsätzlich erhalten. Um eine negative Beeinflussung so gering wie möglich zu gestalten, werden im Bebauungsplan folgende Festsetzungen getroffen:

Alle nicht überbauten Flächen im Geltungsbereich sind zu begrünen. Ebenso sind alle Dachflächen ab einer Fläche von 15 m² zu begrünen. Hiermit kann nicht nur ein Beitrag zum Klimaschutz und der biologischen Artenvielfalt (Biodiversität) geleistet werden. Diese Flächen wirken außerdem als kleine Kaltluftentstehungsgebiete und verhindern eine übermäßige Aufheizung der Luft in diesem Bereich (Reduzierung städtischer Wärmeinseln).

Des Weiteren enthält der Bebauungsplan die Festsetzung einer maximalen Grundflächenzahl von 0,35. Unter Berücksichtigung der anzurechnenden überbaubaren Grundstücksgröße von ca. 15.500 m² dürfen demzufolge lediglich etwa 5.400 m² durch die GRZ I (Hauptgebäude, Außentreppen oberirdisch etc.) überbaut werden. Der Geltungsbereich umfasst insgesamt eine Fläche von ca. 20.300 m². Im Verhältnis zur Gesamfläche des Geltungsbereiches handelt es sich um einen relativ kleinen, mit Hauptgebäuden überbaubaren, Flächenanteil (etwa ein Viertel des Geltungsbereiches). Hierdurch wird bereits sichergestellt, dass die mit Hauptgebäuden überplanten Grundflächen in einem verträglichen Maß bleiben werden und so der Luftaustausch in Nord-Süd-Richtung weiterhin ermöglicht wird. Außerdem wird eine flächensparende Bauweise zugunsten der Höhenentwicklung verwirklicht.

Auszug: Abwägung

(4.)

Wie im Klimagutachten dargestellt, tangiert der geplante Schulstandort die kaltlufthaushaltliche Funktion des 2. Grünrings nicht nachhaltig. Eine Ost-West ausgerichtete Leitbahnfunktion kann dem Grünring nicht zugeordnet werden. Die Funktion als wichtige Kaltluftentstehungsfläche wird auch nach der Realisierung des Schulgebäudes erhalten bleiben.

Insbesondere durch die Festsetzung unter Nr. 1.9 im Bebauungsplan, dass alle nicht überbauten Flächen im Geltungsbereich zu begrünen sind, ebenso Dachflächen ab einer Fläche von 15 m², kann ein Beitrag zum Klimaschutz und der biologischen Artenvielfalt (Biodiversität) geleistet werden. Diese Flächen wirken außerdem als kleine Kaltluftentstehungsgebiete und verhindern eine übermäßige Aufheizung der Luft in diesem Bereich (Reduzierung städtischer Wärmeinseln).

Eine flächensparende Bauweise wurde zugunsten der Höhenentwicklung verwirklicht. Der Bebauungsplan enthält die Festsetzung einer maximalen Grundflächenzahl von 0,35. Unter Berücksichtigung der anzurechnenden überbaubaren Grundstücksgröße von ca. 15.500 m² dürfen demzufolge lediglich etwa 5.400 m² durch die GRZ I (Hauptgebäude, Außentreppen oberirdisch etc.) überbaut werden. Der Geltungsbereich umfasst insgesamt eine Fläche von ca. 2,03 ha. Im Verhältnis zur Gesamtfläche des Geltungsbereiches handelt es sich um einen relativ kleinen, mit Hauptgebäuden überbaubaren Flächenanteil (circa ein Viertel des Geltungsbereiches). Hierdurch wird bereits sichergestellt, dass die mit Hauptgebäuden überplanten Grundflächen in einem verträglichen Maß bleiben werden und so der Luftaustausch in Nord-Süd-Richtung weiterhin ermöglicht wird.

Durch die Berücksichtigung dieser Faktoren wird die Planung klimaverträglich gestaltet.“

ccc) Entscheidungserheblichkeit der unzutreffenden Behauptungen

Ein Bürgerbegehren ist erst dann insgesamt unzulässig, wenn die in der Begründung aufgestellten unzutreffenden Tatsachenbehauptungen oder die unzutreffende oder unvollständige Widergabe der geltenden Rechtslage überdies entscheidungsrelevant sind (VGH München, Urteil vom 04.07.2016 – 4 BV 16.105; VGH München, Urteil vom 17.05.2017 – 4 B 16.1856; VGH München, Urteil vom 13.03.2019 – 4 B 18.1851).

Fraglich ist, ob eine Unrichtigkeit in der Begründung in ihrem Gesamtkontext als so gewichtig anzusehen ist, dass ohne sie möglicherweise weniger Unterzeichnende das Bürgerbegehren unterstützt hätten. Unter Heranziehung der Rechtsprechung des BVerwG zur Erheblichkeit von Wahlfehlern muss diese Beeinflussungseignung nach allgemeiner Lebenserfahrung konkret und nicht ganz fernliegend sein (BVerwG, Beschluss vom 17.03.1998 – 8 B 36.98). Unerheblich sind danach insbesondere Unrichtigkeiten bei unstreitigen und objektiv unwichtigen Detailfragen, im Gegensatz zu solchen, die tragende Begründungselemente betreffen, auch wenn insoweit nur einer von mehreren Begründungssträngen betroffen ist (VGH München, Urteil vom 04.07.2016 – 4 BV 16.105).

Vorliegend zielt das Bürgerbegehren darauf ab, die Errichtung der Mittelschule Nord-Ost auf einem Grundstück innerhalb der Grünringe, insbesondere an dem derzeit geplanten Standort im sogenannten 2. Grünring zu verhindern. Wie sich aus der Begründung zum Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost – südlich Aufragen“ (dort Ziffer I.2.1) ergibt, handelt es sich bei dem für die Mittelschule vorgesehenen Grundstück um eine bisher landwirtschaftlich genutzte Fläche.

Durch Ziffer 1 der Begründung des Bürgerbegehrens wird suggeriert, dass es sich bei dem sogenannten 2. Grünring vollständig um einen Biotopverbund handle. Die Bürger/innen dürften die Ziffer 1 der Begründung im Ergebnis wohl so verstehen, dass die Mittelschule auf einem zu einem Biotopverbund gehörenden Grundstück errichtet werden soll. Dass dies gerade nicht der Fall ist, ergibt sich vor allem aus der Stellungnahme des Umweltamtes vom 04.08.2021.

Durch Ziffer 2 der Begründung des Bürgerbegehrens wird der Eindruck erweckt, dass der Bau der Mittelschule an dem vorgesehenen Standort das Stadtklima und die Kühlung der Stadt negativ beeinflussen würde, was insbesondere durch die Stellungnahme der Stabsstelle Klima vom 29.07.2021 und vom 03.08.2021 widerlegt ist.

Sowohl die Überschrift des Bürgerbegehrens „Hände weg vom Grünring!“ als auch die Stellung von Ziffer 1 und 2 der Begründung als die ersten beiden Begründungspunkte weisen darauf hin,

dass die dort enthaltenen Tatsachenbehauptungen sehr wichtige, wenn nicht sogar die wichtigsten Begründungselemente darstellen sollen. Es ist nach allgemeiner Lebenserfahrung nicht nur konkret und nicht ganz fernliegend, sondern sogar wahrscheinlich, dass weniger Bürger/innen das Bürgerbegehren unterzeichnet hätten, wenn sie gewusst hätten, dass die in Ziffer 1 und 2 der Begründung enthaltenen Aussagen, die den Anlass und Zweck des Bürgerbegehrens wesentlich prägen, objektiv unzutreffend sind. Nach derzeitigem Stand wurde das nach Art. 18a Abs. 6 GO erforderliche Unterschriftenquorum nur knapp erreicht.

Nach alledem enthält das Bürgerbegehren demzufolge zulässige und unzulässige Bestandteile. Nichtsdestotrotz kann es nicht teilweise als zulässig und teilweise als unzulässig bewertet werden, sondern es muss gesamtheitlich als unzulässig festgestellt werden, weil die unzulässigen Teile nicht nur unwesentlich oder von untergeordneter Bedeutung sind und sachlich so abgetrennt werden können, dass die Durchführung eines auf die zulässigen Teile beschränkten Bürgerentscheids sinnvoll bleibt (§ 7 Abs. 2 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden).

Aus diesen Gründen ist das Bürgerbegehren insgesamt unzulässig.

b) Materielle Anforderungen

Nach Art. 18a Abs. 1 GO, § 1 Abs. 1 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden muss es sich bei der durch ein Bürgerbegehren beantragten Entscheidung um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde/Stadt handeln. Zusätzlich darf keine Angelegenheit des sogenannten Negativkatalogs des Art. 18a Abs. 3 GO, § 7 Abs. 3 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden betroffen sein. Darüber hinaus darf das mit dem Bürgerbegehren verfolgte Ziel angesichts bestehender Rechtsvorschriften oder vertraglicher Bindungen nicht rechtswidrig sein (§ 7 Abs. 4 Nr. 4 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist ein Bürgerbegehren) und seine Umsetzung nicht rechtlich oder tatsächlich unmöglich sein.

Zwar handelt es sich bei der mit dem Bürgerbegehren beantragten Entscheidung zur Aufhebung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost – südlich Aufraben“ eindeutig um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt Ingolstadt, ohne dass der sogenannte Negativkatalog des Art. 18a Abs. 3 GO betroffen ist. Allerdings könnte die begehrte Aufhebung ein rechtlich oder tatsächlich unmögliches Ziel sein. Dies wäre nach überwiegender Meinung jedenfalls dann anzunehmen, wenn der in Rede stehende Bebauungs- und Grünordnungsplan bereits in Kraft getreten wäre: Dann würde die beantragte Verpflichtung der Stadt Ingolstadt zur Aufhebung gegen das baugesetzliche Abwägungsgebot (Art. 1 Abs. 7 i.V.m. Abs. 8 BauGB) verstoßen. Anders könnte es – bei wohlwollender Auslegung – zu bewerten sein, wenn der angegriffene Bebauungs- und Grünordnungsplan mangels Bekanntmachung noch nicht in Kraft getreten ist.

Der Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 613 Ä I „Mittelschule Nord-Ost – südlich Aufraben“ ist noch nicht in Kraft getreten. Er wurde zwar am 14.12.2020 von der Stadt Ingolstadt als Satzung (V0609/20) bei Änderung des Flächennutzungsplans im Parallelverfahren beschlossen (V527/20). Zudem wurde die Flächennutzungsplanänderung zwischenzeitlich von der Regierung von Oberbayern genehmigt, aber eine Bekanntmachung durch die Stadt Ingolstadt ist noch nicht erfolgt, d. h. eine Aufhebung gem. § 1 Abs. 8 BauGB ist rechtlich nicht möglich. Vielmehr kann die Stadt Ingolstadt bis zur tatsächlich erfolgten Verkündung das Planverfahren noch immer durch Aufhebung des Satzungsbeschlusses einstellen (EZBK/Stock, BauGB, § 10, Rn. 96-99).

Es ist grundsätzlich zulässig, den Inhalt einer Frage eines Bürgerbegehrens durch Auslegung zu ermitteln. Bei einem nach Wortlaut und Zweck eindeutigen Inhalt ist jedoch für eine Auslegung kein Raum. Hier wird nach dem Wortlaut zwar eindeutig die Frage gestellt, ob die Unterzeichnenden dafür sind, den Bebauungsplan Nr. 613 Ä vom 14.12.2020 aufzuheben, Zweck des Bürgerbegehrens ist es aber, die Mittelschule Nord-Ost an dem geplanten Standort zu verhindern. Dabei dürfte es den Unterzeichnenden nicht auf das formale Verfahren der Aufhebung eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans ankommen, wenn dies rechtlich mangels Bekanntmachung

gar nicht möglich ist. Wenn der Bebauungsplan durch die Einstellung des Planverfahrens schon gar nicht rechtsverbindlich wird, reicht dies aus, den Zweck des Bürgerbegehrens zu erfüllen. Im Wege der wohlwollenden Auslegung ist daher festzustellen, dass die erste Fragestellung zulässig sein könnte.

Vorliegend kommt es allerdings nicht darauf an, ob im Wege der Auslegung die erste Teilfrage der Fragestellung statt als Aufhebung des (noch nicht in Kraft getretenen) Bebauungs- und Grünordnungsplans als Einstellung des noch laufenden Bauleitplanverfahrens verstanden werden kann, weil das Bürgerbegehren – wie dargestellt – bereits aus anderen gewichtigen Gründen insgesamt unzulässig ist.

Es wird daher empfohlen, die Verwaltung zu beauftragen, gemäß § 7 Abs. 5 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vom 27. August 2015 (AM Nr. 37 vom 09.09.2015) einen förmlichen Bescheid, der mit einer entsprechenden Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung versehen ist, zu erlassen und den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens unverzüglich zuzustellen.