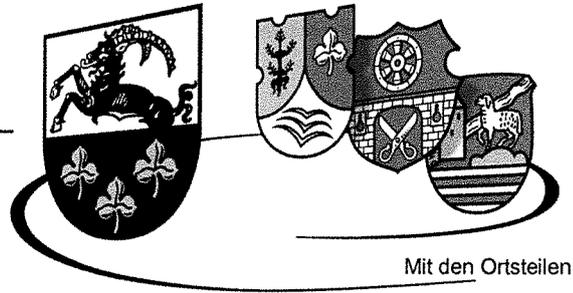


# Markt Großostheim



Markt 63757 Großostheim-Postfach 1280

## Per Bote

An die Vertreter des Bürgerbegehrens  
Herr Olaf Lang  
Herr Andreas Ullrich  
Herr Sebastian Meinel

Mit den Ortsteilen  
Ringheim  
Pflaumheim  
Wenigumstadt

<b>Datum</b>	<b>Dienststelle</b>	<b>Zimmer</b>	<b>Unsere Zeichen</b>	<b>Ihre Zeichen</b>	<b>Sachbearbeiter/in</b>
21.04.2023	Geschäftsleitung	19	0264/23-Gö		Stephan Göller
<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>E-Mail</b>			
06026/5004-5100	06026/5004-9000	allgemeine-verwaltung@grossostheim.de			

## **Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens zum Erwirken eines Bürgerentscheids bezüglich der geplanten Flüchtlingsunterkunft in der Gemeinde Großostheim**

Der Markt Großostheim, Landkreis Aschaffenburg, erlässt folgenden

### **Bescheid:**

- 1. Das am 23.03.2023 eingereichte Bürgerbegehren zum Erwirken eines Bürgerentscheids bezüglich der geplanten Flüchtlingsunterkunft in der Gemeinde Großostheim wird als unzulässig zurückgewiesen.**
- 2. Der beantragte Bürgerentscheid wird nicht durchgeführt.**
- 3. Für diesen Bescheid werden keine Kosten erhoben.**

### **Gründe:**

#### **A. Sachverhalt**

Die Regierung von Unterfranken plante die Einrichtung einer Gemeinschaftsunterkunft für bis zu 150 Asylbewerber in einem bestehenden, bisher gewerblich genutzten Gebäude in der Bauhofstraße 16 in Großostheim. Das avisierte Vorhaben soll auf dem Baugrundstück mit Fl.Nr. 15386/1 der Gemarkung Großostheim verwirklicht werden, welches sich im Geltungsbereich des rechtsverbindlichen Bebauungsplanes „Gewerbe- und Mischgebiet Stockstädter Weg, 1. Änderung“ aus dem Jahr 1989 befindet.

Das Gebäude steht im Eigentum der Firma PRIME PARK GmbH, Würzburger Straße 172, 63743 Aschaffenburg. Zwischen dieser Firma und der Regierung von Unterfranken liefen Verhandlungen über den Abschluss eines Mietvertrages für das Objekt. Es ist beabsichtigt, dass die derzeitige

Eigentümerin nach Abschluss des Mietvertrages einen Baugenehmigungsantrag für die Umnutzung des Gebäudes bei der unteren Bauaufsichtsbehörde im Landratsamt Aschaffenburg einreicht. Soweit bekannt, wurde der Mietvertrag für das Objekt bislang nicht abgeschlossen. Ein Bauantrag für eine Nutzungsänderung wurde ebenfalls noch nicht eingereicht.

Nach der Erteilung der baurechtlichen Genehmigung sind Herrichtungsarbeiten erforderlich, so dass man ursprünglich eine Nutzungsaufnahme im Gebäude an der Bauhofstraße 16 im Herbst 2023 anvisiert hatte.

Am 10.03.2023 wurde die Gemeindeverwaltung durch den Vertreter des Bürgerbegehrens, Herrn Olaf Lang, über das beabsichtigte Bürgerbegehren informiert. Mit diesem Schreiben wurde ein Entwurfsformular übermittelt, welches den Gemeindebürgern zur Sammlung der Unterschriften vorgelegt wurde. Hieraus ergab sich die folgende Fragestellung des Bürgerbegehrens:

*„Sind Sie dafür, dass wie geplant 150 Flüchtlinge in einer zentralen Unterkunft in Großostheim untergebracht werden?“*

Die Fragestellung wird laut diesem Entwurf wie folgt begründet:

- „- Bereits jetzt sind in der Gemeinde jegliche Kapazitäten unter anderem bezüglich Arzt-/Zahnarztbesuche, Kindertagesstätten und Schulen aufgrund der begrenzten Räumlichkeiten und des Personalmangels, völlig erschöpft, Ehrenamtliche sind am Limit*
- Die Marktgemeinde kann sich dies nicht leisten*
- Auch wird aufgrund der Menge der Flüchtlinge, bei denen es sich um ca. 80 % um junge Männer handelt, eine Integration nicht möglich sein*
- Die Kommunen wurden mit der irregulären Migration und nicht stemmbaren Aufgaben alleine gelassen.“*

Es werden auf dem Formular drei vertretungsberechtigte Personen mit vollem Namen, aber ohne Anschrift angegeben.

Am 23.03.2023 wurden sodann von zwei Vertretern des Bürgerbegehrens, Herrn Olaf Lang und Herrn Andreas Ullrich, 916 Unterschriftenlisten sowie ein Antragsschreiben übergeben. Die eingereichten Unterschriftenlisten waren inhaltlich mit dem zuvor übermittelten Unterschriftenformular identisch. Allerdings wurde im Antragsschreiben vom 23.03.2023, mit dem die Unterschriftenlisten übergeben wurden, mit folgendem Wortlaut eine Änderung der Fragestellung beantragt:

*„Änderung des Bürgerbegehrens in der Fragestellung von „150“ auf „maximal 50 Kriegsflüchtlinge“, keine alleinstehende junge Männer“*

Die Änderung der Fragestellung im Hinblick auf die Reduzierung der Anzahl der Flüchtlinge beruhte darauf, dass die Marktgemeinde bei der Regierung von Unterfranken erreichen konnte, dass die zunächst geplante Anzahl von 150 Flüchtlingen auf 50 Flüchtlinge reduziert wird. Auch ist für die Unterkunft nun ein anderer Standort geplant.

Am 29.03.2023 wurden dann nochmals 36 Unterschriftenlisten bei der Gemeindeverwaltung eingereicht.

## **B. Rechtliche Bewertung**

Der Marktgemeinderat hat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens positiv zu entscheiden, wenn der Antrag die Voraussetzungen des Art. 18a GO erfüllt.

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Die Einreichung des Bürgerbegehrens erfolgte am 23.03.2023. Der Beschluss über die Zurückweisung des Bürgerbegehrens erfolgte in der Marktgemeinderatssitzung am 20.04.2023. Gleich im Anschluss hieran wurde der hiesige ablehnende Bescheid den Vertretern des Bürgerbegehrens zugestellt.

Das eingereichte Bürgerbegehren erfüllt sowohl formelle als auch materielle Anforderungen nicht, weswegen das Bürgerbegehren vom Marktgemeinderat zurückzuweisen war. Dies ergibt sich aus Folgendem:

### **I. Formelle Anforderungen**

#### **1. Antrag an die Gemeinde, Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO**

Das Bürgerbegehren wurde am 23.03.2023 durch zwei von drei genannten Vertretern (Herrn Olaf Lang und Herrn Andreas Ullrich) bei der Gemeindeverwaltung eingereicht. Es besteht aus einem Einreichungsschreiben und 916 Unterschriftenlisten mit insgesamt 1.682 Unterschriften. Mit der Einreichung wird die Änderung der Formulierung der Fragestellung - entgegen der ursprünglichen Unterschriftenliste - beantragt. Diese Anforderung ist vorliegend erfüllt.

#### **2. Fragestellung**

Gemäß Art. 18a Abs. 4 GO muss das Bürgerbegehren eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung enthalten.

- a) Die mit dem Bürgerbegehren unterbreitete Fragestellung muss Entscheidungscharakter besitzen. Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut (Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO „zu entscheidende Fragestellung“ und Art. 18a Abs. 14 GO „verlangten Maßnahme“). Diese Anforderung ist dann nicht erfüllt, wenn mit dem Bürgerbegehren letzt-

endlich keine Maßnahme verlangt wird, sondern hiermit lediglich eine Meinungsbekundung verbunden ist, die dem Gemeinderat bei der weiteren Beratung und Beschlussfassung zur Verfügung stehen soll. Der Bürgerentscheid ist kein Instrument zur Abhaltung unverbindlicher Meinungsumfragen. Bürgerbegehren, denen keine rechtliche Auswirkung, sondern allenfalls politische Signalwirkung zukommt, sind deshalb unzulässig. Es muss deutlich werden, was Folge des erfolgreichen Bürgerentscheids wäre (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 6).  
Mit der beabsichtigten Fragestellung

*„Sind Sie dafür, dass wie geplant 150 Flüchtlinge in einer zentralen Unterkunft in Großostheim untergebracht werden?“*

ist schon kein Entscheidungscharakter verbunden. Es wird mit der Fragestellung keine konkrete Maßnahme des Marktes Großostheim begehrt, sondern lediglich von den zur Entscheidung aufgerufenen Bürgern verlangt, dass diese ihre Meinung kundtun, ob sie für oder gegen die Unterbringung der 150 Flüchtlinge sind. Für diese Interpretation spricht auch die in der Unterschriftenliste vorgesehenen Spalten mit JA und NEIN. Offenbar sollten die Unterzeichnenden bereits auf der Liste des Bürgerbegehrens selbst ankreuzen, ob sie für oder gegen die Unterbringung sind.

- b) Die Fragestellung muss so bestimmt sein, dass der Bürger eindeutig erkennen kann, wofür oder wogegen er sich entscheidet. Außerdem muss die Fragestellung erkennen lassen, dass der Bürgerentscheid letztlich überhaupt vollziehbar ist (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a GO, Ziffer 10.18a, Rn. 14). Nach der Rechtsprechung des BayVGH sind mit einem Bürgerbegehren auch sogenannte Grundsatzentscheidungen zulässig, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen.

Allerdings muss auch hier die Fragestellung 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 im Fall des Erfolgs reicht (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 BayGO, Rn. 7). Andererseits dürfen an die sprachliche Abfassung der Fragestellung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren/Bürgerentscheid ist so angelegt, dass die Fragestellung von Gemeindebürgern ohne besondere verwaltungsrechtliche Kenntnisse formuliert werden können soll. Dementsprechend ist es notwendig und zulässig, den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BayVGH, Urteil vom 19.02.1997, Az. 4 B 96.2928).

Selbst wenn man — im Sinne einer wohlwollenden Auslegung — unterstellen wollte, dass die gewählte Fragestellung des Bürgerbegehrens Entscheidungscharakter besitzt, wird hierdurch aber dennoch nicht in den wesentlichen Grundzügen erkennbar, wofür oder wogegen die Stimme abgegeben wird und welche Maßnahmen und Konsequenzen hiermit letztendlich verbunden sind.

Die gewählte Formulierung lässt die Zielrichtung des Bürgerbegehrens nicht erkennen. Die positive Formulierung lässt sogar den Schluss zu, dass die Vertreter des Bürger-

begehrens die Unterbringung der 150 Flüchtlinge in der zentralen Unterkunft befürworten. Zwar wird in Verbindung mit der Begründung des Bürgerbegehrens deutlich, dass sich die Vertreter des Bürgerbegehrens eher gegen die Unterbringung der Flüchtlinge aussprechen wollen. Allerdings hat der BayVGH in seiner Entscheidung vom 22.03.2022, Az. 4 CE 21.2992, klargestellt, dass sich die notwendige Bestimmtheit der zur Abstimmung gestellten Frage nicht erst aus der Zusammenschau mit der Begründung des zugrundeliegenden Bürgerbegehrens ergeben dürfe. Grund hierfür ist, dass die Begründung den Abstimmenden im Rahmen des Bürgerentscheids nicht vorliegt. Betrachtet man somit ausschließlich die Fragestellung, wird für den Unterzeichnenden nicht deutlich, wofür oder wogegen er sich mit seiner Unterschrift entscheidet bzw. welche Maßnahmen damit verbunden sind. Hinzu kommt, dass nach richtiger Auffassung die Fragestellung so zu formulieren ist, dass die Intentionen des Bürgerbegehrens erkennbar sind und die Befürworter der mit Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beim Bürgerentscheid mit „Ja“ stimmen können (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, 10\_9). Dies ergibt sich insbesondere aus der Regelung in Art. 18a Abs. 12 Satz 2 GO.

Letztlich ist völlig unklar, ob der Markt Großostheim bei einem positiven Bürgerentscheid verpflichtet wäre, Maßnahmen für die Unterbringung oder Maßnahmen gegen die Unterbringung der 150 Flüchtlinge zu ergreifen.

Selbst wenn die grundsätzliche Zielrichtung aus der Fragestellung hervorgehen sollte, ist dennoch nicht in den wesentlichen Grundzügen erkennbar, welche Maßnahmen sich hieraus für den Markt Großostheim ableiten.

Die Gemeinschaftsunterkünfte werden in den Landkreisen von den Regierungen errichtet und betrieben (§ 5 Abs. 1 Satz 1 DVAsyl). Zu diesem Zweck plant die Regierung von Unterfranken den Abschluss eines Mietvertrages mit der Firma Primepark GmbH, die Eigentümer des Gebäudes in der Bauhofstraße 16 im Markt Großostheim ist. Das Gebäude befindet sich im Gewerbegebiet des Marktes Großostheim. Zur Unterbringung der Asylsuchenden ist eine baurechtliche Genehmigung in Form einer Nutzungsänderung erforderlich.

Die Firma Primepark GmbH plant, einen entsprechenden Baugenehmigungsantrag beim Landratsamt einzureichen. Weder die Errichtung der Gemeinschaftsunterkünfte, noch die Erteilung der Baugenehmigung für die Nutzungsänderung steht in der Entscheidungszuständigkeit des Marktes Großostheim. Es handelt sich hierbei nicht um eine bürgerentscheidsfähige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde.

Eine eigene Kompetenz im eigenen Wirkungskreis steht dem Markt Großostheim lediglich bei der Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB zu. Zwar kann § 36 BauGB grundsätzlich Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Zweifelhaft ist aber, ob die Gemeinde überhaupt rechtmäßiger Weise das Einvernehmen verweigern kann.

Welche weiteren Maßnahmen mit der Fragestellung begehrt werden, ergibt sich nicht im Mindesten aus dem Bürgerbegehren selbst. Aus der Fragestellung wird nicht einmal deutlich, ob diese sich auf das kommende Baugenehmigungsverfahren zur Umnutzung

des Gebäudes Bauhofstraße 16 bezieht, sodass die von der Gemeinde zu ergreifenden Maßnahmen zumindest auf dieses konkrete Vorhaben beschränkt wären. Es scheint, als wollten die Vertreter des Bürgerbegehrens generell gegen die Unterbringung von 150 (bzw. 50) Flüchtlingen in Großostheim vorgehen. Dass dies auf ein konkretes Bauvorhaben - welches noch nicht einmal beantragt ist - beschränkt wäre, ergibt sich aus der Fragestellung nicht. Die Reichweite der mit dem Bürgerbegehren begehrten Maßnahmen ist insoweit nicht eingeschränkt und damit in keiner Weise bestimmt.

c) Die gewünschte Änderung der Fragestellung mit dem Wortlaut

*„Änderung des Bürgerbegehrens in der Fragestellung von „150“ auf „maximal 50 Kriegsflüchtlinge“, keine alleinstehende junge Männer.“*

ist unklar formuliert und führt dazu, dass sich keine eindeutige Fragestellung mehr für ein Bürgerbegehren daraus ableiten lässt, die sich mit Ja oder Nein beantworten lässt.

Grundsätzlich kann die Fragestellung des Bürgerbegehrens weder von den Initiatoren bzw. den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens noch durch einen mehrheitlichen oder einheitlich angenommenen Gemeinderatsbeschluss nachträglich geändert werden. Diesem Gebot liegt der Gedanke zugrunde, dass der Bürger vor missbräuchlicher Verwendung seiner Unterschrift zu schützen ist. Anderenfalls wäre es den Initiatoren eines Bürgerbegehrens möglich, sich innerhalb eines nur grob umrissenen Themenkomplexes ein freies Mandat bei der konkreten Ausgestaltung der Fragestellung für den Bürgerentscheid zu verschaffen (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 6 lit. d).

Gleichwohl ist in Rechtsprechung und Schrifttum anerkannt, dass unter bestimmten Voraussetzungen Änderungs- und Korrekturmöglichkeiten bestehen. So sind z.B. redaktionelle Korrekturen oder die Berichtigung einer unschädlichen Falschbezeichnung möglich, sofern sich die Falschbezeichnung in der Fragestellung - etwa aus der Begründung des Bürgerbegehrens - für die Unterzeichner des Bürgerbegehrens und die beteiligungsberechtigten Gemeindebürger un schwer erschließt. Redaktionelle Änderungen bestehen in der Korrektur von offensichtlichen Rechtschreib- oder Zeichensetzungsfehlern. Sie sind unbedenklich, weil sie den Unterzeichnerwillen in der Regel nicht verfälschen (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 6 lit. d. Doppelbuchstabe aa) m.w.N.).

Problematisch wird es allerdings, wenn Änderungen sinnverändernd sein können. Diese Gefahr besteht stets bei inhaltlichen Änderungen der Fragestellung des Bürgerbegehrens. Dennoch werden inhaltliche Korrekturen in engen Grenzen zugelassen. Der BayVGh hat im Urteil vom 22.06.2007 - Az.: 4 B 06.1224 zunächst betont, dass eine ausdrückliche Ermächtigung in den Unterschriftenlisten unabdingbare Voraussetzung für die rechtliche Zulässigkeit der Umformulierung der Fragestellung sei, die von den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens mit ihrer Unterschrift befürwortet werde. Eine solche notwendige Ermächtigung decke allerdings nicht von vornherein jede geänderte Fragestellung. In einem zweistufigen Verfahren sei vielmehr zu prüfen, ob ers-

tens eine Ermächtigung zur Änderung bestehe und ob zweitens die konkrete Umformulierung die durch diese Ermächtigung gesteckte Grenze beachte. Nach der Rechtsprechung des Senates sei einer nachträglichen Änderung enge Grenzen gesetzt. Um den Willen der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens nicht zu verfälschen und sie vor einer aus ihrer Sicht missbräuchlichen Verwendung ihrer Unterschrift zu schützen, könne die Fragestellung in redaktioneller Hinsicht und zu Behebung falscher Bezeichnungen unproblematisch verändert werden, eine inhaltlich Änderung hingegen komme nur in Ausnahmefällen in Betracht. Der Senat habe zum Beispiel eine Streichung einzelner Teile der Fragestellung dann als zulässig angesehen, wenn ein Teil der Fragestellung sich tatsächlich oder rechtlich überholt habe und wenn der nach der Streichung verbleibende Teil für sich allein noch sinnvoll sei (BayVGH, Urteil vom 16.03.2001 - Az.: 4 B 99.318, BayVGH, Urteil vom 14.10.1998 - Az.: 4 B 98.505). In zwei Fällen hat der BayVGH ausgeführt, dass die Fragestellung im Nachhinein weder durch Erklärungen seitens der Vertreter des Bürgerbegehrens, noch durch die Gemeinde oder das Gericht auf das zulässige Maß begrenzt werden könne. Denn der Mangel erfasse bereits das Sammeln der Unterschriften. Eine nachträgliche Streichung von Teilen der Fragestellung wäre durch die Unterschriften der Befürworter des Bürgerbegehrens nicht gedeckt und scheide daher aus (BayVGH, Urteil vom 28.05.2008 \* Az.: 4 BV 07.1981, BayVGH, Urteil vom 16.04.2012 - Az.: 4 CE 12.517).

Die Vertreter des Bürgerbegehrens beantragten mit Einreichungsschreiben vom 23.03.2023 die Änderung der Formulierung in der o.g. Form.

Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass die entsprechende Ermächtigung für die beantragten Änderungen vorliegen würde, ist die vorgenommene Umformulierung nicht mehr von der Rechtsprechung abgedeckt. Mit der gewünschten Formulierungsänderung von „150“ auf „maximal 50 Kriegsflüchtlinge“ würde eine wesentliche Veränderung gegenüber der auf den Unterschriftenlisten abgedruckten Fragestellung eintreten. Der in der Öffentlichkeit stattgefundenen Diskussion konnte entnommen werden, dass die Gemeindeglieder der Unterbringung von 150 Flüchtlingen vor allem deshalb kritisch gegenüberstanden, da die örtlichen Kapazitäten, die für Hilfestellungen und Integration zur Verfügung stehen, eine Anzahl von 150 Flüchtlingen nicht stemmen können. Aufgrund der gleichlautenden Bedenken der Gemeinde wurde die Anzahl der unterzubringenden Flüchtlinge nun reduziert. Es kann schon aus diesem Grund nicht ausgeschlossen werden, dass die Unterzeichnenden von der Unterstützung des Bürgerbegehrens abgesehen hätten, wenn mit der Fragestellung lediglich die Unterbringung von 50 Flüchtlingen thematisiert worden wäre.

Erst recht die weiterführende Ergänzung „...keine alleinstehenden jungen Männer“ war von der ursprünglichen Fragestellung überhaupt nicht abgedeckt. Eine Änderung ist insoweit nicht zulässig.

Unabhängig davon bestünden die oben ausgeführten Bedenken hinsichtlich des Entscheidungscharakters und der Bestimmtheit der Fragestellung auch im Falle der beantragten Änderung der Fragestellung unverändert fort.

### 3. Begründung

Gemäß Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Die Begründung des Bürgerbegehrens dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Die Unterschriftsberechtigten sollen den Inhalt des Bürgerbegehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können (vgl. BeckOK KommunalR NRW/Dietlein/Peters, 17. Ed. 01.09.2021, GO NRW § 26 Rn. 21.).

Unzulässig ist ein Bürgerbegehren dann, wenn in der Begründung unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird. Zwar ist es nach der Rechtsprechung unschädlich, wenn Tatsachenmitteilungen und Erläuterung zur Rechtslage im Sinne des politischen Anliegens „gefärbt“ sind. Unzulässig ist aber, wenn tragende Elemente der Begründung unrichtig sind. Hierbei ist entscheidend, ob diese unrichtigen Darstellungen dazu geeignet sind, den unterzeichnenden Bürger in die Irre zu führen (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 8 mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen).

Der BayVGH hat in seiner Rechtsprechung herausgestellt, dass sich aus dem Gebot der Abstimmungsfreiheit Anforderungen an die Richtigkeit der Begründung des Bürgerbegehrens ergeben. Ein Bürger kann sich nur dann sachgerecht dafür entscheiden, ein Bürgerbegehren zu unterstützen, wenn er den Inhalt des Bürgerbegehrens versteht, seine Auswirkungen überblickt und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen kann. Mit diesen Grundsätzen ist es nach der Rechtsprechung 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 (BayVGH, Beschluss vom 09.12.2010, Az. 4 CE 10.2943).

Es war daher zu prüfen, ob die in dem Bürgerbegehren angegebene Begründung unrichtige Tatsachen enthält.

Es haben sich bei der Überprüfung hier keine wesentlichen Bedenken ergeben.

### 4. Benennung vertretungsberechtigter Personen

Gemäß Art. 18a Abs. 4 GO sind im Bürgerbegehren bis zu drei Personen zu benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

Grundsätzlich ist diese Anforderung erfüllt, da drei vertretungsberechtigte Personen benannt sind. Allerdings werden in den der Marktgemeinde übermittelten Unterschriftenlisten des Bürgerbegehrens keine Adressen der vertretungsberechtigten Personen benannt. Somit sind diese letztendlich nicht identifizierbar. Zu beachten ist hierbei, dass die vertretungsberechtigten Personen nicht notwendigerweise selbst Einwohner der Gemeinde sein müssen, in der das Bürgerbegehren durchgeführt werden soll. Somit dürfte eine sichere Identifizierung aus Gründen der räumlich nicht möglichen Eingrenzung nahezu ausgeschlossen sein. Hieraus ergibt sich letztlich eine formelle Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 10).

Dies ist u.a. deshalb anzuführen, weil es sogar eine Namensgleichheit innerhalb von Großostheim mit einem der Vertreter gibt. Dies ist Herr Andreas Ullrich. Es gibt diese Person mit gleicher Namensschreibweise zweimal innerhalb der Gemeinde. Dies hat bereits zu entsprechenden Verwechslungen im Rahmen der Unterschriftensammlung geführt.

Im Rahmen der Beratung durch die Kommunalaufsicht des Landratsamtes Aschaffenburg (Schreiben vom 12.04.2023, Az.: 4-Br) wurde von dort eine BayBIS-Anfrage gestellt, die bzgl. der Namensgleichheit zu folgendem Ergebnis kam:

- Derzeit leben in Bayern zwei Sebastian Meinel (ein weiterer mit dem Zweitnamen Sebastian) und sechs Olaf Lang (plus für weitere mit Zweit- oder Drittnamen Olaf). Des Weiteren wurden mehr als 200 Datensätze mit dem Namen Andreas Ullrich gefunden. In Großostheim alleine sind zwei Personen mit dem Namen Andreas Ullrich wohnhaft.

Aufgrund der Verwechslungsmöglichkeiten, der fehlenden Adressangabe und der jedenfalls vorherrschenden Namengleich zum Namen Andreas Ullrich, ist die Benennung der vertretungsberechtigten Personen fehlerhaft und das Bürgerbegehren letztlich formell zurückzuweisen.

## **5. Anforderungen an die Form der Unterschriftenliste**

Antrag, Begründung und Benennung der vertretungsberechtigten Personen müssen sich auf jeder einzelnen Unterschriftenliste, als einzelnes bzw. untrennbar miteinander verbundenes Dokument befinden.

Eine Überprüfung durch die Gemeindeverwaltung ergab, dass nicht jede der eingereichten Listen diese Anforderungen erfüllte.

Von insgesamt eingereichten 952 Unterschriftenlisten mussten 111 ausgeschlossen werden, weil die Anforderungen nicht erfüllt waren. Es handelte sich dabei im Wesentlichen um die Unterschriftenlisten, die aus dem Bachgauboten ausgeschnitten waren und weder die Vertretungsberechtigten benannten, noch die Fragestellung oder die Begründung enthielten. Somit mussten 250 Unterschriften ausgeschlossen werden, weil diese auf dem falschen Formular eingereicht wurden.

## **6. Unterschriftenquorum**

In Gemeinden mit 10.000 bis zu 20.000 Einwohnern muss das Bürgerbegehren von mindestens 9 % der Gemeindebürger unterschrieben sein. Die Auswahl des Prozentsatzes richtet sich nach Art. 119 Satz 1 GO i.V.m. Art. 55 Abs. 1 GLKrWG. Die maßgebliche Bekanntmachung setzte für den Markt Großostheim eine Einwohnerzahl von 16.466 fest (Mitteilung der Rechtsaufsichtsbehörde vom 27.03.2023).

Im Markt Großostheim gibt es zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens 13.218

wahlberechtigte Gemeindebürger im Sinne des Art. 15 Abs. 2 BayGO. 9 % dieser Gemeindebürger entspricht einer Anzahl von 1.190. Dies ist die Mindestanzahl der erforderlichen gültigen Unterstützerunterschriften für das Bürgerbegehren.

Insgesamt wurden Unterschriftenlisten mit 1.740 Unterschriften von wahlberechtigten Gemeindebürgern eingereicht. Hiervon sind die 250 Unterschriften auf den falschen Listen abzuziehen.

Weitere 95 Unterschriften waren aus verschiedenen Gründen auszuschließen. Hier können v.a. folgende Gründe genannt werden:

- Person ist nicht in Großostheim im Melderegister verzeichnet
- Person vor der Einreichung aus Großostheim verzogen
- Person ist nicht wahlberechtigt
- Doppelte Stimmabgabe
- Nennung von Künstlernamen / falschen Identitäten

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, welche der Unterschriften auf den Unterschriftenlisten als Unterstützerunterschriften gewertet werden können. Die Unterschriftenlisten enthalten eine Spalte mit JA und NEIN. Grundsätzlich wird die Unterschrift unter das Bürgerbegehren gesetzt, wenn der jeweilige Unterzeichner das Bürgerbegehren unterstützt. So soll ein Bürgerentscheid nach dem Willen des Gesetzgebers nur dann durchgeführt werden, wenn es von einer Mindestzahl von Gemeindebürgern getragen wird. Nach der Ausgestaltung der eingereichten Unterschriftenlisten haben die Vertreter des Bürgerbegehrens aber Unterschriften sowohl in Fällen, in denen die Unterzeichnenden für die Unterbringung der Flüchtlinge sind, als auch in den Fällen, in denen die Unterzeichnenden gegen die Unterbringung sind, gesammelt. Hiermit wird die Regelung in Art. 18a Abs. 6 GO allerdings unterlaufen, da schon gar nicht deutlich wird, welche Unterzeichnenden letztendlich das Bürgerbegehren (mit welcher Zielrichtung?) unterstützen.

Es stellt sich daher die Frage, ob diejenigen, die auf der Unterschriftenliste ein JA angekreuzt haben, bei der Ermittlung des Unterschriftenquorums nach Art. 18a Abs. 6 GO mitzuzählen sind, da diese das eigentliche Ziel des Bürgerbegehrens (zumindest, soweit sich dies aus der Begründung ergibt) nicht unterstützen. Dies sind insgesamt 31 Unterschriften.

Bei weiteren 15 Unterschriften wurde weder JA noch NEIN angekreuzt. Hier kann keine Zuordnung erfolgen.

Berücksichtigt man diese Unterschriften bei der Ermittlung des Unterschriftenquorums nicht, haben 1.349 Gemeindebürger das Bürgerbegehren mit NEIN unterzeichnet. Das erforderliche Quorum wurde somit zwar faktisch erreicht.

Allein schon aufgrund der sich aus vorstehenden Ausführungen ergebenden und letztlich nicht aufklärbaren Unsicherheiten ist vorliegend dennoch von einem formellen Mangel des Bürgerbegehrens auszugehen, der zur Unzulässigkeit führt.

## II. Materielle Anforderungen

Neben den formellen Anforderungen bestehen auch im Hinblick auf die Erfüllung materieller Anforderungen erhebliche Zweifel.

### 1. Eigener Wirkungskreis

Zunächst können die Gemeindebürger nach Art. 18a Abs. 1 GO nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (Art. 7, 57 GO, Art. 83 Abs. 1 BV) ein Bürgerbegehren initiieren. Damit beschränkt sich die Mitbestimmung des Bürgers auf Angelegenheiten kommunaler Selbstverwaltung (vgl. Bauer/Böhle/Ecker Art. 18a Rn. 2.).

Davon abzugrenzen ist der übertragene Wirkungskreis, der der Gemeinde keine eigene Rechtsetzungsmöglichkeit bietet.

Wie bereits geführt, ergibt sich aus der Fragestellung nicht mit der notwendigen Bestimmtheit, welche Maßnahmen im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids von der Gemeinde ergriffen bzw. unterlassen werden müssen. Bestenfalls könnte man die Fragestellung im Sinne einer Grundsatzentscheidung verstehen, die erst noch einer Ausfüllung durch Detailentscheidungen bedarf. In diesem Fall wäre allerdings zu prüfen, ob im vorliegenden Fall überhaupt ein Betätigungsfeld verbleibt, der in den eigenen Zuständigkeitsbereich der Gemeinde fällt.

Die Gemeinschaftsunterkünfte werden durch die Regierungen errichtet und betrieben (§ 5 Abs. 1 DVAsyl). Asylsuchende sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 AufnG). Soweit erforderlich, können die Landratsämter die kreisangehörigen Gemeinden zur Aufnahme der Asylsuchenden verpflichten (§ 8 Abs. 3 Satz 3 DVAsyl). Es handelt sich somit hier insgesamt nicht um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises.

Im Hinblick auf den Abschluss des Mietvertrages zwischen der Regierung von Unterfranken und der Firma Primepark GmbH oder anderen privaten Grundstückseigentümern, ist festzustellen, dass die Gemeinde dies nicht mit wirksamen Mitteln verhindern kann. Im Rahmen der Privatautonomie obliegt es Privatpersonen selbst zu entscheiden, ob und mit wem Mietverträge abgeschlossen werden.

Auch bei der erforderlichen Baugenehmigung für die Umnutzung des gewerblichen Gebäudes in eine Gemeinschaftsunterkunft handelt es sich nicht um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises. Die Gemeinde ist schon nicht für die Erteilung der Baugenehmigung zuständig.

Allerdings ist die Gemeinde im Baugenehmigungsverfahren über § 36 BauGB zu beteiligen. Die Entscheidung über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB resultiert aus der verfassungsrechtlich geschützten gemeindlichen Planungshoheit und gehört folglich zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde. Deswegen kann § 36 BauGB grundsätzlich Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

Daneben verbleiben der Gemeinde natürlich noch informelle Mittel, um beispielsweise eine Reduzierung der Anzahl der Flüchtlinge oder eine höhere Unterstützung bei der Integration der Flüchtlinge zu erreichen. Diese Maßnahmen werden vom Markt Großostheim allerdings bereits jetzt im zur Verfügung stehenden Umfang ergriffen. So konnte auf diesem Wege bereits erfolgreich eine Reduzierung der Anzahl der unterzubringenden Flüchtlinge von 150 auf 50 erreicht werden.

## **2. Keine Angelegenheit des Negativkatalogs**

Weiter gilt es den Negativkatalog des Art. 18a Abs. 3 GO zu beachten. Damit sind insbesondere Bürgerbegehren ausgeschlossen in Angelegenheiten, die dem ersten Bürgermeister kraft Gesetzes obliegen (Art. 37 Abs. 1, Abs. 3 GO), (vgl. Bauer/Böhle/Ecker Art. 18a Rn. 4.) über Fragen der inneren Organisation der Gemeinde und über die Haushaltssatzung (Art. 63 GO).

Solche Angelegenheiten sind aber im vorliegenden Fall nicht betroffen bzw. erkennbar, so dass diese Anforderung vorliegend als erfüllt anzusehen ist.

## **3. Rechtmäßige Ziele**

Schließlich darf ein Bürgerbegehren nicht auf ein rechts- oder gesetzwidriges Ziel gerichtet sein (vgl. Bauer/Böhle/Ecker Art. 18a, Rn. 8; BayVGH BayVBl. 2004, 54 ff.; BayVGH BayVBl. 2006, 534 ff.).

Dementsprechend ist grundsätzlich davon auszugehen, dass mit dem Bürgerbegehren keine Maßnahmen vom Markt Großostheim verlangt werden, die rechtlich unmöglich bzw. rechtswidrig sind. Sollte dies dennoch das Ansinnen des Bürgerbegehrens seien, wäre das Bürgerbegehren auch insoweit unzulässig.

Soweit man davon ausgeht, dass das gemeindliche Einvernehmen zu dem Bauvorhaben „Umnutzung des Gewerbegebäudes in der Bauhofstraße 16 zu einer Gemeinschaftsunterkunft“ Gegenstand des Bürgerbegehrens sein soll, war zu prüfen, ob die Gemeinde überhaupt rechtmäßiger Weise das Einvernehmen verweigern kann.

Gemäß § 36 Abs. 2 BauGB darf das Einvernehmen der Gemeinde nur aus den sich aus §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB ergebenden Gründen versagt werden. Das Baugrundstück (Bauhofstraße 16) befindet sich im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Gewerbe- und Mischgebiet Stockstädter Weg, 1. Änderung“. Für die Art der baulichen Nutzung ist im Bebauungsplan ein Gewerbegebiet festgesetzt. Gemeinschaftsunterkünfte sind zwar in einem Gewerbegebiet grundsätzlich unzulässig. Dies könnte im vorliegenden Fall aufgrund der Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte in § 246 BauGB aber anders zu bewerten sein.

Inwieweit im vorliegenden Fall überhaupt eine Möglichkeit zur Verweigerung des gemeindlichen Einvernehmens besteht, kann derzeit nicht beurteilt werden, da Bauantragsunterlagen noch nicht vorliegen. Zu gegebener Zeit wird dies vom Marktgemeinderat allerdings ohnehin überprüft. Sofern jedoch die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, verbleibt

der Gemeinde keine Möglichkeit das Einvernehmen zum Bauvorhaben rechtmäßig zu verweigern.

Im Hinblick auf die möglichen und rechtmäßigen informellen Maßnahmen hat der Markt Großostheim bereits sämtliche Möglichkeiten ausgeschöpft, wodurch eine erhebliche Reduzierung der Anzahl der unterzubringenden Flüchtlinge erreicht werden konnte. Ob seitens des Marktes Großostheim in dieser Hinsicht noch weitere Maßnahmen ergriffen werden können, dürfte angesichts der gesetzlichen Verpflichtung der Kommunen in § 5 Abs. 3 DV Asyl zur Mitwirkung bei der Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften äußerst fraglich sein.

### III. Ergebnis

Das Bürgerbegehren in der vorgelegten Form ist als unzulässig zurückzuweisen. In erster Linie verstößt das eingereichte Bürgerbegehren gegen formelle Anforderungen. Insbesondere handelt es sich um eine unzulässige Fragestellung und eine unzulässige Änderung der Fragestellung. Zum anderen erfolgte auch die Benennung der vertretungsberechtigten Personen fehlerhaft. Zudem bestehen auch an der Erfüllung materieller Anforderungen erhebliche Zweifel. Das Bürgerbegehren war daher zurückzuweisen.

### IV. Kostenentscheidung

Das Verfahren ist gemäß Art. 20 Abs. 3 KG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Nr. 12 KG kostenfrei.

### V. Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Zustellung Klage beim Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg (Burkarderstraße 26, 97082 Würzburg) schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle dieses Gerichts oder elektronisch in einer für den Schriftformersatz zugelassenen Form erhoben werden. Der in § 55d VwGO genannte Personenkreis muss Klagen ab dem 01.01.2022 grundsätzlich elektronisch einreichen. Die Klage muss den Kläger, den Beklagten (Markt Großostheim) und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, der angefochtene Bescheid soll in Abschrift beigelegt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Jakob  
Erster Bürgermeister

