



Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg

In der Verwaltungsstreitsache

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

- Antragsteller -

— zu 1 bis 3 bevollmächtigt:

***** , *****

gegen

Stadt Regensburg

vertreten durch den Oberbürgermeister
vertreten durch das Rechtsamt der Stadt Regensburg
Maximilianstr. 9, 93047 Regensburg

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

Regierung der Oberpfalz
als Vertreter des öffentlichen Interesses
Emmeramsplatz 8, 93047 Regensburg

wegen

Bürgerentscheid

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, ohne mündliche Verhandlung

am 13. März 2019

folgenden

B e s c h l u s s :

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 7.500,- € festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Antragsteller begehren im Wege einer einstweiligen Anordnung die Verhinderung des Abbruchs des Gebäudekomplexes auf dem Kepler-Areal am Ernst-Reuter-Platz in Regensburg.

Am 14. Oktober 2018 fand ein Bürgerentscheid mit folgender Fragestellung statt: „Sind Sie dafür, dass alle Vorarbeiten und Planungen für ein Kultur- und Kongresszentrum (RKK) auf dem Kepler-Areal unverzüglich gestoppt werden?“. Die Mehrheit der Abstimmenden sprach sich für den Planungsstopp aus, wobei das erforderliche Quorum erreicht wurde.

Die Zulässigkeit des zugrundeliegenden Bürgerbegehrens wurde mit Beschluss vom 14. August 2018 festgestellt. Es enthielt die oben genannte Fragestellung mit folgender Begründung:

„1. Der Verkehr rund um das Kepler-Areal ist schon jetzt kaum zu bewältigen. Bau und Betrieb eines RKKs unmittelbar an der Umweltzone würden das Verkehrsaufkommen und damit verbunden die Feinstaubbelastung untragbar vermehren.

2. Ein RKK würde durch Bau und Unterhalt ein hohes Defizit verursachen. Mittel für aktuell drängendere Aufgaben der Stadt – Schaffung bezahlbarer Wohnungen, Ausbau und Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs (z.B. Stadtbahn) – würden fehlen.

3. Für ein RKK müssten laut vorliegendem Gutachten etwa 100 Bäume gefällt werden, was den bereits deutlich dezimierten Grüngürtel noch weiter reduzieren würde.

4. Es gibt bereits mehrere Kultur- und Kongresszentren für beliebige Teilnehmerzahlen in Regensburg. Ein weiteres RKK würde sich negativ auf die Belegung der bestehenden Einrichtungen auswirken oder sie in ihrer Existenz bedrohen.“

Die Stadt Regensburg sowie auch die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens veröffentlichten vor Durchführung des Bürgerentscheids jeweils Stellungnahmen hierzu. In der Stellungnahme der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens heißt es unter anderem: „Der Abbruch des Kepler-Areals einschließlich Lutherhaus und Keplerhaus ist vertraglich geregelt und nicht Teil des Bürgerentscheids – die Gebäude stehen auch nicht unter Denkmalschutz. [...] Wir fordern die Stadt auf, nach dem Bürgerentscheid die Ergebnisse des

Ideenwettbewerbs von 2017 gründlich zu analysieren, mögliche Varianten zu erarbeiten, die Bürger um weitere Ideen zu bitten und dann öffentlich zu diskutieren. Grundsätzlich muss aber jede zukünftige Bebauung viel kleiner sein als ein RKK. Es dürfen dafür keine Bäume gefällt werden!“

Im November 2018 erschien in der städtischen Informationszeitschrift „Bei uns“ ein Artikel über die Neugestaltung des Bahnhofsumfelds mit der Überschrift „Wann passiert endlich was?“. Darin heißt es unter anderem, dass sich viele Regensburger und Regensburgerinnen mit einer Vielzahl von Ideen an die Stadtspitze gewandt hätten. Die Ideen seien vielfältig: Konzerthalle, Tanzpalast, popkulturelles Zentrum, Freianlage, günstiges Wohnen, all das und viel mehr könne sich die Stadtgesellschaft für das „Filetgrundstück“ am Eingang der Altstadt vorstellen. Die Stadtführung und die Koalition hätten sich zunächst eine „Denkpause“ verordnet. Es stehe jedoch zum jetzigen Zeitpunkt schon fest, dass der Abbruch des sogenannten „Wirsing-Baus“ unumgänglich sei.

Laut einer Pressemitteilung der Stadt Regensburg vom 5. Februar 2019 müssten für den Rückbau der Gebäude am Ernst-Reuter-Platz zwölf Bäume gefällt werden.

Mit der am 22. Februar 2019 eingegangenen Klage beantragten die Antragsteller in der Hauptsache, die Antragsgegnerin zu verurteilen, alle Vorarbeiten und Planungen für ein Kultur- und Kongresszentrum (RKK) auf dem Kepler-Areal unverzüglich zu stoppen.

Mit Eilantrag vom 25. Februar 2019 begehren die Antragsteller nun im Wege einer einstweiligen Anordnung vorläufig die Antragsgegnerin zu verpflichten, auf die ***** als Eigentümerin des Geländes am Ernst-Reuter-Platz dahingehend einzuwirken, einen Abbruch des dort befindlichen Studentenwohnheims nebst Gebäudeanlage im Übrigen zu unterlassen. Zu Begründung tragen sie im Wesentlichen vor, dass sich die Bürger der Stadt Regensburg gegen ein Kultur- und Kongresszentrum am Ernst-Reuter-Platz ausgesprochen hätten und dennoch zu befürchten stehe, dass die Stadt nicht auf die mit dem Bürgerentscheid verbundenen Forderungen eingehe. Eine Hauptforderung sei neben dem Verzicht auf ein RKK und dem Stopp der Planungen gewesen, nach dem Bürgerentscheid die Ergebnisse des Ideenwettstreits von 2017 gründlich zu analysieren, mögliche Varianten zu erarbeiten, die Bürger um weitere Ideen zu bitten und dann öffentlich zu diskutieren. Die Stadt fahre dennoch fort, als hätte es keinen Bürgerentscheid gegeben. Für 2019 sei der Rückbau des Gebäudekomplexes und die anschließende Verfüllung der Baugrube für eine Zwischennutzung als Interims-ZOB vorgesehen. Tatsächlich würden damit Fakten geschaffen, die eine Umsetzung des Bürgerentscheids entgegen Art. 18a GO unmöglich machten. Der Antrag auf Sicherung des bestehenden Zustands sei gemäß § 123 Abs. 5 VwGO statthaft. In der Hauptsache liege

keine Anfechtungs-, sondern eine Verpflichtungs- oder Leistungsklage vor. Auch ein Rechtsschutzbedürfnis bestehe, da sich die Antragsteller vor der Einleitung des Gerichtsverfahrens mit einem Antrag an die Gegenseite gewandt hätten. Auch sei der Antrag begründet. Der Anordnungsanspruch ergebe sich aus Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO. Hiernach habe der Bürgerentscheid im Falle des positiven Ausgangs eine Sperrwirkung zur Folge, welche die Antragsgegnerin auch nicht durch mittelbare Rechtsakte unterlaufen dürfe. Auch wenn der Gegenstand, nämlich der Abriss des vorhandenen Gebäudes, nicht das RKK betreffe und nicht die Stadt Regensburg selbst den Abriss vollziehe, sondern die *****, liege jedenfalls ein mittelbarer Verstoß gegen die Sperrwirkung des Bürgerentscheids vor. Es ändere sich im aktuellen Ablauf nur die Reihenfolge und in einem Jahr könne durchaus wieder das Kultur- und Kongresszentrum auf dem Kepler-Areal forciert werden. Zudem könne natürlich auch die Stadt Regensburg über den geschlossenen Erbbaurechtsvertrag auf die ***** einwirken, um Vorarbeiten für ein Kultur- und Kongresszentrum auf dem Kepler-Areal im Sinne des Bürgerentscheids zu stoppen. In dem Artikel „Wann passiert endlich was?“ der Broschüre der Stadt Regensburg seien die Planungs- und Bauphasen des Kepler-Areals skizziert. Die Stadt spreche darin davon, dass die Ideen vielfältig seien. Konzerthalle, Tanzpalast, popkulturelles Zentrum, günstiges Wohnen, all das und noch viel mehr könne sich die Stadtgesellschaft für das Filetgrundstück vorstellen. Was dann am Ernst-Reuter-Platz gebaut werde, stehe noch nicht fest. Die Stadtführung und die Koalition habe sich eine Denkpause verordnet. Zeit genug, um sich ausgiebig Gedanken zur weiteren Nutzung zu machen, hätten die Politikerinnen und Politiker. Dies zeige, dass die Stadt unbeirrt an ihren Plänen festhalte, ohne den Bürgerentscheid wie einen Gemeinderatsbeschluss (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO) umzusetzen. In diesem Sinne hätte es nahegelegen, den Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan aufzuheben. Dass die Antragsgegnerin dies nicht tue, lasse darauf schließen, dass sie ihre ursprünglichen Ziele hartnäckig verfolge und die Sperrwirkung von einem Jahr überbrücke, indem in der Zwischenzeit Tatsachen geschaffen würden. In diesem Sinne sei auch der Abbruch des „Wirsinggebäudes“ natürlich eine Vorarbeit für ein Kultur- und Kongresszentrum auf dem Kepler-Areal im Sinne des Bürgerentscheids. In seinem Beschluss vom 23. April 1997 (4 ZE 97.1237) habe der Bayerische Verwaltungsgerichtshof einen Anspruch der Vertretungsberechtigten auf Untersagung der Vergabe der dortigen Bauvorhaben bejaht, da andernfalls das Anliegen der Antragsteller gemäß dem dortigen Bürgerbegehren nicht gewahrt werden könne. Die Sperrwirkung stehe auch Maßnahmen außerhalb des eigentlichen Planverfahrens entgegen, die auf das Inkrafttreten des Bebauungsplanentwurfs ergriffen würden. Die Gemeinde dürfe keine Maßnahmen mehr treffen, die dem Bürgerbegehren die Grundlage entzögen. Nichts anderes gelte hier. Durch den Rückbau des Gebäudekomplexes werde das Anliegen des Bürgerentscheids, die Ergebnisse des Ideenwettstreits 2017 gründlich zu analysieren, mögliche Varianten zu erarbeiten, die Bürger um weitere Ideen zu bitten und dann öffentlich zu diskutieren, sinnlos. Durch den Abriss des Wirsing-Gebäudes würden

Fakten geschaffen. Der Antragsgegnerin sei deshalb zu gebieten, bis zur Entscheidung in der Hauptsache darauf hinzuwirken, dass es zum Abbruch des Studentenwohnheims und der Gebäudeanlage nicht komme. Die Vertretungsberechtigten seien gleichzeitig abstimmungsberechtigte Bürger und hätten daher einen Anspruch auf Durchsetzung des Bürgerentscheids. Nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, stehe einem zur Abstimmung berechtigten Bürger einer Gemeinde ein Anspruch darauf zu, dass die Gemeindeorgane einen Bürgerentscheid, der die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats habe, während der dreijährigen Sperrfrist des § 21 Abs. 7 Satz 2 BWGO beachteten. Die vom Gesetz intendierte Wirkung eines Bürgerentscheids könne nur erreicht werden, wenn dem einzelnen Gemeindebürger ein subjektives Recht auf Beachtung der Bindungswirkung eingeräumt werde. Der Anordnungsgrund bestehe in der Gefahr, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung des Rechts der Antragsteller vereitelt oder wesentlich erschwert werde, § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Den Antragstellern könne ein Abwarten in der Hauptsache nicht zugemutet werden, demgegenüber könne der Antragsgegnerin zugemutet werden, die Sicherungsanordnung hinzunehmen, zumal die Hauptsache nicht vorweggenommen werde. Mit Rücksicht auf das öffentliche Interesse und Allgemeinwohl verhindere die Sicherungsanordnung die Beeinträchtigung schutzwürdiger Positionen, nicht zuletzt in Gestalt von Umweltfaktoren (Zerstörung des Alleengürtels, Verkehrsaufkommen etc.). Das Recht des Bürgerbegehrens zum Bürgerentscheid werde entwertet, wenn der Rechtsschutz der vertretungsberechtigten Personen lediglich auf unmittelbare Verstöße beschränkt bliebe. Die Stadt habe bereits mit Baumfällungen begonnen und wolle schnell Fakten schaffen.

Die Antragsteller beantragen:

Die Antragsgegnerin wird im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO vorläufig – bis zu rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache – verpflichtet, auf die ***** als Eigentümerin des Geländes am Ernst-Reuter-Platz dahingehend einzuwirken, einen Abbruch des dort befindlichen Studentenwohnheims nebst Gebäudeanlage im Übrigen zu unterlassen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die Fragestellung des Bürgerentscheids sei rein negativ dahingehend formuliert, ob alle Vorarbeiten und Planungen für ein Kultur- und Kongresszentrum unverzüglich gestoppt werden sollten. Das Bürgerbegehren sei weder in

der Fragestellung noch in der Begründung auf den Abbruch des „Wirsing-Gebäudes“ bezogen gewesen. Es sei darüber hinaus auch nicht auf die Herbeiführung eines planerischen Dialogs mit der Bürgerschaft gerichtet gewesen. Dies ergebe sich schon aus der im Vorfeld zum Bürgerentscheid verbreiteten Bürgerinformation, die darauf hinweise, dass der Abbruch des Kepler-Areals nicht Gegenstand des Bürgerentscheids sei. Die Formulierung, eine zukünftige Bebauung müsse kleiner als ein RKK sein, lasse außerdem darauf schließen, dass die Verhinderung des Abbruchs der Gebäude auf dem Kepler-Areal nicht mit dem Bürgerentscheid beabsichtigt gewesen sei. Die Antragsgegnerin habe ihre Pläne, auf dem streitgegenständlichen Areal ein RKK zu errichten, revidiert und sich im Hinblick auf die daran anschließende längerfristige Nutzung die zitierte „Denkpause“ verordnet. Der Bau eines Interims-ZOB diene nicht der Vorbereitung der Errichtung eines RKK. Für die Auslegung des Inhalts des Bürgerentscheids sei nicht die subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren vom Sinn und Inhalt des Begehrens, sondern nur der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern habe verstanden werden dürfen, maßgeblich. Es habe wohl eine Weiterentwicklung der Vorstellungen der Initiatoren zur Zukunft des Kepler-Areals stattgefunden, was sich schon aus der namentlichen Veränderung des Bündnisses, welches nun „Bündnis für die Zukunft des Kepler-Areals“ heiße, ergebe. Die Grenze der Sperrwirkung des Bürgerentscheids ergebe sich jedoch nur aus der Fragestellung selbst. Weder die Frage, noch die Begründung, enthalte das Verbot des Abrisses des „Wirsing-Gebäudes“. Ein solches Verbot hätten die Initiatoren ursprünglich auch nicht im Sinn gehabt. Die Frage habe schlicht gelautet, ob man dafür sei, dass alle Vorarbeiten und Planungen für ein Kultur- und Kongresszentrum auf dem Kepler-Areal gestoppt werden. Hierzu setze sich die Antragsgegnerin mit Planungen für einen Interims-ZOB in keinerlei Widerspruch und verletze damit auch keine existierende Sperr- oder Bindungswirkung. Dass sich die Antragsgegnerin eine Denkpause verordnet habe, lasse nicht den Schluss zu, sie verfolge unbeirrt und hartnäckig ihre Ziele weiter. Der Abbruch des Wirsing-Hauses sei keine Vorarbeit, die ausschließlich und zwangsläufig einer Errichtung eines RKK zu dienen bestimmt sei. Der Abbruch diene lediglich der Freimachung der Fläche für eine Nutzung als Interims-ZOB, welche dem Bürgerentscheid nicht die Grundlage entziehe. Auch die Nicht-Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses für den Ernst-Reuter-Platz lasse nicht den Schluss der Weiterverfolgung der Planungen eines RKK zu. Am 20. Januar 2015 habe der Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen den Beschluss für die 41. Änderung des Flächennutzungsplans und die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 1 Veranstaltungszentrum Ernst-Reuter-Platz gefasst. Diese Bauleitplanung werde nicht weiterverfolgt. Der Aufstellungsbeschluss sei keine förmliche Voraussetzung für ein Bauleitverfahren und es gehe damit keine Rechtsverbindlichkeit einher. Es bestehe auch keine Zwangsläufigkeit, gefasste Beschlüsse wieder aufzuheben, wenn die Planung vollständig ausgesetzt werde. Bereits mit Beschluss vom 22. Februar

2018 habe der Stadtrat der Antragsgegnerin die Annahme des Angebots des *****verbands in Bayern zum Abschluss eines Erbbaurechtsvertrags für das sogenannte Kepler-Areal beschlossen. In § 4 des Vertrags werde das Erbbaurecht für jede § 6 entsprechende und baurechtlich zulässige Zahl und Art von Gebäuden bestellt. § 6 regle das Verbot von Gebäuden, die im Widerspruch zu den Werten der evangelischen Kirchen stehen. § 7 lege fest, dass eine Bauverpflichtung des Erbbauberechtigten nicht begründet werde. Der Vertrag mit dem *****verband verpflichte letzteren außerdem dazu, den Bau auf dem Kepler-Areal abzubauen. Der Ausgang eines Bürgerentscheids stelle keinen Kündigungsgrund für diesen Vertrag dar.

Für die weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten (Az. RO 3 K 19.320 und RO 3 E 19.325) und die am 11. März 2019 vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

Der Antrag nach § 123 VwGO hat keinen Erfolg.

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Ein entsprechender Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch sind jeweils durch den Antragsteller glaubhaft zu machen.

Es bestehen bereits Zweifel hinsichtlich der Antragsbefugnis der Antragsteller. Jedenfalls aber haben die Antragsteller auch keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

1.

Die Antragsteller müssen entsprechend § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) antragsbefugt sein. Es muss um ein subjektives Recht der Antragsteller gehen, das infolge des Handelns oder Unterlassens der Antragsgegnerin möglicherweise verletzt wird. Da § 42 Abs. 2 VwGO bei allen Klagearten direkt oder entsprechend anzuwenden ist, spielt es für das Verfahren auf vorläufigen Rechtsschutz keine Rolle, mit welcher Klageart (Verpflichtungs-, allgemeine Leistungs-, allgemeine Gestaltungs- oder Feststellungsklage) das Hauptsacheverfahren betrieben wird (Happ in Eyermann, VwGO, 15. Auflage 2019, § 123 Rn. 41).

Eine Antragsbefugnis ergibt sich vorliegend wohl nicht aus der Stellung der Antragsteller als vertretungsberechtigte Personen im Sinne von Art. 18a Abs. 4 Satz 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO).

Nach Sinn und Zweck des durch Art. 18a GO geregelten Verfahrens ist das Recht der vertretungsberechtigten Personen, für das Bürgerbegehren tätig zu werden und insoweit den Willen der Unterzeichner zu bündeln (vgl. Art. 18a Abs. 4 GO), zeitlich beschränkt bis zur Durchführung des Bürgerentscheids. Dieser hat gemäß Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses und ist damit im Grundsatz auch nur den in der Gemeindeordnung hierfür vorgesehenen Prüfungsmechanismen unterworfen (BayVGH, U.v. 2.7.2002 – 4 B 00.3532 – NVwZ-RR 2003, 448). Eine über die Durchführung des Bürgerentscheids hinausreichende Möglichkeit der Interessenwahrung durch die vertretungsberechtigten Personen hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Denn schon der Wortlaut des Gesetzes spricht nur von Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens und weist ihnen über den Zeitraum bis zur Herbeiführung des Bürgerentscheids hinaus keine Befugnisse zu. Die Durchsetzung der Sperrwirkung in Art. 18a Abs. 9 GO und die Absicherung eines Bürgerentscheids mit der Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO) gegenüber Maßnahmen der Gemeinden berühren sich zwar in Teilbereichen, haben aber unterschiedliche Voraussetzungen und unterschiedliche Wirkungen. Vertreter des Bürgerbegehrens können nicht an die Stelle des Gemeinderats treten, welcher allein die Durchsetzung eines Gemeinderatsbeschlusses erzwingen könnte. Denn der Bürgerentscheid ist in geheimer Abstimmung von einem anderen Personenkreis als das Bürgerbegehren getragen, weshalb die Vertreter des Bürgerbegehrens für eine Durchsetzung des Bürgerentscheids nicht mehr handlungsfähig sind (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1.5.2018, Art. 18a Abs. 13 Erl. 1a, cc; VG Regensburg, B.v. 28.4.1999 – RO 3 E 99.761). Mit der Durchführung des Bürgerentscheids ist das mit dem Bürgerbegehren eingeleitete Verfahren erledigt. Fortwirkende subjektive Rechte der vertretungsberechtigten Personen bestehen unabhängig vom Ergebnis des Bürgerentscheids nicht (BayVGH, U.v. 2.7.2002 – 4 B 00.3532 – NVwZ-RR 2003, 448).

Die Antragsteller sind auch nicht als Bürger, die zur Abstimmung berechtigt sind, antragsbefugt (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1.5.2018, Art. 18a Abs. 13 Erl. 1a, cc; NdsOVG, B.v. 7.5.2009 – 10 ME 277/08 – NVwZ-RR 2009, 735; VG Regensburg, B.v. 28.4.1999 – RO 3 E 99.761; VG Bayreuth, B.v. 21.4.2004 – B 2 E 04.461 – beck-online). Die von den Antragstellern aufgeführte gegenteilige Auffassung zur Rechtslage in Baden-Württemberg (VGH BW, B.v. 6.11.2014 – 1 S 1596/14 und U.v. 14.11.1974 – 1 S 453/74 – beck-online), wonach abstimmungsberechtigte Bürger einen auf dem Verwaltungsrechtsweg durchsetzbaren subjektiven Vollzugsanspruch hätten, würde für das bayerische

Kommunalrecht zu einem systemwidrigen Ergebnis führen. Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO). Das einzelne Gemeinderatsmitglied hat aber keinen individuellen Anspruch auf Vollzug oder gerichtliche Überprüfung des Vollzugs. Diesen Anspruch kann nur der Gemeinderat als Ganzes für sich beanspruchen. Gewährte man diesen Anspruch nun jedem abstimmungsberechtigten Bürger individuell, wäre dieser besser gestellt als ein Gemeinderatsmitglied. Diese Besserstellung ist aber nicht gerechtfertigt, weil der Bürgerentscheid neben Gemeinderatsbeschlüssen nur ein weiteres ergänzendes demokratisches Entscheidungsmittel darstellt (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1.5.2018, Art. 18a Abs. 13 Erl. 1a,cc; NdsOVG, B.v. 7.5.2009 – 10 ME 277/08 – NVwZ-RR 2009, 735; VG Bayreuth, B.v. 21.4.2004 – B 2 E 04.461 – beck-online).

Danach ist der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz wohl bereits unzulässig.

2.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat aber ungeachtet dessen auch in der Sache keinen Erfolg. Dem vorliegenden Eilantrag liegt nämlich kein Anordnungsanspruch zugrunde, sodass er jedenfalls unbegründet ist.

Es ist nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin dem Bürgerentscheid vom 14. Oktober 2018 zuwider gehandelt hat oder handeln wird, wenn sie nicht auf den *****verband einwirkt, um den Abriss der Gebäudekomplexes am Ernst-Reuter-Platz zu verhindern. Der Bürgerentscheid war inhaltlich nämlich schon nicht darauf gerichtet, die bestehenden Gebäude am Ernst-Reuter-Platz zu erhalten.

Für die Auslegung eines Bürgerentscheids kann auf die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Auslegung von Bürgerbegehren zurückgegriffen werden. Führt der Wortlaut des Bürgerentscheids zu Unklarheiten, welche Maßnahmen getroffen werden sollen, ist der Bürgerentscheid gegebenenfalls unter Heranziehung der Begründung des Bürgerbegehrens und eventuell vor dem Bürgerentscheid herausgegebener amtlicher Informationen auszulegen (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1.5.2018, Art. 18a Abs. 13, Erl. 1a). Dabei ist nicht die subjektive, im Lauf des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren vom Sinn und Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens, sondern nur der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste, maßgeblich (BayVGH, B.v. 25.6.2012 - 4 CE 12.1224 – beck-online). Es ist von einem Empfängerhorizont auszugehen, der von einem mit Fachkenntnissen der jeweiligen Materie nicht ausgestatteten, an den kommunalpolitischen Vorgängen interessierten Bürger erwartet werden

kann, wobei §§ 133, 157 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) entsprechende Anwendung finden. Bei der Auslegung ist zunächst vom Wortlaut auszugehen und der natürliche Wort-sinn zu ermitteln. Darüber hinaus dürfen aber auch solche Umstände in die Auslegung mit einbezogen werden, deren Kenntnis bei den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens voraus-gesetzt werden darf (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1.5.2018, Art. 18a Abs. 4 Erl. 7c; NdsOVG, B.v. 21.5.2012 - 10 LA 3/11 – beck-online).

Der Bürgerentscheid ist unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe nicht so zu verstehen, dass damit zwangsläufig auch der Abriss der Gebäude am Ernst-Reuter-Platz verhindert werden sollte. In einer Zusammenschau der Fragestellung und der im Vorfeld veröffentlichten Stel-lungnahme der vertretungsberechtigten Personen ergibt sich vielmehr, dass alle Optionen für das Grundstück offen gehalten werden sollten. Einzig die Option eines Regensburger Kultur- und Kongresszentrums sollte nicht verwirklicht werden. Nach dem Empfängerhorizont eines interessierten Bürgers ergibt sich dies schon aus dem Wortlaut der gestellten Frage: „Sind Sie dafür, dass alle Vorarbeiten und Planungen für ein Regensburger Kultur- und Kongress-zentrum (RKK) auf dem Kepler-Areal unverzüglich gestoppt werden?“. Schon die Formulie-rung der Frage schließt Planungen für andere Projekte auf dem Areal nicht aus. Verstärkt wird diese Auslegung durch die Stellungnahme der Vertretungsberechtigten des Bürgerbe-gehrens im Vorfeld des Bürgerentscheids. Darin heißt es ausdrücklich, dass der Abbruch des Kepler-Areals einschließlich Lutherhaus und Keplerhaus vertraglich geregelt und nicht Gegenstand dieses Bürgerentscheids sei. Auch ein dem Abbruch des Gebäudekomplexes auf dem Kepler-Areal gegenüber positiv eingestellter Bürger durfte den Bürgerentscheid also so verstehen, dass die Möglichkeit des Abbruchs bestehen bleibt, wenn er für den Planungs-stopp eines Regensburger Kultur- und Kongresszentrums stimmt.

Hinsichtlich der Forderung nach einem neuen Beteiligungsprozess, in dem die Ergebnisse des Ideenwettbewerbs 2017 gründlich analysiert werden, weitere Ideen erarbeitet und öffent-lich diskutiert werden soll, erscheint schon fraglich, ob ein solcher Prozess erforderlich ist, um den Bürgerentscheid umzusetzen. Denn diese Forderung ergibt sich unmittelbar nur aus der Stellungnahme der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens im Vorfeld des Bür-gerentscheids. Darin wird ein Beteiligungsprozess gefordert, „der diesen Namen verdient.“ Weiter heißt es: „Es wird bewusst kein fertiges Alternativkonzept präsentiert, weil dieses gemeinsam mit den Bürgern und der Stadt entwickelt werden soll.“ Der durch den Bürger-entscheid gefasste Beschluss (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO) bezieht sich zunächst aber nur auf die gestellte Frage. Hier also darauf, alle Planungen und Vorarbeiten für ein Regensbur-ger Kultur- und Kongresszentrum zu stoppen. Die Forderung nach einem neuen Beteili-gungsprozess verlangt ein aktives Tun der Antragsgegnerin, welches über das bloße Unter-lassen weiterer Planungen hinausgeht.

Jedenfalls aber steht der Abbruch der Gebäude auf dem Kepler-Areal dem in der Stellungnahme geforderten Beteiligungsprozess nicht entgegen. Unter dem Punkt „4. Mehr Demokratie: Wir wollen, dass die Bürger entscheiden“ der Stellungnahme wird gleich im ersten Satz klargestellt, dass der Abbruch des Kepler-Areals vertraglich geregelt sei und nicht Gegenstand des Bürgerentscheids. Die nachfolgenden Forderungen nach neuer Analyse des Ideenwettstreits und öffentlicher Diskussion sind daher im Zusammenhang mit dem vorangegangenen Satz zu sehen. Demnach wird der geforderte Beteiligungsprozess gerade nicht durch den Abbruch der bestehenden Gebäude vereitelt. Selbst nach einem Rückbau des Kepler-Areals verbleibt noch Raum für einen Beteiligungsprozess im Sinne des Bürgerentscheids, nämlich über die Frage, welche Nachnutzung dem freigewordenen Grundstück zukommen soll.

Auch sollte durch den Bürgerentscheid nicht jedes Fällen von Bäumen verhindert werden. In der Stellungnahme der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens im Vorfeld des Bürgerentscheids heißt es hierzu unter 2., dass der Bau eines „riesigen“ Kultur- und Kongresszentrums verhindert werden müsse, weil dafür bis zu 100 Bäume gefällt werden müssten. Unter 4. heißt es, dass für ein Kultur- und Kongresszentrum keine Bäume gefällt werden dürften. Legt man die im Bürgerentscheid gestellte Frage im Zusammenhang mit der Stellungnahme entsprechend der oben aufgezeigten Grundsätze aus, ergibt sich, dass der Erhalt des Baumbestands nur im unmittelbaren Zusammenhang mit der Errichtung eines Kultur- und Kongresszentrums gesehen werden kann. Nur Bäume, die allein aufgrund eines „riesigen RKKs“ gefällt werden, könnten dem Bürgerentscheid daher womöglich zuwiderlaufen. Laut einer Pressemitteilung der Antragsgegnerin vom 5. Februar 2019 mussten die Baumfällungen jedoch im Zuge des Rückbaus der Gebäude am Ernst-Reuter-Platz durchgeführt werden, wobei sich neun der zwölf zu fällenden oder bereits gefällten Bäume auf dem Grund des *****verband befinden. Die übrigen Bäume sollen hingegen geschützt bleiben. Einer dem Schriftsatz der Antragsgegnerin beigefügten Grafik ist auch zu entnehmen, dass nur die Bäume gefällt werden, die unmittelbar an die bestehenden Gebäude angrenzen. Es bestehen daher keine Anhaltspunkte, dass weitere Baumfällungen stattfinden, die dazu dienen, Platz für ein größeres Regensburger Kultur- und Kongresszentrum zu schaffen.

Darüber hinaus ist nicht schlüssig vorgetragen und für das Gericht auch sonst nicht ersichtlich, dass der Rückbau des Kepler-Areals rein faktisch eine Vorarbeit für die Errichtung eines Regensburger Kultur- und Kongresszentrums darstellen würde. Nach dem bisherigen Sach- und Streitstand stellt sich das Planungskonzept der Antragsgegnerin hinsichtlich der Zukunft des streitgegenständlichen Grundstücks vielmehr als offen dar.

Schon mit Beschluss vom 22. Februar 2018, also vor Durchführung des Bürgerentscheids, beschloss die Antragsgegnerin Planungsschritte für einen neuen zentralen Busbahnhof. Darin enthalten war auch die Planung eines Interims-ZOB. Zwar wurde der Interims-ZOB auch als Zwischenschritt zu einem Regensburger Kultur- und Kongresszentrum in die Planung aufgenommen. Allerdings ergab sich dies zwangsläufig schon deshalb, weil der Interims-ZOB auf der Fläche geplant wurde, auf dem auch das Regensburger Kultur- und Kongresszentrum entstehen sollte. Es spricht daher einiges dafür, dass auch ohne die Verwirklichung eines Regensburger Kultur- und Kongresszentrums, der Abriss der bestehenden Gebäude am Ernst-Reuter-Platz Teil des Planungskonzeptes der Antragsgegnerin für einen neuen Busbahnhof ist.

Dies wird auch durch die Niederschrift der 2. Sitzung der Lenkungsgruppe „Neugestaltung Bahnhofsumfeld“ vom 31. Oktober 2018 bestätigt. In der Sitzung wurde das weitere Vorgehen nach dem Bürgerentscheid „Kein RKK am Kepler-Areal“ erläutert. Die künftige Aufgabenstellung für das Projektteam sollte demnach nicht mehr das Regensburger Kultur- und Kongresszentrum sein, auch eine Nachnutzung des Ernst-Reuter-Platzes sollte nicht aktiv weitergeplant werden, bis eine Rückmeldung aus der Koalition erfolgt sei. Der Interims-ZOB wurde hierbei ausdrücklich von der Planungspause ausgenommen.

Auch für die Zeit nach dem Interims-ZOB liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Antragsgegnerin die durch den Abriss freigewordene Fläche zwingend für ein Regensburger Kultur- und Kongresszentrum nutzen wird. Der Antragsgegnerin steht es frei, sich noch nicht festzulegen und die Zukunft des Areals zunächst offen zu lassen. Der Bürgerentscheid, der gerade keine konkrete Planung zum Inhalt hatte, steht dem nicht entgegen.

Dafür, dass die Antragsgegnerin mit dem Abriss der bestehenden Gebäude noch kein konkretes Nachnutzungskonzept verfolgt, spricht der Inhalt des Aufrufs zum Wettbewerb für Planungsleistungen für das Bahnhofsumfeld Regensburg vom 22. November 2018. In der Leistungsbeschreibung wird unter „Öffentliche Nachnutzung am Ernst-Reuter-Platz“ dargelegt, dass ein Rückbau des gegenwärtigen Gebäudekomplexes erfolgen soll. Als Nachnutzung sei der Bau eines Kultur- und Kongresszentrums vorgesehen gewesen, welcher Gegenstand eines Bürgerentscheids gewesen sei. Ergebnis des Bürgerentscheids sei die Zurückstellung der Planungen bzw. die Aufgabe des Standorts Ernst-Reuter-Platz für ein Kultur- und Kongresszentrum. Unabhängig davon sei von einer öffentlichen Nachnutzung auszugehen, um einen dem Stadtraum angemessenen Begegnungsort als auch einen besonderen architektonischen Impuls im Eingangsbereich zur Regensburger Altstadt zu ermöglichen. Im Anschluss an den Rückbau werde der Ernst-Reuter-Platz zunächst zu einem Interims-ZOB umgebaut, um die geplante Entwicklung im direkten Bahnhofsumfeld zu ermöglichen.

Dagegen geht aus dem Artikel „Wann passiert endlich was?“ der städtischen Informationszeitschrift „Bei uns“ nicht hervor, dass auf dem Kepler-Areal weiterhin ein Regensburger Kultur- und Kongresszentrum geplant wird und nur deshalb die bestehenden Gebäude zurückgebaut werden. Unter den aufgeführten Ideen der Regensburger und Regensburgerinnen für das „Filetgrundstück“, die an die Stadtspitze herangetragen worden seien, findet sich kein Kultur- und Kongresszentrum. Im Übrigen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass noch nicht feststeht, was nach dem Rückbau des Interims-ZOB auf dem Grundstück gebaut werden wird. Eine „Denkpause“ bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Planungsprozess für ein Kultur- und Kongresszentrum nach Ende der Pause einfach wieder aufgegriffen wird. Ob ein späterer Denkprozess dann letztendlich doch wieder ein Regensburger Kultur- und Kongresszentrum hervorbringt, ist spekulativ.

Unabhängig davon, ob Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO über die Durchsetzung der Bindungswirkung hinaus überhaupt einen Anspruch auf Vollzug eines Bürgerentscheids gewährt, bestehen außerdem Zweifel, ob für den Vollzug des streitgegenständlichen Bürgerentscheids vom 14. Oktober 2018 auch ein Hinwirken auf eine Vertragsanpassung mit dem *****verband verlangt werden kann.

Zwar soll es möglich sein, die Gemeinde durch einen Bürgerentscheid zu verpflichten, auf eine einvernehmliche Lösung zur Vertragsanpassung mit ihrem Vertragspartner hinzuwirken (Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand 1.5.2018, Art. 18a Abs. 8, Erl. 1f, aa, (1)). Eine entsprechende Verpflichtung der Antragsgegnerin zum Versuch einer einvernehmlichen Vertragsanpassung käme vorliegend jedoch allenfalls in Betracht, wenn der Bürgerentscheid auf die Verhinderung des Abbruchs der bestehenden Gebäude am Ernst-Reuter-Platz gerichtet gewesen wäre. Dies ist aber, wie bereits aufgezeigt, gerade nicht der Fall. Im Übrigen erscheint fraglich, ob aus der Negativ-Formulierung der Frage (Keine Vorarbeit und Planung für ein Regensburger Kultur- und Kongresszentrum), die sich im Übrigen nur auf künftige Planungen und Vorarbeiten bezieht, ein Anspruch auf positives Tun der Antragsgegnerin hergeleitet werden kann. Tatsächlich müsste sie, um den Rückbau zu verhindern, eine dann bereits erfolgte Planung und entsprechende vertragliche Regelungen, die wohl bereits vor Einreichung des Bürgerbegehrens geschlossen wurden, rückgängig machen.

Nach alledem war der Antrag mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen.

Die Höhe des Streitwerts ergibt sich aus §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG unter Berücksichtigung des Streitwertkatalogs. In Anlehnung an die Bürgerbegehren betreffende Nummer

22.6 des Streitwertkatalogs wird für den Streit über die Bindungswirkung eines Bürgerentscheids ein Streitwert von 15.000,- € in der Hauptsache angesetzt. Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes wird der Streitwert halbiert (vgl. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs).

Rechtsmittelbelehrung

(1) Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu. Die **Beschwerde** ist innerhalb von **zwei Wochen** nach Bekanntgabe der Entscheidung **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** einzulegen (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg). Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeht (Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 340148, 80098 München).

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Bekanntgabe der Entscheidung **zu begründen**. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, **beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof** einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, ist die Beschwerde als unzulässig zu verwerfen.

Allen Schriftsätzen sollen jeweils 4 Abschriften beigelegt werden.

Hinweis auf Vertretungszwang: Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich alle Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt bereits für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, die aber noch beim Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die anderen in § 67 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich auch durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; Einzelheiten ergeben sich aus § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO.

(2) **Streitwertbeschwerde:** Gegen die Festsetzung des Streitwerts steht den Beteiligten die **Beschwerde** an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- EUR übersteigt, oder wenn die Beschwerde zugelassen wurde.

Die Beschwerde ist innerhalb von **sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg) einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Allen Schriftsätzen sollen jeweils 4 Abschriften beigelegt werden.

Eichenseher
Vizepräsident

Pfleger
Richterin am VG

Aichinger
Richterin