

BESCHLUSSVORLAGE V0283/22 öffentlich	Referat	Referat III
	Amt	Referat für Recht, Sicherheit und Ordnung
	Kostenstelle (UA)	0231
	Amtsleiter/in	Müller, Dirk
	Telefon	3 05-14 00
	Telefax	3 05-14 09
E-Mail	rechtsreferat@ingolstadt.de	
Datum	30.03.2022	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungsergebnis
Stadtrat	07.04.2022	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Bürgerbegehren "Keine Kammerspiele an der Schutterstraße!"
(Referent: Herr Müller)

Antrag:

1. Es wird gemäß Art. 18a Abs. 8 BayGO festgestellt, dass das am 15.3.2022 eingereichte Bürgerbegehren „Keine Kammerspiele an der Schutterstraße!“ unzulässig ist.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, gemäß § 7 Abs. 5 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vom 27. August 2015 (AM Nr. 37 vom 9.9.2015) die vertretungs-berechtigten Personen des Bürgerbegehrens unverzüglich entsprechend förmlich zu bescheiden.

gez.

Dr. Christian Scharpf
Oberbürgermeister

gez.

Dirk Müller
Berufsmäßiger Stadtrat

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben		
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	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 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.		

Kurzvortrag:

I. Sachverhalt

1.

Am 15.03.2022 haben Vertreter des Bürgerbegehrens „Keine Kammerspiele an der Schutterstraße!“ der Stadtverwaltung sechs Ordner mit 951 Unterschriftenlisten mit einem Antragsschreiben zu dem Bürgerbegehren „Keine Kammerspiele an der Schutterstraße!“ übergeben. Eine beispielhafte Unterschriftenliste ist der Beschlussvorlage als **Anlage 1** beigefügt.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens lautet:

„Sind Sie dafür, den Bebauungsplan Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ vom 14.12.2021 der Stadt Ingolstadt aufzuheben und die Planungen der Stadt Ingolstadt für die Kammerspiele auf Basis der am 14.12.2021 erteilten Projektgenehmigung einzustellen?“

Die Begründung des Bürgerbegehrens lautet wie folgt:

- „1. *Die Auswirkungen auf die verkehrliche Erschließung (Tränktorstraße, Schutterstraße) sind bislang nicht geprüft und auch hinsichtlich der Kosten nicht dargestellt. Aufgrund der vorgestellten Präsentationen ist zu befürchten, dass sowohl der ÖPNV als auch der Lieferverkehr in die Altstadt umgeleitet werden müssen.*
2. *Die Grünfläche mit 49 Bäumen an der Schutterstraße wird dem neuen Gebäude und der Baustelle zum Opfer fallen.*
3. *In der Tiefgarage Theater West werden für das neue Gebäude 130 Pkw-Parkplätze zurückgebaut.*
4. *Die Finanzierung (Stadt 17,6 Mio EUR und Förderanteil Freistaat Bayern 24,8 Mio EUR) übersteigt den vom Stadtrat im Februar 2017 angesetzten Kostendeckel von 30 Mio EUR brutto bei weitem. Kostensteigerungen durch Baurisiken sind vermutlich unzureichend berücksichtigt. Kosten bei städtischen Töchtern sind nicht vollständig enthalten.*
5. *Die jährlichen Folgekosten für die geplanten Kammerspiele in Höhe von ca. 759.000 € übersteigen voraussichtlich die aktuellen Betriebskosten des Kleinen Hauses.“*

Gemäß Art. 18a Abs. 4 GO werden drei Vertreter des Bürgerbegehrens jeweils mit einem Stellvertreter benannt. Diese werden durch Unterschrift ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrags berühren, sowie das Bürgerbegehren bis zum Beginn der Versendung der Abstimmungsbenachrichtigungen einstimmig und gemeinschaftlich zurückzunehmen.

2.

Derzeit befindet sich der Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ im Planaufstellungsverfahren. Die frühzeitige Beteiligung wurde durchgeführt. Mit Beschluss des Stadtrats vom 14.12.2021 wurden die im frühzeitigen Beteiligungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen abgewogen. Es wurde zudem beschlossen, den Geltungsbereich des Bebauungsplans zu erweitern. Der überarbeitete Entwurf des Bebauungs- und Grünordnungsplanes Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ wurde mit Beschluss des Stadtrats von diesem Tag gebilligt. Der Planentwurf liegt dieser Beschlussvorlage als **Anlage 2** bei. Im Übrigen wird verwiesen auf die Beschlussvorlage V1104/21 vom 30.11.2021.

In gleicher Sitzung vom 14.12.2021 wurde vom Stadtrat die Projektgenehmigung für das Vorhaben erteilt (vgl. Beschlussvorlage V1101/21).

II. Rechtliche Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

1. Formelle Voraussetzungen

Die formellen Voraussetzungen des Art. 18a BayGO sind hinsichtlich der notwendigen Zahl der gültigen Unterschriften erfüllt. Nach Art. 18a Abs. 6 BayGO muss ein Bürgerbegehren in der Stadt Ingolstadt von mindestens 5 % der Gemeindeglieder unterschrieben sein. Dies ergibt eine Mindestanzahl von 4.992 Unterschriften. Von den 6.411 eingereichten Unterschriften sind 5.914 gültig. Damit wird das von der Gemeindeordnung vorgeschriebene Quorum erreicht.

2. Materielle Zulässigkeit

2.1 Fragestellung aus dem eigenen Wirkungskreis

Grundsätzlich gehört die Bauleitplanung zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden und kann in Bayern auch zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. In anderen Bundesländern ist die Bauleitplanung wegen der weitreichenden Beschneidung der kommunalen Planungshoheit als zulässiger Gegenstand von Bürgerbegehren ausgenommen. Wichtiges Kennzeichen einer bauleitplanerischen Entscheidung ist ein notwendig durchzuführender Abwägungsprozess. Dies schränkt die Zulässigkeit von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit einer Bauleitplanung ein. Insoweit können dort nur verfahrensleitende Maßnahmen Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Dies ist z.B. ein Beschluss oder die Einleitung oder Einstellung eines Bauleitplanverfahrens.

In vorliegender Fragestellung ist die „Aufhebung“ des Bebauungsplans Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ vom 14.12.2021 Gegenstand der ersten Teilfrage. In der Fragestellung wird suggeriert, dass es bereits einen (wirksamen) Bebauungsplan Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ mit Datum vom 14.12.2021 gäbe und diese Satzung aufgehoben werden soll. Eine auf die Aufhebung eines gesatzten Bebauungsplans gerichtete Fragestellung wäre unzulässig, da insoweit eine Abwägungsentscheidung vorweggenommen würde. Auch die Aufhebung eines Bebauungsplans ist ein Planungsprozess, der im Rahmen der Abwägung die verschiedenen Belange gegeneinander und untereinander gewichten muss.

Vorstehend ist allerdings zu berücksichtigen, dass tatsächlich noch kein wirksamer Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ existiert. Es liegt vielmehr ein in der Sitzung des Stadtrats vom 14.12.2021 gebilligter Entwurf eines solchen Bebauungsplans vor, der Gegenstand des laufenden Bauleitplanverfahrens ist. Ein Bauleitplanverfahren ist insoweit nicht abgeschlossen.

Es stellt sich daher die Frage, ob die fehlerhafte Formulierung der Fragestellung (Aufhebung des Bebauungsplans Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ vom 14.12.2021) bereits zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen des Bürgerbegehrens grundsätzlich von einer „bürgerbegehrensfreundlichen“ Auslegung der Fragestellung auszugehen ist. Dies wird auch in der Rechtsprechung einer Bewertung der Fragestellung zugrunde gelegt. Vor diesem Hintergrund kann das eigentliche Ziel der Fragestellung des Bürgerbegehrens dahingehend ausgelegt werden, das Bauleitplanverfahren für die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ einzustellen, um damit die planungsrechtlichen Grundlagen für die bereits erteilte Projektgenehmigung nicht zu schaffen. Die Grenzen der Auslegung der Fragestellung sind erst dann erreicht, wenn die Unterzeichner des Bürgerbegehrens die Fragestellung unter Einbeziehung der Begründung anders verstehen mussten und die Frage, ob bereits ein wirksamer Bebauungsplan vorliegt, für die Erteilung der Unterschrift relevant ist. Bei großzügiger Betrachtung wird man die Auslegung der Fragestellung in vorgenanntem Sinne noch als zulässig erachten können.

Ziel des Bürgerbegehrens ist es, den Neubau der Kammerspiele an der Schutterstraße zu verhindern. Dies macht es aus Sicht des Bürgerbegehrens notwendig, nicht nur die Projektgenehmigung zu widerrufen, sondern auch die planerischen Grundlagen für diese Projektgenehmigung nicht zu schaffen. Vor diesem Hintergrund dürfte es für das Unterschriftsverhalten nicht abschließend entscheidend gewesen sein, ob bereits ein wirksamer Bebauungsplan vorliegt oder sich noch ein Entwurf im Verfahren befindet. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens wird also insoweit auszulegen sein, dass sie darauf gerichtet ist, „das Verfahren für die Aufstellung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ (in der Fassung des Billigungsbeschlusses des Stadtrats vom 14.12.2021) einzustellen“.

2.2 Kopplung verschiedener Fragestellungen

Darüber hinaus stellt sich die Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unter dem Aspekt des sog. „Kopplungsverbots“. Nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 BayGO muss ein Bürgerbegehren „eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung“ enthalten.

Vorliegend handelt es sich aber nicht um eine isolierte Fragestellung, sondern um zwei miteinander verbundene Teilfragen. In der ersten Teilfrage wird darauf abgestellt, das laufende Bebauungsplanverfahren zum Bebauungsplan Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ einzustellen (vgl. die Ausführungen unter vorstehender Ziff. 2.1). Die zweite Fragestellung ist darauf gerichtet, die Planungen zur Umsetzung der vom Stadtrat mit Beschluss vom 14.12.2021 erteilte Projektgenehmigung einzustellen. Beide Fragestellungen bedingen einander nicht. Das Ziel des Bürgerbegehrens, die Kammerspiele an der Schutterstraße nicht entstehen zu lassen, könnte allein auch mit Teilfrage 2 erreicht werden.

Das Kopplungsverbot besagt, dass in der Fragestellung eines Bürgerbegehrens nicht zwei miteinander nicht in unmittelbarem eng im Zusammenhang stehende Fragestellungen gekoppelt werden könnten. Damit soll eine Verfälschung des Bürgerwillens verhindert werden. Befürworter der Teilfrage 1 wären ansonsten gezwungen, auch die Teilfrage 2 positiv zu entscheiden, um ihren Anliegen Rechnung zu tragen und umgekehrt. Die Rechtsprechung hat die Grenzen des Kopplungsverbots in zahlreichen Entscheidungen herausdifferenziert. Nach derzeitigem Stand der Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs ist eine Koppelung von Teilfragen im Rahmen eines Bürgerbegehrens zulässig, wenn ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den Fragestellungen besteht. Eine solche Koppelung ist also zulässig, auch wenn die Fragen nur einheitlich mit Ja und Nein beantwortet werden können, wenn sie in engem sachlichem Zusammenhang stehen.

Auch hier kann bei der Auslegung der Fragestellung auf den Grundsatz einer wohlwollenden Auslegung von Bürgerbegehren abgestellt werden. Das Ziel des Bürgerbegehrens, das in der schlagwortartigen Bezeichnung „Keine Kammerspiele an der Schutterstraße!“ zum Ausdruck kommt, dürfte einen ausreichenden sachlichen Zusammenhang der beiden Teilfragen begründen. Teilfrage 1 bezieht sich – wie ausgeführt – auf die Schaffung der planungsrechtlichen Grundlagen für den Bau der Kammerspiele, während es bei der Teilfrage 2 um die konkreten Objektplanungen auf der Grundlage der vom Stadtrat erteilten Projektgenehmigung geht. Wie ausgeführt, wäre es für das Ziel des Bürgerbegehrens zwar ausreichend, es bei der Teilfrage 2 zur Erreichung des Bürgerbegehrensziels zu belassen. Gleichwohl wird man hier einen ausreichenden unmittelbaren sachlichen Zusammenhang zwischen beiden Teilfragen bejahen können, so dass ein Verstoß gegen das Kopplungsverbot die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht begründen dürfte.

2.3 Begründung des Bürgerbegehrens

Ein Bürgerbegehren ist unzulässig, wenn die Begründung desselben irreführende, falsche oder in wesentlichen Teilen unvollständige Informationen enthält.

Die rechtlichen Anforderungen an eine Begründung eines Bürgerbegehrens stellen sich anhand der aktuellen Rechtsprechung wie folgt dar: Ausgehend von der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zu Volksbegehren gilt auch nach gefestigter Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs für Bürgerbegehren, dass sich aus dem Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gem. Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit bereits Anforderungen an die Richtigkeit und Vollständigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens ergeben. Eine Entscheidung der Bürger kann nur dann sachgerecht ausfallen, wenn die Abstimmenden den Inhalt des Bürgerbegehrens und deren Hintergründe verstehen, seine Auswirkung überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. 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 Sach- und Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird. Mit diesen Anforderungen an die Begründung eines Bürgerbegehrens soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie zur Unterschriftsleistung aufgefordert werden, schon in dieser ersten Phase des direktdemokratischen Verfahrens die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können.

Die Begründung des Bürgerbegehrens wurde unter I. 1. der Beschlussvorlage in vollem Wortlaut abgedruckt. Die Begründung des Bürgerbegehrens hält einer Prüfung anhand der vorstehend dargestellten rechtlichen Kriterien trotz wohlwollender Auslegung nicht stand:

2.3.1 Fehlerhafte Darstellung der Planinhalte

Der Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ (vgl. dazu den als **Anlage 2** der Beschlussvorlage beigefügten Bebauungsplanentwurf) sieht neben der Schaffung der planungsrechtlichen Grundlagen für die Kammerspiele (Gemeinbedarfsfläche für kulturelle Zwecke) auch ein urbanes Gebiet (mit wesentlichem Wohnteil) und eine öffentliche Grünfläche vor, auf der wertvoller Vegetationsbestand gesichert wird. Zwar ist es richtig, dass mit dem Bebauungsplan auch die planungsrechtlichen Grundlagen für die Errichtung der Kammerspiele geschaffen werden sollen. Wesentliche Teile des Plangebiets beziehen sich aber auf die Schaffung eines modernen urbanen Gebiets, in dem im wesentlichen Wohnnutzung entstehen soll. Daneben sieht der Planentwurf vom 14.12.2021 in einem weiteren wesentlichen Planteil im Süden des Geltungsbereichs die Sicherung einer öffentlichen Grünfläche vor.

Den vorstehend dargestellten Anforderungen genügt damit die Begründung des Bürgerbegehrens nicht. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens bezieht sich ausdrücklich auf die Einstellung des Planaufstellungsverfahrens bzgl. des Bebauungs- und Grünordnungsplans Nr. 100 Ä III „Kammerspiele“ in der Fassung des Billigungsbeschlusses des Stadtrats vom 14.12.2021. Wie dargestellt, ist ein wesentlicher Teil dieses Bebauungsplans auch die Schaffung eines urbanen Gebiets und die Festsetzung einer öffentlichen Grünfläche. Diese Planungsziele des Bebauungsplans kommen in der Fragestellung des Bürgerbegehrens ebenso wenig zum Ausdruck wie in der Begründung. Vielmehr wird auch in der schlagwortartigen Bezeichnung des Bürgerbegehrens und in den dem Bürgerbegehren und der Unterschriftenliste beigefügten Kartendarstellung allein auf die Kammerspiele abgestellt. Die Bürger können somit anhand der Fragestellung und der Begründung nicht erkennen, dass es mit der Einstellung des Bauleitplanverfahrens nicht allein um den Neubau der Kammerspiele geht, sondern auch darum, die planungsrechtlichen Grundlagen für ein urbanes Gebiet und eine Sicherung der öffentlichen Grünfläche zu schaffen.

Auch aus dem Grundsatz der bürgerbegehrensfreundlichen Auslegung (vergleiche oben) lässt sich kein anderes Ergebnis ableiten. Die Fragestellung ist ausdrücklich auf eine konkrete Planfassung (Stand Billigungsbeschluss des Stadtrats vom 14.12.2021) und die Einstellung des gesamten Bebauungsplans bezogen.

Vermutete Auswirkungen auf die verkehrliche Erschließung

Das Bürgerbegehren wird an erster Stelle mit der Feststellung begründet, dass die Auswirkungen auf die verkehrliche Erschließung nicht geprüft seien und die dafür notwendigen Kosten nicht dargestellt würden. Diese Feststellung ist fehlerhaft.

Die verkehrlichen Zusammenhänge mit der Planung wurden betrachtet. Die Einschätzung kam zu dem Ergebnis, dass die durch das Vorhaben ausgelösten Verkehre in den umliegenden Straßen abgewickelt werden können. Um eine verkehrssichere Abwicklung des Ziel- und Quellverkehrs zu sichern, wurden im Bebauungsplan konkrete Anlieferbereiche festgelegt. Außerdem erfolgt durch den Bebauungsplan kein Eingriff in die Linienführung bzw. Haltestellen der Ingolstädter Verkehrsgesellschaft mbH. Dies kommt in den Festsetzungen zum Bebauungsplan und in der Begründung des Bebauungsplans klar zum Ausdruck. Vergleiche insoweit die Zusammenfassung durch das Stadtplanungsamt vom 30.3.2022 (**Anlage 3**). Die Festsetzungen und die Begründung zum Bebauungsplan waren bereits Gegenstand des öffentlich gefassten Abwägungs- und Billigungsbeschlusses vom 14.12.2021. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass öffentliche Verkehrsflächen, die der Erschließung des Vorhabens dienen (Schloßlände, Schutterstraße Tränktorstraße) nicht im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegen. Änderungen an den bestehenden Straßen werden durch den Bebauungsplan nicht veranlasst. Davon unabhängig sind Überlegungen, bestimmte Straßenzüge städtebaulich aufzuwerten. Diese Maßnahmen stehen aber nicht in einem Zusammenhang mit dem Bebauungs- und Grünordnungsplan Nr. 100 Ä III.

Damit ist ein weiteres wesentliches Begründungselement des Bürgerbegehrens fehlerhaft. Dieses ist auch für den nicht im Detail informierten Bürger entscheidungsrelevant für seine Unterschrift zur Unterstützung des Bürgerbegehrens. Dieses Begründungselement suggeriert eine fehlerhafte Planung einerseits und zusätzliche, in dem Kostenansatz nicht berücksichtigte Kosten. Weder der Inhalt des Bebauungsplans noch die eingegangenen Stellungnahmen der Trägerbeteiligung lassen einen Rückschluss auf die vermutete notwendige Umleitung des ÖPNVs und des Lieferverkehrs in die Altstadt zu. Auch insoweit handelt es sich um eine Irreführung.

Grünfläche mit 49 Bäumen

Die Begründung des Bürgerbegehrens führt unter Ziff. 2 aus, dass „die Grünfläche mit 49 Bäumen an der Schutterstraße“ dem neuen Gebäude und der Baustelle zum Opfer fallen wird. Auch insofern ist die Begründung mindestens verwirrend und geeignet, sich unklare Vorstellungen über die Planungsinhalte zu machen. Bestätigt wird dies durch die im Zusammenhang mit der Unterschriftenliste vorgelegte Übersichtskarte, die zum Ausdruck bringt, dass die gesamte Fläche zwischen Tränktorstraße, Schutterstraße und Schloßlände vom Bauvorhaben der Kammerspiele eingenommen wird. Die Begründung des Bürgerbegehrens suggeriert damit, dass die gesamte Grünfläche an der Schutterstraße beseitigt wird. Richtig ist indes, dass der Bebauungsplan Teile der vorhandenen Grünfläche planungsrechtlich sichert.

Finanzierung

Unter Ziff. 4 der Begründung wird auf die Finanzierung abgestellt und auf die im Jahr 2017 im Rahmen des Grundsatzbeschlusses vom 21.2.2017 vorliegende Kostenschätzung. Die damals geschätzten Kosten von 30 Millionen € als Kostendeckel würden durch die nunmehr geschätzten Baukosten deutlich überstiegen. Des Weiteren wird ausgeführt, dass Kostensteigerungen durch Baurisiken vermutlich unzureichend berücksichtigt seien und Kosten bei städtischen Töchtern keine vollständige Berücksichtigung fänden.

Auch diese Darstellung in der Begründung ist fehlerhaft, zumindest unvollständig und irreführend: Richtig ist zwar die Kostenschätzung von 30 Millionen als Grundlage des Grundsatzbeschlusses vom 21.2.2017. Es handelte sich dabei um eine grobe Kostenschätzung, der noch keine konkrete Planung zugrunde lag und auch nicht zugrundeliegen konnte. Es dürfte selbstverständlich sein, dass ein Kostenansatz von 2017 ohne konkrete Planung nur eine grobe Schätzung sein kann. Die Beschlusslage des Stadtrats ist im Übrigen durch die Projektgenehmigung vom 14.12.2021 überholt. Dort wurden auf Grundlage der konkreten Planung konkrete modellbasierte Kostenberechnungen des Architekturbüros blauraum vorgelegt. Es handelt sich dabei um eine sehr detailgenaue Kostenberechnung, die Grundlage der Projektgenehmigung wurde (vergleiche Ziff. 1 des Beschlusses vom 14.12.2021 zur Beschlussvorlage V1101/21 (öffentlich)). Zwar ist die Aussage in der Begründung, dass die jetzt errechneten Kosten den damaligen geschätzten Kostendeckel deutlich übersteigen, richtig. Es fehlen aber eine Darstellung der Berechnungsgrundlagen und insbesondere eine Mitteilung über die Beschlusslage vom 14.12.2021. Das Unterlassen dieser Informationen muss beim Unterzeichner Fehlvorstellungen über die Kostenentwicklung und Kostensicherheit hervorrufen. Im Übrigen ist festzustellen, dass auch Kostenrisiken in der Kostenberechnung, die Grundlage der Projektgenehmigung vom 14.12.2021 war, abgesichert sind. Kostenrisiken sind – soweit möglich – über Versicherungen abgedeckt. Im Übrigen sind auch die Kosten der Stadttöchter (u.a. Spartenverlegung, Umbaukosten Tiefgarage) abgefragt und von INKoBau GmbH & Co. KG anhand von Marktpreisen überprüft. Auch die Kosten von INKoBau sind einkalkuliert.

Da das Kostenargument auch in der gesamten öffentlichen und politischen Diskussion ein wesentliches war, ist dieser Umstand auch für die Unterschrift zur Unterstützung des Bürgerbegehrens entscheidungsrelevant. Die Begründung zum Bürgerbegehren suggeriert „vermutlich“ eine unzureichende Prüfung der Baukosten und Kostensteigerungen. Falsch ist auch die Begründung insoweit, als die Kosten bei städtischen Töchtern nicht vollständig enthalten seien.

Folgekosten

Auch die weitere Aussage der Begründung des Bürgerbegehrens, dass die jährlichen Folgekosten der geplanten Kammerspiele i.H.v. 759.000 € die aktuellen Betriebskosten des kleinen Hauses „voraussichtlich“ übersteigen, ist in ihrem Aussagegehalt nicht zu verifizieren. Insbesondere lassen sich die derzeitigen Betriebskosten der Kammerspiele nicht mit den Folgekosten der geplanten Kammerspiele vergleichen. Die reinen Betriebskosten der geplanten Kammerspiele wurden mit 195.000 € errechnet (vergleiche Beschlussvorlage V1101/21 – Projektgenehmigung für den Bau der Kammerspiele, Seite 16). Auf welche Folgekosten sich die Begründung des Bürgerbegehrens (neben den geschätzten Betriebskosten) bezieht, bleibt offen und lässt sich nicht nachvollziehen. Auch hier arbeitet die Begründung des Bürgerbegehrens mit reinen „Vermutungen“, die in ihrem Wahrheitsgehalt dem Unterzeichner des Bürgerbegehrens verborgen bleiben.

Resümee

In einer Gesamtschau der vorgetragenen Gesichtspunkte zur Begründung des Bürgerbegehrens lässt sich nur feststellen, dass dieses in wesentlichen Punkten unvollständig, zum Teil falsch und zumindest irreführend ist. Maßgeblich ist in Sonderheit die fehlende vollständige Darstellung der Planinhalte, der fehlende Hinweis auf die tatsächlich stattgefundene und den öffentlichen Unterlagen dokumentierte Prüfung der Auswirkungen in verkehrlicher Hinsicht, die Unterstellung, dass die gesamte Grünfläche an der Schutterstraße beseitigt wird und im Übrigen (zu Unrecht) der Eindruck erweckt wird, die Finanzierung des Vorhabens sei unsicher. Auch insoweit werden wesentliche Sachverhaltsinformationen nicht dargestellt, insbesondere die vorliegende konkrete Kostenberechnung mit Absicherung der Kostenrisiken. Auch im Hinblick auf die Folgekosten der geplanten, spiele im Vergleich mit den aktuellen Betriebskosten werden von der Begründung des Bürgerbegehrens vermutete und nicht prüfbare Zahlen in den Raum gestellt. Die Begründung des Bürgerbegehrens arbeitet an wesentlichen Stellen mit Behauptungen, die in der Wortwahl „ist zu befürchten“ und „vermutlich“ zum Ausdruck kommen. Tatsächlich sind diese Vermutungen unzutreffend und durch die vorstehenden Ausführungen widerlegt. Eine Begründung eines Bürgerbegehrens, die in wesentlichen Teilen auf Unvollständigkeit und Behauptung basiert, kann keine ausreichende Grundlage für eine objektive Bildung des Bürgerwillens bei der Unterstützung des Bürgerbegehrens sein. Insoweit wird auf die unter Ziff. 2.3 eingangs dargestellten Vorgaben der Rechtsprechung zur Begründung eines Bürgerbegehrens verwiesen.

Damit ist die Begründung des Bürgerbegehrens in wesentlichen Aspekten unvollständig und fehlerhaft, was zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt. Die inhaltliche Kontrolle der Begründung dient dabei dem Ziel, einer Verfälschung des Bürgerwillens vorzubeugen. Nicht maßgeblich ist, ob die in wesentlichen Punkten unvollständige Begründung von einer Täuschungsabsicht getragen ist. Dies wird den Initiatoren keinesfalls unterstellt.

3. Auslegung des Bürgerbegehrens

In Bezug auf die fehlerhafte Begründung des Bürgerbegehrens kommt vorliegend eine bürgerfreundliche Auslegung des Bürgerbegehrens nicht in Betracht. Die Begründung kann im Nachhinein nicht geändert werden. Die Unterschriften der Unterstützer des Bürgerbegehrens wurden auf der Grundlage der vorliegenden Begründung geleistet. Zudem bezieht sich die Ermächtigung der Unterzeichner an die Vertreter des Bürgerbegehrens, an diesem Änderungen vorzunehmen, nicht auf den Kern des Antrags. Der zulässige Auslegungsrahmen würde dadurch überschritten.