



10.08.2016

Wichtige neue Entscheidung

Kommunalrecht: Irreführungsverbot bei der Begründung von Bürgerbegehren

Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO, Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV

Begründung von Bürgerbegehren
Irreführungsverbot
Rechtliche Mindestanforderungen
Keine Kompensation bei Begründungsmängeln
Keine geltungserhaltende Reduktion bei Begründungsmängeln
Kausalität
Keine nachträgliche Heilungsmöglichkeit bei Begründungsmängeln

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 04.07.2016, Az. 4 BV 16.105

Orientierungssatz der LAB:

Es ist mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungserheblichen Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird (Rn. 27 a.E.; ständige Rechtsprechung).

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Hinweise:

1. Gemäß § 18a Abs. 4 Satz 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Nach ständiger Rechtsprechung sind an die Begründung zwar keine hohen Anforderungen zu stellen, aus der Funktion der Begründung ergibt sich jedoch, dass diese zum einen die Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffend darstellen muss und dass sie zum anderen Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten darf, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind, weshalb gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details hinzunehmen sind. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist aber dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde liegt, ist dabei unerheblich (vgl.: BayVGH, Beschluss vom 14.10.2014, Az. 4 ZB 14.707, juris Rn. 9; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.04.2015, Az. 1 S 1949/13, juris Rn. 70 m.w.N.).

2. Die Kläger begehren im vorliegenden Verfahren die Zulassung eines Bürgerbegehrens zum Thema „Kein Europäisches Zentrum für den Islam in München (ZIE-M)“. In diesem Berufungsverfahren hatte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) Gelegenheit, die rechtlichen Mindestanforderungen an die Begründung eines Bürgerbegehrens weiter zu konkretisieren.
 - a) Zum allgemeinen Hintergrund führt der BayVGH im vorliegenden Urteil eingangs aus, dass mit dem Erfordernis einer (auf allen Unterschriftslisten gleichlautenden) Begründung sichergestellt werden solle, dass die Gemeindeglieder, wenn sie von den Initiatoren des Bürgerbegehrens 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. Da bereits mit der Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) ausgeübt werde, ergäben sich aus der Bayerischen Verfassung auch Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung. Die Bürger könnten nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem

Eintragungsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den mit den Unterschriftenlisten vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt würden. Es sei daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungserheblichen Weise unzutreffenden Tatsachen behauptet würden oder wenn die maßgebenden Rechtslage unzutreffend bzw., unvollständig erläutert würde (Rn. 27). An dieser ungeschriebenen Rechtmäßigkeitsvoraussetzung, die der BayVGH in einer Reihe neuerer Entscheidungen hervorgehoben habe und die auch in der Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte anerkannt sei, fehle es im vorliegenden Fall (wird in den Rn. 28 ff. ausgeführt).

b) Anschließend geht der BayVGH auf eine Reihe von Argumenten der Klägerseite ein und verdeutlicht in diesem Zusammenhang verschiedene Aspekte des Irreführungsverbots:

(1) Die Initiatoren eines Bürgerbegehrens könnten diesem aus der Abstimmungs-freiheit abzuleitenden Irreführungsverbot nicht dadurch entgehen, dass sie wahrheitswidrige Begründungselemente durch eine größere Zahl korrekter Aussagen kompensierten oder auf nicht zu beanstandende „Alternativbegründungen“ verwiesen. Da den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens der auf den Unterschriftenlisten abgedruckte Begründungstext in seiner Gesamtheit vorliege, müsse auch dessen rechtliche Beurteilung einheitlich erfolgen, eine nachträgliche oder geltungserhaltende Reduktion komme daher nicht in Betracht (Rn. 34 – vgl. BayVGH, Beschluss vom 09.12.2010, Az. 4 CE 10.2943, juris Rn. 4).

(2) Maßgebend sei somit nicht die Frage, ob die Begründung auch ohne die inkriminierte Passage Bestand haben könnte, sondern ob die unrichtige Sachaussage im Kontext der übrigen Begründung als so gewichtig anzusehen sei, dass ohne sie möglicherweise weniger Unterstützer das Bürgerbegehren unterstützt hätten. Eine solche Eignung zur Beeinflussung des Unterschriftenverhaltens dürfe allerdings nicht nur theoretisch bestehen, sondern müsse nach allgemeiner Lebenserfahrung als konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit erscheinen. Als nicht kausal für das Ergebnis der Unterschriftensammlung könnten Unvollständigkeits-, Ungenauigkeiten- oder Fehlangaben bei (kommunal-)politisch un-

streitigen und auch objektiv unwichtigen Detailfragen angesehen werden, nicht dagegen Mängel bei tragenden Begründungselementen, auch wenn das Bürgerbegehren ausdrücklich auf mehrere gleichrangige Begründungsstränge gestützt werde (Rn. 35 – vgl.: BayVGh, Beschluss vom 14.10.2014, Az. 4 ZB 14.707, juris Rn. 6; Beschluss vom 25.06.2012, Az. 4 CE 12.1224, juris Rn. 31).

- (3) Der in der irreführenden Begründung des Bürgerbegehrens liegende Rechtsmangel könne nicht durch einen nachträglichen Verzicht der Initiatoren auf die beanstandete Sachaussage geheilt werden. Das nachträgliche Streichen wesentlicher Teile der Begründung würde den Willen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens verfälschen, weil damit fingiert würde, dass sie ihre Unterschrift auch bei einer anderen Begründung geleistet hätten (Rn. 38).
 - (4) Etwaige rechtswidrige Behinderungen durch öffentliche Amtsträger und Behörden während der Phase der Unterschriftensammlung begründeten kein Recht auf Zulassung eines Bürgerbegehrens, das wegen seiner irreführenden Begründung die aus der Abstimmungsfreiheit folgenden rechtlichen Mindestanforderungen verfehlt (Rn. 39). Hiergegen könnten sich die Initiatoren eines Bürgerbegehrens im Wege einer Unterlassungsklage und ggf. mittels eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz zur Wehr setzen (vgl. BayVGh, Beschluss vom 15.04.2011, Az. 4 CE 11.407, juris Rn. 8).
- c) Mit der Zurückweisung der Berufung der Klägerseite bestätigte der BayVGh – sowohl im Ergebnis als auch in der Begründung – die von der beklagten Landeshauptstadt sowie der als Vertreter des öffentlichen Interesses beteiligten Landesanwaltschaft Bayern in Abstimmung mit dem zuständigen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr vertretene Rechtsauffassung.

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schübel-Pfister

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 29. Juni 2016

am **4. Juli 2016**

folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Die Kläger tragen als Gesamtschuldner die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Kläger können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Kläger begehren die Zulassung eines Bürgerbegehrens zum Thema „Kein Europäisches Zentrum für den Islam in München (ZIE-M)“.
- 2 Die Fragestellung des Bürgerbegehrens lautet: „Sind Sie dafür, dass in München kein Europäisches Zentrum für den Islam (ZIE-M) gebaut wird und dass die Stadt München deshalb alle Planungen zur Errichtung eines Islamischen Zentrums in München (ZIE-M) stoppt?“.
- 3 Die dem Bürgerbegehren auf dem Unterschriftenblatt beigefügten „Begründungen“ lauten wie folgt (Hervorhebungen im Original):
- 4
 1. Bauherr des geplanten Zentrums ist ZIE-M e.V. Der erste Vorsitzende Imam Bajrambejamin Idriz und die zweite stellvertretende Vorsitzende Gönül Yerli sind beide leitend tätig in der Islamischen Gemeinde Penzberg (IGP). Die IGP

wird seit 2007 **vom Verfassungsschutz** überwacht, laut Verfassungsschutzbericht steht die IGP **in Verbindung mit Fundamentalisten** der Islamischen Gemeinde Milli Görus (IGMG). Imam Idriz führte laut abgehörter Telefonate Anweisungen des **fundamentalistischen Muslimbruders Ibrahim el-Zayat** aus. Imam Idriz hat zudem nachweislich mehrfach die Unwahrheit gesagt, wenn es um den Koran und die Scharia ging. Auch der Bayerische Innenminister Joachim Herrmann bestätigt: „**Imam Idriz lügt**“ (Münchner Merkur, 24.7.2010). ZIE-M e.V. ist daher als Bauherr nicht akzeptabel.

- 5 2. Laut Informationsbroschüre des Sozialreferates der Stadt München „Muslimisches Leben in München“, Ausgabe April 2005, besuchen etwa 4.500 Muslime das Freitagsgebet (0,33% der Bevölkerung), laut www.moscheesuche.de sind es ca. 7.500 Muslime (0,59% der Bevölkerung). Hierzu stehen **über 40 Moscheen im Stadtgebiet** verteilt zur Verfügung und es besteht **bereits ein islamisches Zentrum in Freimann**. Die Notwendigkeit für einen weiteren islamischen Bau mit **über 6000 qm** Fläche ist daher nicht nachvollziehbar.
- 6 3. Das geplante Zentrum für den Islam in Europa mit **Gemeindehaus, Akademie, Moschee, evtl. Minarett, Bibliothek** und **Museum** wird ein **erhebliches Verkehrsaufkommen** in der Innenstadt nach sich ziehen.
- 7 4. Für eine erfolgreiche Integration ist die strikte Trennung von Staat und Religion oberstes Gebot. Ein islamisch orientiertes Zentrum kann **für die Integration** in die bayerische Kulturgemeinschaft **hinderlich** sein. Es wäre deshalb sinnvoll, staatliche Stellen ohne religiöse Einflussnahme für Integrationsmaßnahmen zu schaffen, die nicht nur einer kleinen religiösen Gruppe, sondern ALLEN Zuwanderern zugutekommen.
- 8 5. Im geplanten ZIE-M ist auch die **Ausbildung von Imamen** vorgesehen. Eine solche Ausbildung sollte jedoch unbedingt an einer staatlichen Hochschule und nicht in einem islamischen Zentrum stattfinden, deren Initiatoren **durch den Verfassungsschutz beobachtet** werden.
- 9 6. Der Bau des ZIE-M soll durch eine **Spende** in Höhe von ca. 30 Mio. Euro durch den Emir von Schardscha, einem **Scharia-Staat** (Scharia: religiös legitimes Gesetz des Islam), mitfinanziert werden. Der Stadtrat hat in seinem Antrag einen **finanziellen Zuschuss durch den Freistaat** angeregt, was abzulehnen ist. Nicht geklärt sind auch die **Folge- bzw. Unterhaltskosten** des Projektes, daher ist zu befürchten, dass die laufenden Kosten durch die Bürger in Bayern beglichen werden müssen.

10 Auf den Unterschriftenlisten werden gemäß Art. 18a Abs. 4 GO als Vertreter der Kläger zu 2 und als zweiter Vertreter der Kläger zu 1 genannt, jeweils mit dem Zusatz „München“, angeführt. Die Vertreter werden u. a. ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrags berühren. Weiter heißt es dort: „Sollten Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen, so gilt meine Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile.“ Auf der Rückseite der Unterschriftenlisten befindet sich der Vermerk: „Liste bitte senden an: DIE FREIHEIT, Postfach 1355, 82181 Gröbenzell“.

11 Im September 2014 reichten die Kläger das Bürgerbegehren mit ca. 66.400 Unterstützerunterschriften bei der Beklagten ein.

12 Mit Bescheid vom 6. Oktober 2014 wies die Beklagte das Bürgerbegehren als unzulässig zurück. Das gem. Art. 18a Abs. 6 GO erforderliche Unterschriftenquorum von mindestens 32.736 Bürgern sei zwar erreicht worden, das Bürgerbegehren entspreche aber nicht den sonstigen gesetzlichen Anforderungen. Die Vertreter des Bürgerbegehrens müssten gem. Art. 18a Abs. 4 GO eindeutig identifizierbar sein, wozu regelmäßig die Angabe der Anschrift erforderlich sei. Die Angabe „München“ reiche dazu nicht aus, da zum 18. September 2014 sechs Personen mit dem Namen des Klägers zu 2 in München gemeldet gewesen und weitere drei Personen dieses Namens im Zeitraum der Unterschriftensammlung aus München weggezogen seien. Die Identifizierbarkeit werde auch nicht durch die Angabe einer Postfachadresse der Partei Die Freiheit (Landesverband Bayern) und durch einen Link auf die Webseite des Bayerischen Landesverbandes hergestellt. In der Begründung würden auch unrichtige Tatsachenbehauptungen aufgestellt. Für unbefangene Bürger ergebe sich aus den unter Nr. 1 und 5 gemachten Aussagen, dass wesentliche Personen des Vereins ZIE-M e.V. seit 2007 ununterbrochen vom Verfassungsschutz beobachtet würden. Spätestens seit der Veröffentlichung des Verfassungsschutzberichtes 2011 am 23. März 2012 sei aber belegbar unrichtig, dass die IGP seit 2007 vom Verfassungsschutz beobachtet bzw. überwacht werde. Sie sei zwar zwischen 2007 und 2010 in den Verfassungsschutzberichten erwähnt worden, bereits der Bericht 2010 habe aber einschränkend ausgeführt, dass sich im Berichtsjahr keine neuen Erkenntnisse über verfassungswidrige Aktivitäten ergeben hätten. Ein Großteil der Unterschriften sei erst zu einem Zeitpunkt geleistet worden, zu dem die Unrichtigkeit der Tatsachenbehauptung bereits festgestanden habe. Es handle sich um ein tragendes Begründungselement, auf das in zwei von sechs Punkten der Begründung Bezug genommen werde. Die Behauptung unter Nr. 6 der Begründung („Der Stadtrat hat in seinem Antrag einen finanziellen Zuschuss durch den Freistaat angeregt, was abzulehnen ist“) könne nur so verstanden werden, dass der Stadtrat als Gremium mittels Beschluss um einen finanziellen Zuschuss zum Bau des ZIE-M gebeten habe. Einen solchen Beschluss habe es jedoch nie gegeben, sondern nur einen entsprechenden Antrag mehrerer Fraktionen vom 19. März 2010, der vom Stadtrat nie beschlossen worden sei. Unter Nr. 3 der Begründung werde die rein spekulative Behauptung aufgestellt, dass das geplante Zentrum ein erhebliches Verkehrsaufkommen in der Innenstadt nach sich ziehen werde, obwohl ein konkreter Standort für das ZIE-M nicht feststehe. Auch habe weder 2011 festgestanden noch stehe aktuell fest, dass der Emir von Katar als Großspender für den Bau des ZIE-M auftreten werde. Weiter sei die Bezeichnung des Projekts als Europäisches Zentrum für den Islam falsch, da damit suggeriert werde, dass es sich beim ZIE-M um ein Zentrum für die Gesamtheit der in Europa beheimateten Muslime handeln solle. Das ZIE-M habe aber laut des-

sen Initiatoren von Anfang an das Ziel verfolgt, auf der Grundlage des europäisch geprägten Islams eine Begegnungsstätte für Münchner Muslime und auch Nicht-Muslime zu schaffen. Es bleibe vollkommen unklar, welche Rolle die Beklagte beim Bau des ZIE-M überhaupt spiele. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens sei zu unbestimmt und lasse nicht erkennen, welche Planungen die Beklagte stoppen solle und wie sie einen solchen Bürgerentscheid vollziehen solle. Eine Auslegung, wonach grundsätzlich islamische Sakralbauten verhindert werden sollten, verstoße gegen die grundgesetzlich garantierte Glaubensfreiheit.

- 13 Gegen den Bescheid erhoben die Kläger Klage zum Verwaltungsgericht München mit dem Antrag, den Bescheid der Beklagten vom 6. Oktober 2014 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Kein europäisches Zentrum für den Islam in München (ZIE-M) zuzulassen.
- 14 Einen mit der Klage gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, der Beklagten vorläufig zu untersagen, einer Verwirklichung des ZIE-M dienende Stadtratsbeschlüsse zu fassen und sonstige Maßnahmen zu treffen, lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 4. März 2015 wegen eines fehlenden Anordnungsanspruchs ab (Az. M 7 E 14.4965).
- 15 Mit Urteil vom 11. November 2015 wies das Verwaltungsgericht die Klage ab. Das Gericht halte an der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vertretenen Auffassung fest, dass in der Begründung zur Fragestellung unzutreffende Behauptungen aufgestellt würden; die übrigen zwischen den Beteiligten streitigen Punkte könnten daher offenbleiben. Es sei mit der Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten unvereinbar, wenn in der Fragestellung oder in der Begründung eines Bürgerbegehrens in abstimmungsrelevanter Weise unzutreffende Tatsachen behauptet würden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert werde. Die Kläger hätten in Nr. 1 der Begründung im Präsens dargelegt, dass die IGP laut Verfassungsschutzbericht in Verbindung mit Fundamentalisten der Islamischen Gemeinde Milli Görus (IGMG) stehe. Für die Feststellung, dass die IGP aktuell in Verbindung mit Fundamentalisten der IGMG stehe, gebe es aber keine Belege. Im Bayerischen Verfassungsschutzbericht 2010 werde ausdrücklich ausgeführt, dass keine neuen Erkenntnisse über verfassungswidrige Aktivitäten der IGP vorlägen und man abwarten wolle, ob in der zwischenzeitlich geäußerten Distanz zu extremistischen Organisationen eine anhaltende, eigenständige, der freiheitlichen demokratischen Grundordnung entsprechende Ausrichtung zu sehen sei. In den seither erschienenen Verfassungsschutzberichten werde die IGP nicht mehr erwähnt. Daraus sei zu schließen, dass seither entweder keine oder jedenfalls keine hinreichend gewichtigen tatsächli-

chen Anhaltspunkte für derartige Bestrebungen und Tätigkeiten und somit auch nicht für Verbindungen zu „Fundamentalisten der IGMG“ vorlägen. Etwas Gegenteiliges ergebe sich auch nicht aus dem umfangreichen Vortrag der Kläger. Soweit dem Imam Idriz Verbindungen zu Ahmad Al-Khalifa angelastet würden, handle es sich nicht um eine der türkisch geprägten IGMG zuzurechnende Person. Nicht entscheidungserheblich sei, ob der Verfassungsschutz die IGP aktuell beobachte oder nicht. Die fragliche Behauptung könne auch bei wohlwollender Auslegung nicht als unschädliche bloße Wertung bzw. Überzeugung der Kläger verstanden werden, die sie aus eigenen Erkenntnissen gewonnen hätten. Durch die Formulierung und durch die Verklammerung mit der vorhergehenden und der nachfolgenden Aussage werde beim Leser der Eindruck erweckt, die behaupteten aktuellen Verbindungen zu Fundamentalisten der IGMG seien ein Ergebnis der Beobachtung durch den Verfassungsschutz, also eine amtlich verifizierte Tatsache. Zudem werde die IGP dadurch in ein falsches Licht gerückt, dass in der Begründung zu dem Bürgerbegehren die Tatsache nicht mitgeteilt werde, dass das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz im Berichtsjahr 2010 keine neuen Erkenntnisse über verfassungswidrige Aktivitäten der IGP gewonnen und seither auch nicht über derartige neue Erkenntnisse berichtet habe. Aufgrund der unterlassenen Mitteilung der das Bild abrundenden Tatsachen werde der Schluss auf aktuelle verfassungsfeindliche Bestrebungen nahegelegt, ohne deutlich zu machen, dass es sich lediglich um einen entsprechenden Verdacht der Kläger handle. Es liege auf der Hand, dass aktuelle Verbindungen zu Fundamentalisten und der herbeigeführte Eindruck aktueller verfassungsfeindlicher Bestrebungen für eine Meinungsbildung zu der mit dem Bürgerbegehren gestellten Frage sehr wesentlich, also abstimmungsrelevant seien und deshalb nicht zu den noch hinnehmbaren Unrichtigkeiten bzw. Unvollständigkeiten in der Begründung eines Bürgerbegehrens gehörten. Unzutreffend sei ferner die Behauptung unter Nr. 6 der Begründung zum Bürgerbegehren, dass der Stadtrat der Beklagten in seinem Antrag einen finanziellen Zuschuss durch den Freistaat Bayern angeregt habe. Das Possessivpronomen „seinem“ suggeriere, dass der Stadtrat als Gremium einen entsprechenden Antrag gestellt habe. Zur wahrheitsgemäßen Information der Bürger hätte mitgeteilt werden müssen, dass sich der Stadtrat den Antrag der Fraktionen nie zu eigen gemacht bzw. ihn nicht weiterverfolgt habe.

- 16 Gegen das Urteil vom 11. November 2015 haben die Kläger die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. Sie beantragen,
- 17 das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 11. November 2015 abzuändern und
- 18 die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheids vom 6. Oktober 2014 zu verpflichten,

ten, das Bürgerbegehren „Kein europäisches Zentrum für den Islam in München (ZIE-M)“ mit der Frage „Sind Sie dafür, dass in München KEIN europäisches Zentrum für den Islam (ZIE-M) gebaut wird und dass die Stadt München deshalb alle Planungen zur Errichtung eines islamischen Zentrums in München (ZIE-M) stoppt?“ zum Bürgerentscheid zuzulassen.

- 19 Der Begründungstext zum Bürgerbegehren sei im Sommer 2011 verfasst und seit Beginn der Unterschriftensammlungen am 14. Oktober 2011 bis zur Abgabe am 18. September 2014 inhaltlich nicht mehr verändert worden. Es sei nicht richtig, dass in der Aussage zur Überwachung der IGP durch den Verfassungsschutz eine unzutreffende Behauptung liege. Die IGP werde laut mehrerer Aussagen des Innenministers aus dem Jahr 2012 und des Verfassungsschutzpräsidenten aus den Jahren 2012 und 2013 weiterhin beobachtet. Es lägen auch verschiedene Tatsachen vor, die für eine fortdauernde Überwachung durch den Bayerischen Verfassungsschutz sprächen bzw. einen solchen Rückschluss zuließen. Dazu gehörten neben der Biographie und dem Ausbildungsgang des Imam Idriz sein nachweislich bis zum 19. September 2014 bestehender Kontakt zu dem Extremisten Ahmad Al-Khalifa, dessen Islamisches Zentrum (Freimanner Moschee) als Sitz der Islamischen Gemeinschaft in Deutschland (IGD) gelte und vom Verfassungsschutz beobachtet werde, sowie vermutete Kontakte zu einer bosnischen Terrorgruppe. Wie der bayerische Innenminister laut mehreren Zeitungsberichten im Juli 2010 erklärt habe, hätten führende Mitglieder der IGP Kontakte zu Personen, die wichtige Positionen bei der IGD und Milli Görüs hätten; Herr Idriz stehe in ständigem telefonischen Kontakt mit Spitzen dieser radikalen Organisationen. Die Herausnahme der IGP und ihres Imam Idriz aus dem Verfassungsschutzbericht sei ersichtlich politisch gewollt gewesen und entgegen der Einschätzung des Bayerischen Verfassungsschutzes erfolgt. Das Verwaltungsgericht habe nicht geklärt, inwiefern tatsächlich eine Beobachtung durch den Verfassungsschutz stattgefunden habe bzw. noch stattfindet, und auch nicht geprüft, ob die Äußerungen des Präsidenten des Landesamts für Verfassungsschutz und des bayerischen Innenministers in den Medien einer Unterrichtung in den Verfassungsschutzberichten gemäß Art. 15 BayVSG gleichzustellen seien. Es sei fraglich, ob die IGP und Imam Idriz sämtliche Kontakte zu extremistischen Personen abgebrochen hätten; dies sei nach den Verlautbarungen des Verfassungsschutzpräsidenten und des Innenministers als unwahrscheinlich anzusehen und hätte durch deren Vernehmung als Zeugen abschließend aufgeklärt werden können. Unzutreffend sei auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, bei Nr. 1 der Begründung werde bereits durch die Formulierung (Satzstellung, Verklammerung, nachfolgende Erläuterung) beim Leser der Eindruck erweckt, dass aktuell Verbindungen zu Fundamentalisten der IGMG bestünden und dass dies aus einer aktuellen Beobachtung durch den Verfassungs-

schutz folge. Das Fehlen einer zeitlichen Einschränkung hinsichtlich der Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht führe nicht zum Vorliegen einer unwahren Tatsachenbehauptung. Die Formulierung des streitigen Satzes lasse eine Auslegung zu, wonach gemäß dem ersten Teilsatz die IGP seit 2007 vom Verfassungsschutz überwacht bzw. beobachtet werde und gemäß dem zweiten Teilsatz auf einen Verfassungsschutzbericht Bezug genommen werde, ohne eine Jahreszahl im Einzelnen zu benennen. Insoweit sei die Begründung in zwei voneinander unabhängige Teile aufspaltbar, die jeder für sich genommen eine wahre Tatsachenbehauptung darstellten. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach die aktuellen Verbindungen zu Fundamentalisten und der herbeigeführte Eindruck aktueller verfassungsfeindlicher Bestrebungen abstimmungsrelevant seien und nicht zu den noch hinnehmbaren Unrichtigkeiten in der Begründung eines Bürgerbegehrens gehörten, sei ebenfalls unzutreffend, da es sich bei der genannten Formulierung nur um eine von insgesamt sechs Begründungen des Bürgerbegehrens handle, die jeweils gleichwertig seien. Hinsichtlich der Nr. 6 der Begründung beruhe das Urteil des Verwaltungsgerichts auf einer unzutreffenden Auslegung. Die betreffende Aussage sei nur so zu verstehen, dass bereits ein Beschluss vorliege, der einen finanziellen Zuschuss erbitte. Trotz des Progressivpronomens „seinem“ könne ein durchschnittlicher Leser wegen der Wörter „Antrag“ und „angeregt“ nur den Rückschluss ziehen, dass noch kein Beschluss gefasst worden sei; eine unwahre Tatsachenbehauptung liege demnach nicht vor. Das Gericht habe auch völlig unberücksichtigt gelassen, dass das Bürgerbegehren seit dem Jahr 2013 politischer Gegenwehr ausgesetzt gewesen sei und diverse Gegenkampagnen initiiert worden seien. Die Beklagte habe ganz offensichtlich Maßnahmen ergriffen, die sich gegen das Bürgerbegehren gerichtet hätten, worin ein eklatanter Verstoß gegen das politische Neutralitätsgebot liege. Selbst wenn die unter Nr. 1 und Nr. 6 enthaltenen Begründungen wegen unzutreffender Tatsachen unzulässig sein sollten, seien die in den Nrn. 2, 3, 4 und 5 enthaltenen Begründungen zulässig, so dass das Bürgerbegehren zuzulassen sei. Die hiernach notwendige Prüfung einer Teilbarkeit der Begründung des Bürgerbegehrens habe das Verwaltungsgericht unterlassen. Der Erklärung am Ende des Unterschriftsbogens sei zu entnehmen, dass die Unterzeichner ihre Unterschrift auch im Fall der Unzulässigkeit einzelner Teile mit einer Fortgeltungswirkung für die übrigen Teile versehen hätten. Schon die Überschrift „Begründungen“ und die Nummerierung von 1 bis 6 machten deutlich, dass es sich um mehrere unterschiedliche Begründungen handle, die weder aufeinander aufbauten noch sich sachlich ergänzten.

20 Die Beklagte beantragt,

21 die Berufung zurückzuweisen.

- 22 Die Täuschung der Stimmberechtigten ergebe sich daraus, dass in der Begründung eine Verbindung der IGP mit Fundamentalisten der Islamischen Gemeinde Milli Görüs (IGMG) mit einem Verweis auf den Verfassungsschutzbericht als amtlich verifizierte Tatsache hergestellt werde. Laut Art. 15 BayVSG informierten das Staatsministerium des Innern und das Landesamt für Verfassungsschutz die Öffentlichkeit im Rahmen der Verfassungsschutzberichte über tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen und Tätigkeiten, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichtet seien. Die Begründung zum Bürgerbegehren erwecke den Eindruck, dass es eine (auch derzeit noch) feststehende, durch das Landesamt für Verfassungsschutz verifizierte Tatsache sei, dass es tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen der IGP gebe. Bereits im Verfassungsschutzbericht 2010 sei aber ausdrücklich erwähnt worden, dass keine neuen Erkenntnisse über verfassungswidrige Aktivitäten vorlägen. Seither sei die IGP nicht mehr im Verfassungsschutzbericht erwähnt worden. Die vom Berufungskläger genannten Zeitungsartikel mit angeblichen Aussagen des bayerischen Innenministers bzw. des Präsidenten des Landesamtes für Verfassungsschutz stünden dazu nicht im Widerspruch. Denn diese enthielten keinerlei Aussagen dazu, ob es weiterhin tatsächliche Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen der IGP gebe. Würde es diese geben, wäre die IGP mit Sicherheit wieder in den Verfassungsschutzberichten erwähnt worden. Eine Befragung des Innenministers oder des Verfassungsschutzpräsidenten könne zu keinem anderen Ergebnis führen, da die Nichterwähnung der IGP seit dem Jahr 2011 im Verfassungsschutzbericht eine feststehende Tatsache sei. Das Verwaltungsgericht habe auch richtig entschieden, dass mit der Nr. 6 der Begründung der falsche Eindruck erweckt werde, der Stadtrat habe in einem Beschluss einen finanziellen Zuschuss angeregt. Die Bezeichnung als „Antrag des Stadtrates“ könne nur so verstanden werden, dass der Stadtrat als kollegiales Gremium durch Beschluss einen Antrag auf finanziellen Zuschuss des Freistaates befürwortet habe. Für die Öffentlichkeit sei es entscheidend, ob ein entsprechender Antrag noch diskutiert werde oder ob eine Entscheidung durch den Stadtrat bereits gefallen sei. Denn daraus könne abgeleitet werden, welche Position die Stadt zu einem möglichen Bauvorhaben einnehme und wie konkret bisher bestehende Planungen der Stadt seien. Eine Zulassung des Bürgerbegehrens mit einer Teilbegründung sei nicht möglich, da eine nachträgliche Abänderung der Begründung die bereits in der Phase der Sammlung der erforderlichen Unterschriften liegende Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit nicht ungeschehen machen könne.
- 23 Die Landesadvokatur Bayern beteiligt sich als Vertreter des öffentlichen Interesses am Verfahren und hält die Zurückweisung der Berufung ebenfalls für rechtmäßig. Mit

dem Verweis auf den Verfassungsschutzbericht in der Begründung werde auf eine objektive Quelle verwiesen, der zu entnehmen sei, dass die IGP sowie Imam Idriz verfassungswidriger Aktivitäten verdächtig seien. Im Verfassungsschutzbericht 2010 sei jedoch ausdrücklich ausgeführt worden, dass keine neuen Erkenntnisse über verfassungswidrige Aktivitäten der IGP vorlägen und man abwarten wolle, ob in der zwischenzeitlich geäußerten Distanz zu extremistischen Organisationen eine anhaltende, eigenständige, der freiheitlich demokratischen Grundordnung entsprechende Ausrichtung zu sehen sei. Da in den Verfassungsschutzbericht nur Organisationen aufgenommen würden, über die konkrete tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme von verfassungswidrigen Bestrebungen und Tätigkeiten vorlägen, komme der Tatsache, ob eine Organisation dort erwähnt werde, große Bedeutung zu. Die in der Begründung getroffene Tatsachenbehauptung sei insoweit falsch, als das Präsens verwendet und so der Eindruck erweckt werde, es handele sich um eine aktuelle Tatsache, über die auch im Verfassungsschutzbericht berichtet werde. Der Passus, der Stadtrat habe in seinem Antrag einen finanziellen Zuschuss durch den Freistaat angelegt, sei jedenfalls zur Irreführung geeignet. Das Bürgerbegehren sei im Übrigen weder in Teilen zulässig noch könne eine Heilung der Begründung erfolgen.

24 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe:

25 I. Die Berufung der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 11. November 2015 hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die Kläger, die als Gesamtvertreter der Unterzeichner des Bürgerbegehrens gegen dessen Ablehnung im eigenen Namen unmittelbar Klage erheben können (Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO), haben keinen Anspruch auf Zulassung des Bürgerbegehrens (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

26 Das von den Klägern eingereichte Bürgerbegehren verstößt zumindest mit einer zentralen Aussage der Begründung gegen das verfassungsrechtlich radizierte Verbot unrichtiger und grob irreführender Tatsachenbehauptungen und konnte schon aus diesem Grund nicht als Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids zugelassen werden (Art. 18a Abs. 1 und Abs. 8 Satz 1 GO). Auf die im Ablehnungsbescheid der Beklagten angesprochenen weiteren Fragen, z.B. ob zur Benennung der Vertreter auf den Unterschriftslisten die Angabe des Postfachs einer politischen Partei genüge und ob die Begründung noch andere entscheidungserhebliche Unrichtigkeiten enthielt, kommt es hier demnach nicht mehr an.

- 27 1. Ein zulässiges Bürgerbegehren muss nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO eine (auf allen Unterschriftslisten gleichlautende) Begründung enthalten. Mit diesem Erfordernis, das die für Volksbegehren geltende Regelung des Art. 74 Abs. 2 BV modifizierend aufgreift, soll sichergestellt werden, dass die Gemeindebürger, wenn sie von den Initiatoren des Bürgerbegehrens 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 (vgl. zum Volksgesetzgebungsverfahren VerfGH, E.v. 13.4.2000 – Vf. 4-IX-00 – VGH n.F. 53, 81/105). Da bereits mit der Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens das Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV) ausgeübt wird, ergeben sich aus der Bayerischen Verfassung auch Mindestanforderungen an die Richtigkeit der Begründung. Die Bürger können nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden und von ihrem Eintragsrecht Gebrauch machen, wenn sie nicht durch den mit den Unterschriftslisten vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden. Es ist daher mit dem Sinn und Zweck eines Plebiszits auch auf kommunaler Ebene nicht vereinbar, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer entscheidungsrelevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder wenn die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird (vgl. VerfGH, a.a.O. 106).
- 28 2. An dieser ungeschriebenen Rechtmäßigkeitsvoraussetzung, die der Senat in einer Reihe neuerer Entscheidungen hervorgehoben hat (BayVGH, B.v. 9.12.2010 – 4 CE 10.2943 – juris Rn. 2; B.v. 20.1.2012 – 4 CE 11.2771 – juris Rn. 31; B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBI 2013, 19 Rn. 31; B.v. 14.10.2014 – 4 ZB 14.707 – juris Rn. 3 ff.; anders noch B.v. 14.3.2001 – 4 ZE 00.3658 – BayVBI 2002, 184) und die auch in der Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte anerkannt ist (vgl. OVG NRW, U.v. 23.4.2002 – 15 A 5594/00 – NVwZ-RR 2002, 766; OVG SH, U.v. 19.12.2005 – 2 LB 19/05 – juris Rn. 41; VGH BW, B.v. 22.8.2013 – 1 S 1047/13 – juris Rn. 19; HessVGH, B.v. 20.8.2015 – 8 B 2125/14 – juris Rn. 6), fehlt es im vorliegenden Fall. Die unter Nr. 1 der „Begründungen“ getroffene Tatsachenbehauptung, die Islamische Gemeinde Penzberg (IGP) stehe „laut Verfassungsschutzbericht... in Verbindung mit Fundamentalisten der Islamischen Gemeinde Milli Görus (IGMG)“, war zum Zeitpunkt der Unterschriftensammlung nach ihrem objektiven Erklärungsgehalt eindeutig unzutreffend (a). Sie hat als möglicher Beweggrund für die Unterschriftsleistung so hohes Gewicht, dass schon allein aufgrund dieser Fehlinformation die Begründung des Bürgerbegehrens als irreführend angesehen werden muss (b). Die den Vertretern des Bürgerbegehrens erteilte Änderungsermächtigung vermag den Mangel nicht zu hei-

len (c). Ein Anspruch auf Zulassung des rechtswidrig zustande gekommenen Bürgerbegehrens lässt sich auch nicht aus möglichen Rechtsverstößen der Beklagten während der Phase der Unterschriftensammlung ableiten (d).

- 29 a) Die Aussage über im Verfassungsschutzbericht dargestellte Kontakte der IGP zur IGMG (korrekte Bezeichnung: „Islamische Gemeinschaft Millî Görüş“) bezieht sich erkennbar auf Feststellungen in Berichten des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz aus den Jahren 2007 bis 2010. Nach den dort wiedergegebenen Erkenntnissen bestanden die Beziehungen der IGP zu der türkisch geprägten IGMG vor allem darin, dass die IGP bis zum Jahr 2006/2007 auf internen Mitgliedslisten der IGMG erschien und der IGP-Vorsitzende nach eigenen Angaben bis 2005 auch persönlich Mitglied der IGMG war; zudem wurden bei einer richterlich angeordneten Telefonüberwachung Gespräche des Penzberger Imams und IGP-Vorsitzenden u.a. mit dem IGMG-Generalsekretär im Zeitraum August 2007 bis Februar 2009 festgestellt (Verfassungsschutzbericht 2010, S. 34, abrufbar unter http://www.verfassungsschutz.bayern.de/mam/anlagen/jahresbericht_2010.pdf). In einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, in dem sich die IGP ohne Erfolg gegen die Erwähnung im Verfassungsschutzbericht 2008 zur Wehr setzte, stellten das Verwaltungsgericht München (B.v. 3.5.2010, Az. 22 M 09.2155) und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (B.v. 17.7.2010, Az. 10 CE10.1201) fest, dass nach den vom Landesamt für Verfassungsschutz vorgelegten Unterlagen noch im Jahr 2008 in der Moschee der IGP für eine IGMG-Veranstaltung in Ingolstadt geworben worden sei.
- 30 Schon der im März 2011 publizierte Verfassungsschutzbericht 2010 wies allerdings im Anschluss an die Erwähnung dieser zeitlich zurückliegenden Kontakte darauf hin, dass das von der IGP geplante Projekt ZIE-M in seiner Vereinssatzung mittlerweile eine Ausschlussklausel bezüglich extremistischer Mitglieder enthalte; ob in der zwischenzeitlich geäußerten Distanz zu extremistischen Organisationen eine anhaltende, eigenständige, der freiheitlichen demokratischen Grundordnung entsprechende Ausrichtung zu sehen sei, bleibe abzuwarten, nachdem sich für das Berichtsjahr keine neuen Erkenntnisse über verfassungswidrige Aktivitäten ergeben hätten (Verfassungsschutzbericht 2010, a.a.O., S. 35). In dem ein Jahr später veröffentlichten Verfassungsschutzbericht 2011 (http://www.verfassungsschutz.bayern.de/mam/anlagen/verfassungsschutzbericht_2011.pdf) wurde die IGP an keiner Stelle mehr erwähnt; auch in allen nachfolgenden Berichten und sonstigen schriftlichen Bekundungen des Landesamtes für Verfassungsschutz finden sich keine Hinweise auf weiter fortbestehende oder wiederaufgenommene Kontakte der IGP zu der als extremistisch geltenden IGMG.

- 31 Angesichts des seit dem Bericht 2010 geänderten Inhalts der amtlichen Verlautbarungen kann die in der Begründung des Bürgerbegehrens in Präsenzform getroffene Aussage, dass die IGP „laut Verfassungsschutzbericht“ mit der IGMG in Verbindung „steht“ (Nr. 1 Satz 3 Hs. 2), nur als objektiv unzutreffend bezeichnet werden. Denn dieser Halbsatz konnte zum maßgeblichen Zeitpunkt der Unterschriftsleistung nach dem objektiven Empfängerhorizont (vgl. §§ 133, 157 BGB) nur so verstanden werden, dass ein (Landes- oder Bundes-)Amt für Verfassungsschutz in einem aktuellen Jahresbericht eine gegenwärtig bestehende Verbindung zwischen den genannten Organisationen erwähnt habe. Einem anderslautenden Textverständnis stand neben dem Wortlaut auch die inhaltliche und syntaktische Verknüpfung mit der im vorangehenden Halbsatz getroffenen Aussage entgegen, wonach die IGP vom Verfassungsschutz „seit 2007“ überwacht werde. Der unbefangene Leser musste hiernach von einer bis in die Gegenwart reichenden Überwachung ausgehen, so dass er von dem anschließenden Halbsatz nur eine Aussage über die zu diesem Zeitpunkt relevanten Erkenntnisse bezüglich einer etwaigen verfassungsfeindlichen Ausrichtung der IGP erwarten konnte, nicht dagegen den Hinweis auf eine die Vergangenheit betreffende Feststellung, an der das Verfassungsschutzamt in seinen neueren Berichten nicht mehr festhält.
- 32 Da die Behauptung einer „laut Verfassungsschutzbericht“ bestehenden Verbindung zur IGMG sich eindeutig auf die Gegenwart bezieht, kann diese Textpassage auch nicht dahingehend (um-)gedeutet werden, dass damit nur allgemein auf den Inhalt eines für zurückliegende Jahre (z. B. 2007, 2008 oder 2009) publizierten Verfassungsschutzberichts verwiesen werde, in dem von solchen Kontakten noch die Rede war. Ein solches Verständnis wäre mit dem objektiven Erklärungsgehalt der Aussage unvereinbar und ließe sich daher auch mit dem in der Rechtsprechung des Senats anerkannten Gebot der grundsätzlich „wohlwollenden Auslegung“ eines mehrdeutig formulierten Bürgerbegehrens (dazu BayVGH, U.v. 19.2.1997 – 4 B 96.2928 – VGH n.F. 50, 42/44 f. = BayVBI 1997, 276/277; U.v. 21.3.2012 – 4 B 11.221 – BayVBI 2012, 632 Rn. 21) nicht sachlich rechtfertigen. Während der Unterschriftensammlung, die nach Angaben der Kläger den Zeitraum vom 14. Oktober 2011 bis zum 18. September 2014 umfasste, ergab sich der aktuelle Erkenntnisstand zu verfassungsgefährdenden islamistischen Bestrebungen allein aus den – im März des jeweiligen Folgejahres veröffentlichten – Verfassungsschutzberichten 2010, 2011, 2012 und 2013. In keiner dieser amtlichen Äußerungen war jedoch, wie oben gezeigt, von bestehenden Verbindungen der IGP oder ihrer Repräsentanten zur IGMG die Rede; selbst die letztmalige Erwähnung der IGP im Berichtsjahr 2010 betraf nur zurückliegende Mitgliedschaften und Telefonkontakte zur IGMG und enthielt keinen Hinweis auf weiterhin fortgeführte Beziehungen zu dieser Organisation.

- 33 b) Die in der Verwendung der Gegenwartsform liegende unrichtige Tatsachenbehauptung, wonach eine aktuell bestehende Verbindung der IGP zur IGMG durch einen Verfassungsschutzbericht amtlich bestätigt werde, stellt im Gesamtgefüge der Begründung des Bürgerbegehrens kein bloß untergeordnetes Detail dar, sondern muss aus Sicht der Unterschriftsleistenden als entscheidungsrelevant angesehen werden.
- 34 Bei der insoweit vorzunehmenden Erheblichkeitsprüfung kommt es entgegen der Auffassung der Kläger nicht darauf an, dass die beanstandete unzutreffende Sachaussage im Verhältnis zu den übrigen Teilen der Begründung quantitativ nur einen geringen Raum einnimmt (knapp zwei Zeilen) und sich in lediglich einem von sechs Punkten der „Begründungen“ findet. Die Initiatoren eines Bürgerbegehrens können dem aus der Abstimmungsfreiheit abzuleitenden Irreführungsverbot nicht dadurch entgehen, dass sie wahrheitswidrige Begründungselemente durch eine größere Zahl korrekter Aussagen kompensieren oder auf nicht zu beanstandende „Alternativbegründungen“ verweisen. Da den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens der auf den Unterschriftenlisten abgedruckte Begründungstext in seiner Gesamtheit vorliegt, muss auch dessen rechtliche Beurteilung einheitlich erfolgen; eine nachträgliche Teilung oder geltungserhaltende Reduktion kommt daher nicht in Betracht (vgl. BayVGh, B.v. 9.12.2010 – 4 CE 10.2943 – juris Rn. 4).
- 35 Maßgebend ist somit nicht die Frage, ob die Begründung auch ohne die inkriminierte Passage Bestand haben könnte, sondern ob die unrichtige Sachaussage im Kontext der übrigen Begründung als so gewichtig anzusehen ist, dass ohne sie möglicherweise weniger Unterzeichner das Bürgerbegehren unterstützt hätten. Eine solche Eignung zur Beeinflussung des Unterschriftenverhaltens darf allerdings nicht nur theoretisch bestehen, sondern muss nach allgemeiner Lebenserfahrung als konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit erscheinen (vgl. BVerwG, B.v. 17.3.1998 – 8 B 36/98 – juris Rn. 2 m.w.N. zum Erheblichkeitsgrundsatz bei Wahlfehlern). Als nicht kausal für das Ergebnis der Unterschriftensammlung können Unvollständigkeiten, Ungenauigkeiten oder Fehlangaben bei (kommunal-)politisch unstreitigen und auch objektiv unwichtigen Detailfragen angesehen werden, nicht dagegen Mängel bei tragenden Begründungselementen, auch wenn das Bürgerbegehren ausdrücklich auf mehrere gleichrangige Begründungsstränge gestützt wird (vgl. BayVGh, B.v. 14.10.2014 – 4 ZB 14.707 – juris Rn. 6; B.v. 25.6.2012 – 4 CE 12.1224 – BayVBI 2013, 19 Rn. 31; OVG NRW, U.v. 23.4.2002 a.a.O.).
- 36 Nach diesen Maßstäben handelt es sich vorliegend eindeutig um einen ergebnisrelevanten Begründungsmangel. Die Aussage über eine vom Verfassungsschutz bestä-

tigte Verbindung der IGP zur IGMG stand im Zusammenhang mit dem in Nr. 1 und Nr. 5 der Begründung unternommenen Versuch, mögliche Unterstützer des Bürgerbegehrens davon zu überzeugen, dass die in der IGP an leitender Stelle tätigen Initiatoren des Projekts ZIE-M wegen ihrer Kontakte zu islamistisch-fundamentalistischen Kreisen als Bauherrn nicht akzeptabel seien. Der zum Beleg hierfür angeführte allgemeine Hinweis, dass die IGP bzw. deren Leiter seit Jahren vom Verfassungsschutz „überwacht“ (Nr. 1) bzw. „beobachtet“ (Nr. 5) würden, erhielt seine besondere zeitliche Aktualität und inhaltliche Brisanz erst durch die zusätzliche Information, eine (gegenwärtig bestehende) Verbindung mit islamistischen Fundamentalisten werde im (aktuellen) Verfassungsschutzbericht erwähnt und sei damit eine amtlich festgestellte Tatsache.

- 37 Da gerade in der Bezugnahme auf die Amtsbefugnisse der Verfassungsschutzbehörde das Spezifikum der erwähnten Sachaussage liegt, kommt es im Ergebnis nicht darauf an, ob sich für den Zeitraum der Unterschriftensammlung (2011 bis 2014) auf andere Weise belegen lässt, dass ein Kontakt der IGP zur IGMG tatsächlich bestand. Einer diesbezüglichen weiteren Sachaufklärung etwa durch Vernehmung von Mitarbeitern des Landesamtes für Verfassungsschutz bedurfte es demnach nicht. Dass die IGP, wie von der Klägerseite vorgetragen, Mitglied im Zentralrat der Muslime in Deutschland ist, dem auch die IGMG offiziell angehört, ist darüber hinaus schon deshalb ohne Bedeutung, weil der Beitritt zu diesem Dachverband erst im März 2015 und damit nach Ende der Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren erfolgte.
- 38 c) Der in der irreführenden Begründung des Bürgerbegehrens liegende Rechtsmangel kann nicht durch einen nachträglichen Verzicht der Kläger auf die beanstandete Sachaussage geheilt werden. Zwar findet sich auf den Unterschriftlisten ein Zusatz, der die gemäß Art. 18a Abs. 4 GO benannten Vertreter ermächtigt, „zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrages berühren“. Eine solche Vollmacht erlaubt jedoch keine inhaltliche Korrektur der Begründung nach Einholung der Unterschriften; sie lässt lediglich in Bezug auf die Fragestellung redaktionelle Änderungen sowie Präzisierungen und Aktualisierungen zu, die das erkennbare Ziel des Begehrens klarer als die bisherige Fassung zum Ausdruck bringen und einem späteren Bürgerentscheid zugrunde gelegt werden können (vgl. BayVGh. U.v. 22.6.2007 – 4 B 06.1224 – BayVBl 2008, 241/242 m.w.N.). Das nachträgliche Streichen wesentlicher Teile der Begründung würde dagegen den Willen der Unterzeichner des Bürgerbegehrens verfälschen, weil damit fingiert würde, dass sie ihre Unterschrift auch bei einer anderen Begründung geleistet hätten.

- 39 d) Das mit einer irreführenden Begründung versehene Bürgerbegehren ist auch nicht wegen unzulässiger Behinderung der Unterschriftensammlung durch die Beklagte zuzulassen. Zwar spricht vieles dafür, dass mit der in der Form eines persönlichen Anschreibens des damaligen Oberbürgermeisters erfolgten Verteilung von Flyern, die vorrangig Warnungen und Wertungen in Bezug auf die hinter dem Bürgerbegehren stehenden Personen und Organisationen enthielten, gegen kompetenzrechtliche Vorgaben (Art. 37 GO) und gegen das bei Bürgerbegehren geltende Sachlichkeitsgebot (vgl. dazu BayVGh, B.v. 17.3.1997 – 4 ZE 97.874 – BayVBI 1997, 435) verstoßen wurde. Die von den Klägern insoweit gerügten Rechtsverletzungen betreffen jedoch nur ihr grundrechtsgeschütztes Recht auf ungehindertes öffentliches Werben um Unterschriften und nicht den mit der vorliegenden Klage verfolgten Anspruch aus Art. 18a Abs. 8 GO auf förmliche Zulassung des (mit einer hinreichenden Zahl von Unterschriften) eingereichten Bürgerbegehrens. Gegen rechtswidrige Behinderungen durch öffentliche Amtsträger und Behörden während der Phase der Unterschriftensammlung können sich die Initiatoren eines Bürgerbegehrens im Wege einer Unterlassungsklage und ggf. mittels eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz zur Wehr setzen (vgl. BayVGh, B.v. 15.4.2011 – 4 CE 11.407 – juris Rn. 8). Solche vorangegangenen Rechtsverstöße von Gemeindeorganen begründen dagegen kein Recht auf Zulassung eines Bürgerbegehrens, das wegen seiner irreführenden Begründung die aus der Abstimmungsfreiheit folgenden rechtlichen Mindestanforderungen verfehlt.
- 40 II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.
- 41 III. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

- 42 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Ent-

scheidung bezeichnen. In der Beschwerdebeurteilung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

43 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u. a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

44 Dr. Zöllner Dr. Peitek Dr. Schübel-Pfister

45 **Beschluss:**

46 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 15.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Nr. 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

47 Dr. Zöllner Dr. Peitek Dr. Schübel-Pfister