Klausur Nr. 1735
- Öffentliches Recht -
(Bearbeitungszeit: 5 Stunden)

Auszug aus den Akten des Verwaltungsgerichtes Regensburg, Az. RO 4 K 2837.26

Melanie Abend
Regensburger Str. 22
93105 Tegernheim

VG Regensburg
RO 4 K 2837.26
Eingang 22.7.2026

Verwaltungsgericht Regensburg
Postfach 11 01 65
93047 Regensburg

Tegernheim, 20.07.2026

Namens des Bürgerbegehrens „Grünfläche an der Westendstraße erhalten“ erhebe ich Klage gegen den Freistaat Bayern mit dem Antrag

I. Der Bescheid des Landratsamtes Regensburg vom 24. Juni 2026 bzgl. der Erklärung über die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens „Grünfläche an der Westendstraße erhalten“ wird aufgehoben.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Rechtsstreits

Begründung

Ich bin Vertreterin des Bürgerbegehrens „Grünfläche an der Westendstraße erhalten“ in der kreisangehörigen Gemeinde Tegernheim, Landkreis Regensburg, Regierungsbezirk Oberpfalz.

Mit dem Bürgerbegehren wehren wir uns gegen die Bebauung der Grünfläche an der Westendstraße. Herr Bernd Bremser und ich haben als Vertreter zunächst zwei Bürgerbegehren auf den Weg gebracht: Das Bürgerbegehren „Kein allgemeines Wohngebiet am Kreuzberg“ (im Folgenden: KB1) forderte eine Begrenzung der geplanten Bebauung am Kreuzberg (Bebauungsplan Nr. 94) auf die vorhandenen Senioreneinrichtungen.
Die Gemeinde hat hier vor, im Bereich eines Areals in der Größenordnung von ca. 2 ha unterschiedliche Wohnbebauung zuzulassen. Dieses Gelände grenzt einerseits an die Westendstraße an und ist dort eine große Freifläche, die bisher auch durch eine Freizeitnutzung geprägt ist.
Andererseits grenzt die Fläche auch an den Kreuzberg an, dieser ist locker bebaut mit 4 großen Gebäuden einer Seniorenresidenz. Nunmehr soll das Gelände einer Wohnbebauung zugeführt werden, dadurch ginge die Freifläche verloren und die Seniorenresidenz würde in die Wohnbebauung integriert werden. Die überplanten Flächen grenzen allerdings nicht direkt aneinander an, sondern sind durch weitere Flächen getrennt.

Das hier streitgegenständliche Bürgerbegehren „Grünfläche an der Westendstraße erhalten“ (im Folgenden: D1) fordert die Einstellung der geplanten Bebauung an der Westendstraße (Bebauungsplan Nr. 98) und die Erhaltung der Fläche in ihrer ursprünglichen Nutzung als Grünland. Beide Bürgerbegehren waren jeweils mit Begründung und den sonstigen erforderlichen Angaben im Format DIN A4 (spiegelbildlich angeordnet) auf einem (mittig gefalteten, einseitig bedruckten) Blatt im Format DIN A3 abgedruckt.

Zudem hatten wir ein gemeinsames Informationsblatt (vier Seiten auf einem mittig gefalteten Blatt im Format DIN A3) zu beiden Bürgerbegehren mit der Überschrift „Zwei Bürgerbegehren – Ein Thema: Retten Sie die Luftqualität in Tegernheim!“ zusammen mit den Unterschriftenlisten ausgegeben. Es enthält über drei Seiten hinweg Gründe für die Unterzeichnung beider Bürgerbegehren, dabei u.a. die Aussage: „Mit diesem Bürgerbegehren können wir die Bauvorhaben an der Westendstraße und am Kreuzberg verhindern! Bitte beide Bürgerbegehren unterschreiben, um die große Freifläche mit den idyllischen Ecken zu retten!“ Unter der Überschrift „Mehr Verkehrslärm“ heißt es dort außerdem, mit den von einer großen Bauträgergesellschaft „geplanten neuen ca. 170 Wohnungen an der Westendstraße und den geplanten ca. 400 Wohnungen am Kreuzberg“ werde die „Lärmbelastung durch den Verkehr auch in allen Nachbarstraßen stark ansteigen“.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens D1 lautet: „Sind Sie dafür, dass die geplante Bebauung der Fläche an der Westendstraße zwischen Weiherweg, Postweg und dem Gehölz im Norden (Bebauungsplan Nr. 98) eingestellt wird und die Fläche somit in ihrer ursprünglichen Nutzung als Grünland erhalten bleibt?“

Zur Begründung ist ausgeführt: „An der Westendstraße wird Wohnbebauung geplant zwischen Weiherweg, Postweg und dem Streifen mit Gehölz im Norden. Die Freifläche an der Westendstraße war bisher in ihrer Nutzung eingeschränkt und als ‚Landwirtschaftliche Nutzfläche mit besonderer ökologischer Funktion, Grünlandnutzung empfohlen‘ ausgewiesen gemäß dem ursprünglich zugrundeliegenden Flächennutzungsplan vom 27.03.2001. Die zentrale Fläche war zusätzlich als ‚Schützenswerter Landschaftsbestandteil nach Art. 12 BayNatSchG‘ ausgewiesen. Die Freifläche ist besonders schützenswert, weil sie einen positiven Einfluss auf das Klima im Ort hat wegen ihrer Lage in Ost-West-Richtung und ihrer Verbindung zu anderen Freiflächen.“

Im Anschluss haben wir sechs Gründe angeführt, die für den Erhalt dieser Freifläche sprechen, darunter der Erhalt einer Frischluftschneise. Auf den Unterschriftenlisten ist außerdem die Maßgabe enthalten, dass die Unterschrift weiterhin für die verbleibenden Teile gelten soll, falls Teile des Begehrens unzulässig sein oder sich erledigen sollten.

Die Bürgerbegehren KB1 und D1 haben wir mit den Unterschriftenlisten am 10. Februar 2026 bei der Gemeinde Tegernheim eingereicht; für D1 waren bis dahin 436 Unterschriften gesammelt worden, für KB1 eine nahezu identische Anzahl. Noch am selben Abend beschloss der Gemeinderat auf einer planmäßigen Sitzung den Bebauungsplan Nr. 98 „Westendstraße“ als Satzung, der Bebauungsplan wurde am 11. Februar 2026 bekannt gemacht. Damit hatten wir nicht gerechnet, da der Bebauungsplan seit Jahren immer wieder wegen Mängeln geändert und erneut ausgelegt werden musste. Unseren Eilantrag vom 13. Februar 2026, mit dem wir die weitere Bekanntmachung verhindern wollten, lehnte das Verwaltungsgericht Regensburg mit Beschluss vom 16. Februar 2026 (RO 4 E 26.412) ab.

In der Gemeinderatssitzung am 25. Februar 2026 wurde kein Beschluss über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Bürgerbegehren gefasst, weil der Gemeinderat der Ansicht war, dass die für eine Zulassung noch notwendigen Unterschriften in Kürze durch Vorlage neuer Unterschriftenlisten nachgereicht werden würden; dies hatten wir dem Bürgermeister so angekündigt. Die nächste Sitzung fand am 18. März statt, auch hier erfolgte kein Beschluss.

Das Landratsamt Regensburg beanstandete mit Schreiben vom 13. April 2026 diese Vorgehensweise rechtsaufsichtlich, verlangte von der Gemeinde eine Ablehnung der Bürgerbegehren bis 13. Mai 2026, erklärte diese Anordnung für sofort vollziehbar und drohte die Ersatzvornahme an.
Am 5. Mai 2026 wurden für das Bürgerbegehren D1 weitere 321 Unterschriften nachgereicht. Trotzdem wies das Landratsamt das Bürgerbegehren D1 im Wege der Ersatzvornahme mit Bescheid vom 24. Juni 2026, der sowohl an die Gemeinde Tegernheim als auch an Herrn Bremser und mich gerichtet war, als unzulässig zurück. Durch den Abdruck zweier Bürgerbegehren auf einer DIN-A3-Seite liege eine unzulässige Koppelung mehrerer Bürgerbegehren vor; wegen der gleichartigen Gestaltung bestehe zudem eine Verwechslungsgefahr. Den Unterzeichnenden sei nicht eindeutig zu erkennen gegeben worden, dass sie frei entscheiden könnten, nur für eines der beiden Begehren zu unterschreiben; sie hätten sich gedrängt fühlen können, beide zu unterzeichnen, oder gemeint, mit einer Unterschrift beide Begehren zu unterstützen. Für beide Bürgerbegehren sei eine nahezu identische Anzahl an Unterschriften gesammelt worden. Ob weitere Gründe gegen die Zulässigkeit sprächen, könne dahinstehen. Der Bescheid wurde am 26. Juni 2026 an mich und später auch an Herrn Bremser als Vertreter des Bürgerbegehrens zugestellt. Über das Bürgerbegehren KB1 hat das Landratsamt mit gesondertem Bescheid entschieden; insoweit ist ein eigenes Klageverfahren anhängig.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die Klage.

Am 7. Juli 2026 verstarb Bernd Bremser bei einem Verkehrsunfall. Da auf den Listen keine Ersatzvertreter benannt sind, ging dadurch die Vertretungsmacht auf mich als verbliebene Vertreterin über.
Da das Bürgerbegehren in jedem Fall durchgeführt werden soll, ist nun Klage geboten.

Unterschrift *Melanie Abend*
Alle notwendigen Anlagen waren dem Schriftsatz beigefügt.

Die zuständige Richterin am VG Regensburg veranlasste die Zustellung der Klage an das Landratsamt Regensburg als Vertreter des Freistaats Bayern. Außerdem wurde die Gemeinde Tegernheim durch Beschluss zum Verfahren beigeladen. Auch ihr wurde die Klageschrift ordnungsgemäß übermittelt. Alle notwendigen Hinweise und Aufforderungen waren jeweils beigefügt. An Melanie Abend wurde eine Eingangsmitteilung übersandt, aus der sich ergibt, wann die Klage bei Gericht eingegangen war, welche Kammer entscheiden wird und welches Aktenzeichen das Verfahren trägt.

Landratsamt Regensburg

Altmühlstraße 3
93059 Regensburg

Regensburg, 07.08.2026

Verwaltungsgericht Regensburg
Haidplatz 1
93014 Regensburg

Per beBPo

In der Verwaltungsstreitsache Melanie Abend ./. Freistaat Bayern, Az. RO 4 K 2837.26 wird beantragt:

I. Die Klage wird abgewiesen

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Rechtsstreits

Begründung

Die Klage ist aus mehreren voneinander unabhängigen Gründen unzulässig.

Zum einen wurde die falsche Klage erhoben. Die Klägerin begehrt eigentlich, dass das Bürgerbegehren weiter betrieben werden soll, dazu ist aber eine Verpflichtungs- und keine Anfechtungsklage zu erheben.
Außerdem wurde der falsche Beklagte verklagt. Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens obliegt nach Art. 18a GO alleine dem Gemeinderat und nicht der Aufsichtsbehörde. Das gilt auch nach Durchführung einer Ersatzvornahme.
Zum zweiten ist das Bürgerbegehren nicht mehr ordnungsgemäß vertreten. Da zwei Vertreter bestimmt wurden und es offensichtlich grob fahrlässig versäumt wurde, Ersatzvertreter zu benennen, kann nach dem bedauerlichen Tod eines Vertreters keine Handlungsfähigkeit mehr festgestellt werden. Frau Abend selbst ist im Übrigen keine ordnungsgemäße Vertreterin. Sie gibt zwar als ihre Absenderadresse Tegernheim an, aber das ist nach Auskunft der Gemeinde als Meldebehörde nur ihr Zweitwohnsitz, ihr Erstwohnsitz ist München. Damit kann sie nicht Vertreterin eines Bürgerbegehrens in der Oberpfalz sein.
Außerdem ist schon die Frage, in welchem Namen die Klage überhaupt erhoben wurde. Klagt jetzt Frau Abend persönlich oder klagt das Bürgerbegehren? Dann stellt sich die Frage, ob das Bürgerbegehren überhaupt eine Rechtspersönlichkeit hat.

Die Klage ist aber auch unbegründet, da das Bürgerbegehren unzulässig ist, dies folgt aus materiellen Aspekten. Das Bürgerbegehren verstößt gegen das Koppelungsverbot. Die Bürgerbegehren KB1 und D1 waren nicht nur gemeinsam auf einem DIN-A3-Blatt abgedruckt, sondern durch das gemeinsame Informationsblatt auch inhaltlich miteinander verknüpft. Dieses fordert ausdrücklich dazu auf, beide Bürgerbegehren zu unterschreiben, und spricht sogar von „diesem“ (einen) Bürgerbegehren, mit dem beide Bauvorhaben verhindert werden könnten. Die beiden Bebauungspläne betreffen jedoch nicht aneinander angrenzende Plangebiete.

Die Fragestellung ist zudem nicht hinreichend bestimmt. Es bleibt unklar, was mit der „Einstellung der geplanten Bebauung“ gemeint ist; die Gemeinde plant keine Bebauung, sondern ermöglicht eine solche durch den Bebauungsplan. Jedenfalls ist die Fragestellung

durch die tatsächliche Entwicklung überholt: Der Bebauungsplan Nr. 98 ist mit seiner Bekanntmachung in Kraft getreten, und für die geplante Bebauung ist bereits die Baugenehmigung erteilt. Für eine gemeindliche Entscheidung über die „Einstellung der geplanten Bebauung“ ist daher kein Raum mehr, das Bürgerbegehren ist auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet oder hat sich zumindest erledigt.

Der Bebauungsplan ist auch nicht etwa nichtig.

Die Begründung des Bürgerbegehrens ist außerdem unvollständig und irreführend. Sie stellt darauf ab, dass die Fläche nach dem ursprünglichen Flächennutzungsplan vom 27. März 2001 als „Landwirtschaftliche Nutzfläche mit besonderer ökologischer Funktion, Grünlandnutzung empfohlen“ ausgewiesen gewesen sei. Verschwiegen wird, dass der Flächennutzungsplan mit der vom Landratsamt am 12. November 2025 genehmigten und am 26. November 2025 bekannt gemachten 24. Änderung für eben diese Fläche eine Wohnbaufläche mit Ortsrandeingrünung darstellt. Die Behauptung, mit dem Erhalt der Fläche werde eine Frischluftschneise erhalten, ist ins Blaue hinein aufgestellt; die Fläche liegt zwischen bestehender Bebauung. Auch das zusammen mit den Unterschriftenlisten ausgegebene Informationsblatt, das offensichtlich wesentlich für die Entscheidung zur Unterschrift sein sollte, enthält falsche Angaben: Am Kreuzberg sind nicht ca. 400 Wohnungen geplant, sondern lediglich ca. 45 Wohneinheiten „Betreutes Wohnen“, ca. 34 Wohneinheiten Geschosswohnungsbau und ca. 25 Wohneinheiten in Einzel-, Doppel- und Reihenhäusern. Die Begründung eines Bürgerbegehrens muss aber zutreffend sein.

Die Klage ist daher kostenpflichtig abzuweisen.

Unterschrift *Hanselmann*, Landrat

Die vorsitzende Richterin der 4. Kammer des VG Regensburg ließ die Klageerwiderung an die Vertreterin des Bürgerbegehrens übermitteln, das Schreiben ging am 17. August 2026 bei Abend ein.

Melanie Abend
Regensburger Str. 22
93105 Tegernheim

VG Regensburg
RO 4 K 2837.26
Eingang: 24.08.2026

VG Regensburg
Postfach 11 01 65
93047 Regensburg

Tegernheim, 20.08.2026

Verwaltungsstreitsache Bürgerbegehren Tegernheim ./. Freistaat Bayern, Az. RO 4 K 2837.26

Sehr geehrte Damen und Herren,

auf das gerichtliche Schreiben und die Klageerwiderung möchte ich wie folgt Stellung nehmen.

Es trifft zu, dass die Begründung des Bürgerbegehrens auf den Flächennutzungsplan vom 27. März 2001 abstellt und die 24. Änderung des Flächennutzungsplans dort nicht erwähnt ist. Möglicherweise wurde dies etwas verkürzt dargestellt; wir haben insoweit aus der Begründung zum Bebauungsplan und aus dem Umweltbericht zitiert. Aber selbst wenn, führt dies nicht zur Unwirksamkeit der Begründung. Auf den Listen des Begehrens findet sich die Ermächtigung für die Vertreter des Begehrens, dass „zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorgenommen werden können, soweit diese nicht den Kern des Antrages berühren“, die Begründung kann also verändert werden. Daher verpflichte ich mich, die Begründung entsprechend zu ändern und einen Hinweis auf die 24. Änderung des Flächennutzungsplans aufzunehmen. Dem Gericht wird als Anlage bereits die neue Begründung übermittelt.

Die Aussage zur Frischluftschneise beruht auf dem Umweltbericht sowie auf der Planungshinweiskarte und der Karte für Luftqualität des Bayerischen Landesamts für Umwelt; die Fläche liegt nicht „zwischen Bebauungen“, sondern grenzt unmittelbar an weitere große Freiflächen an. Das Informationsblatt ist im Übrigen ohnehin nicht Teil der Begründung des Bürgerbegehrens.

Eine unzulässige Koppelung liegt nicht vor. Jedes Bürgerbegehren hat eine eigene Fragestellung und eine eigene Unterschriftenliste. Die Fragen sind äußerlich voneinander getrennt, so dass objektiv erkennbar ist, dass es um zwei unterschiedliche Fragestellungen geht; jeder Bürger konnte frei entscheiden, ob er eines, beide oder keines der Begehren unterschreibt. Die Entscheidung, beide Bürgerbegehren sowie das Informationsblatt auf DIN-A3-Blättern abzudrucken, ist erst kurz vor der Druckfreigabe aus rein pragmatischen Gründen gefallen.

Verwunderlich ist, dass der Beklagte darauf abstellt, dass ich nur meinen Zweitwohnsitz in Tegernheim habe. Es trifft zwar zu, dass ich meinen Lebensmittelpunkt in München habe, aber dies spielt keine Rolle. Entscheidend ist alleine der Wille zur Vertretung bei einem Bürgerbegehren, es könnte sich ja auch beispielsweise durch einen Anwalt vertreten lassen.
Entscheidend ist, dass es einen eindeutigen Willen der Bürgerinnen und Bürger gibt, die Grünfläche an der Westendstraße zu erhalten. Dies wurde durch die gesammelten Unterschriften eindeutig belegt. Das Bürgerbegehren hat sich auch nicht durch die Bekanntmachung des Bebauungsplans erledigt. Der Bebauungsplan ist nichtig, weil die Gemeinde ihn noch am Abend der Einreichung des Bürgerbegehrens beschlossen und am nächsten Tag bekannt gemacht und damit dessen verfassungsrechtlich verbürgtes Sicherungsrecht verletzt hat. Die Gemeinde darf nicht durch beschleunigte Durchsetzung ihrer Interessen Fakten schaffen, die dem Bürgerbegehren die Grundlage entziehen. Unser Bürgerbegehren ist daher wohlwollend dahin auszulegen, dass es die Einstellung des Bauleitplanverfahrens für den – mangels wirksamer Satzung – nicht in Kraft getretenen Bebauungsplan Nr. 98 erreichen will. An die sprachliche Abfassung eines Bürgerbegehrens dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden; wir haben bewusst eine bürgernahe Formulierung gewählt, da Bauleitplanverfahren nicht jedem Bürger geläufig sind. Mit der Bebauung ist im Übrigen noch nicht begonnen worden, die Fläche kann also tatsächlich weiterhin als Grünland genutzt werden.

Auch der Einwand, die Klage würde sich gegen den falschen Beklagten richten, geht fehl. Bei aufsichtlichen Bescheiden muss der Rechtsträger der Aufsichtsbehörde verklagt werden. Ansonsten würde der Bescheid bestandskräftig werden.

Daher ist nach Maßgabe des gestellten Antrags zu erkennen.

Unterschrift *Abend*

Anlage: veränderte Begründung des Bürgerbegehrens, in die nach dem Satz über den Flächennutzungsplan vom 27.03.2001 der Hinweis eingefügt worden war, dass der Flächennutzungsplan seit seiner 24. Änderung für die Fläche eine Wohnbaufläche mit Ortsrandeingrünung darstellt.

Dieses Schreiben wurde dem Landratsamt Regensburg vom VG Regensburg übermittelt, es erfolgte keine weitere Stellungnahme.

Das Gericht bestimmte Termin zur mündlichen Verhandlung für den 25.9.2026. Die Verhandlung, zu der alle Beteiligten ordnungsgemäß geladen waren und auch alle erschienen waren, verlief ohne neue Erkenntnisse zu erbringen. Der Vertreter der Gemeinde Tegernheim brachte vor, dass für die Gemeinde die Reaktionsfrist aus dem Bescheid über die Androhung der Ersatzvornahme zu kurz war, aber man wollte deshalb nichts gegen die vorgesetzte Behörde unternehmen.
Auf Nachfrage des Gerichts erklärte der Vertreter des Landratsamtes Regensburg, dass der Ersatzvornahmebescheid an Bernd Bremser als Übergabe-Einschreiben am 30. Juni 2026 zur Post gegeben worden war.
Am Schluss der Verhandlung stellte die Klagepartei den Antrag aus der Klageschrift vom 20. Juli 2026, der Beklagte beantragte Klageabweisung, der Vertreter der Gemeinde schloss sich den Ausführungen des Beklagtenvertreters an, stellte aber keinen eigenen Antrag. Die Verhandlung wurde mit dem Hinweis geschlossen, dass die Entscheidung den Beteiligten zugestellt werde.

Vermerk für die Bearbeitung:

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Regensburg ist zu entwerfen. Das Rubrum, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit, der Tatbestand und der Streitwertbeschluss sind erlassen. Bei der Rechtsmittelbelehrung ist nur das zulässige Rechtsmittel anzugeben.

Ladungen, Zustellungen und sonstige Formalien sind in Ordnung, soweit sich aus dem Sachverhalt nichts anderes ergibt.
Soweit der Akteninhalt nach Ansicht der Bearbeiter für eine Entscheidung nicht ausreicht, ist zu unterstellen, dass trotz Wahrnehmung der richterlichen Aufklärungspflicht eine weitere Sachverhaltsaufklärung nicht zu erreichen ist. Das Gericht ist allen prozessualen Pflichten nachgekommen.

Soweit die Entscheidung keiner Begründung bedarf oder in den Entscheidungsgründen ein Eingehen auf alle aufgeworfenen Rechtsfrage nicht erforderlich erscheint, sind diese in einem Hilfsgutachten zu erörtern.
Tegernheim hat 8436 Einwohner, davon 6770 Wahlberechtigte.
Der Bebauungsplan Nr. 98 „Westendstraße“ setzt für das gesamte Plangebiet ein Allgemeines Wohngebiet fest. Dem Bauträger wurde vom Landratsamt Regensburg am 20. März 2026 die Baugenehmigung für die Wohnbebauung im Plangebiet erteilt. Mit der Bebauung wurde bislang nicht begonnen.