

**Bürgerbegehren „Kein europäisches Zentrum für den Islam in München (ZIE-M)“
Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 01554

1 Anlage

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 01.10.2014
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass der Vorlage, Zuständigkeit

In den vergangenen Jahren wurde eine Unterschriftensammlung durchgeführt mit dem Ziel, in München einen Bürgerentscheid gemäß Art. 18 a Bayerische Gemeindeordnung (GO) „Kein europäisches Zentrum für den Islam in München (ZIE-M)“ herbeizuführen. Ein Muster der Unterschriftenliste mit der Fragestellung liegt als **Anlage 1** bei.

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hat der Stadtrat unverzüglich, spätestens binnen eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens zu entscheiden (Art. 18 a Abs. 8 Satz 1 GO und § 2 Ziffer 20 b der Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München). Dabei handelt es sich um eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle ohne Beurteilungs- oder Ermessensspielraum. Der Stadtrat hat lediglich zu prüfen und darüber zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren die nach Art. 18a GO vorgesehenen formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt. Seine Haltung zu den mit dem Bürgerbegehren verfolgten Zielen ist nicht Gegenstand dieser Entscheidung.

Aufgrund der gesetzlich vorgegeben kurzen Frist zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens war die unmittelbare Befassung der Vollversammlung ohne Behandlung im vorberatenden Ausschuss notwendig.

2. Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sind **nicht erfüllt**. Das gem. Art. 18a Abs. 6 GO erforderliche Unterschriftenquorum wurde zwar erreicht (vgl. unten Buchstabe a). Das Bürgerbegehren entspricht aber nicht den sonstigen gesetzlichen Anforderungen und ist damit rechtswidrig und unzulässig.

So enthalten die Unterschriftenlisten keine Angaben, die eine hinreichende Identifizierbarkeit der gem. Art. 18a Abs. 4 GO vertretungsberechtigten Personen zulassen (vgl. unten Buchstabe c). Die auf den Unterschriftenlisten enthaltene Begründung enthält zudem eine Vielzahl unrichtiger Tatsachenbehauptungen und Spekulationen, die zu einer Verfälschung des Bürgerwillens führen (vgl. unten Buchstabe d). Zudem wird die Fragestellung durch die Begründung

nicht hinreichend konkretisiert (vgl. unten Buchstabe e) und stellt aufgrund ihrer Unbestimmtheit einen Verstoß gegen die Glaubensfreiheit dar (siehe unten Buchstabe f).

Es wird daher vorgeschlagen das Bürgerbegehren „Kein europäisches Zentrum für den Islam in München (ZIE-M)“ für unzulässig zu erklären.

Im Einzelnen:

a) Unterschriftenquorum erreicht (Art. 18a Abs. 6 GO)

Zum Unterschriftenquorum stellt das Kreisverwaltungsreferat folgendes fest:

Durch die Initiatoren wurden am 18. September 2014 6.072 Listen mit ca. 60.000 Unterstützungsunterschriften für das Bürgerbegehren eingereicht und am 25. September 2014 um weitere 268 Listen mit ca. 2.600 Unterschriften ergänzt. Am 26. September 2014 wurden nochmals 466 Unterschriftenlisten mit ca. 4.000 Unterschriften nachgereicht.

Nach Art. 18 a Abs. 6 GO muss ein Bürgerbegehren in Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern von mindestens 3 % der Gemeindeglieder unterschrieben sein. Gemeindeglieder sind diejenigen Gemeindeangehörigen, die in ihrer Gemeinde das Recht besitzen, an Gemeindevahlen teilzunehmen.

Bei Einreichung des Bürgerbegehrens wurde daher ein Bürgerverzeichnis angelegt, in das alle deutschen und sonstigen EU-Staatsangehörigen eingetragen wurden, die am 18.09.2014 das 18. Lebensjahr vollendet hatten, sich seit mindestens zwei Monaten in der Landeshauptstadt München mit dem Schwerpunkt der Lebensbeziehungen aufhalten und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

In das Bürgerverzeichnis wurden 1.091.198 Personen eingetragen, so dass zur Erfüllung des Quorums mindestens 32.736 Bürgerinnen und Bürger das Bürgerbegehren unterstützen mussten.

Es wurden zwar auch Unterschriftenlisten eingereicht, bei denen abweichend zum Großteil der Listen als Vertretungsberechtigte Herr Michael Stürzenberger und Herr Thomas Weiß (anstelle von Herrn Christian Jung und Herrn Michael Stürzenberger) angegeben waren. Da ein Wechsel der Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens nicht zulässig ist, mussten diese Unterschriften für ungültig erklärt und von der Gesamtzahl der bestätigten Unterschriften abgezogen werden. Allerdings ist die Zahl dieser ungültigen Unterschriften so gering, dass sie keine Auswirkung auf das Quorum hat.

Die Prüfung von 53.464 Unterschriften auf 5.357 Unterschriftenlisten hat ergeben, dass nach Abzug der ungültigen Stimmen insgesamt 36.531 gültige Unterschriften geleistet worden sind (Stand der Auswertung: 26. September 2014, 15.00 Uhr).

Das notwendige Unterschriftenquorum wurde somit erreicht.

Auf die Prüfung der restlichen 1.449 Unterschriftenlisten hat das Kreisverwaltungsreferat im Interesse eines sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit der Ressource Personal verzichtet.

b) Formelle Zulässigkeit der Fragestellung (Art. 18a Abs. 4 GO)

Das eingereichte Bürgerbegehren hat folgende Fragestellung:

„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?“

Es handelt sich um eine Frage, die den eigenen Wirkungskreis der Landeshauptstadt München betrifft und mit Ja oder Nein zu beantworten ist. Sie genügt damit den formellen Anforderungen des Art. 18a Abs. 4 GO. Zur hinreichenden Bestimmtheit der Fragestellung vgl. unten Buchstabe e).

Der Verein Zentrum für Islam in Europa München e.V. (im Folgenden ZIE-M e.V.) hat sich mittlerweile in Münchner Forum für Islam e.V. (MFI e.V.)¹ umbenannt. Auch das von dem Verein betriebene Projekt wurde entsprechend umbenannt. In der Beschlussvorlage wird im Folgenden für den Verein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit weiterhin der Name „ZIE-M e.V.“ sowie für das Projekt der Name „ZIE-M“ verwendet.

c) Keine eindeutige Identifizierung der Vertreter möglich (Art. 18a Abs. 4 GO)

Gemäß Art. 18a Abs. 4 GO müssen bei einem Bürgerbegehren bis zu drei Personen genannt sein, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (im Folgenden: Vertreter).

aa) Anforderungen an die Benennung der Vertreter

Unterschriften für ein Bürgerbegehren sind nur wirksam abgegeben, wenn die Vertreter **auf den einzelnen Unterschriftenlisten** benannt worden sind. Auch auf sie muss sich der Wille der Unterzeichnenden nachweislich beziehen.² Es sind **genaue Angaben zu den Vertretern auf den Unterschriftenlisten** notwendig.³ Diese Angaben müssen den Unterzeichnern ebenso wie der Gemeinde eine **eindeutige Identifizierung** der Vertretungsberechtigten ermöglichen. Dazu ist in aller Regel die **Angabe des Namens und Vornamens sowie der jeweiligen Anschrift** erforderlich.⁴ Werden Vertretungsberechtigte ohne Adresse benannt, ist in der Regel eine Identifizierung nicht möglich, was zur formellen Unzulässigkeit führt.⁵ Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (im Folgenden: BayVGh) hat in der Vergangenheit die Bedeutung der hinreichenden Ermächtigung der

1 Zur Änderung der Projektbezeichnung vgl. <http://www.islam-muenchen.de/?p=50>

2 Vgl. BayVGh, Beschluss vom 08.07.1996, 4 CE 96.2182, BayVBI 1997, 89

3 Vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Zif. 13.04, Rn. 10; Vgl. zur Problematik VG Bayreuth, Urt. vom 22.06.2012, Az.: B 5 K 11.410

4 Die Angabe einer gemeinsamen Postanschrift der Vertreter und ihrer Stellvertreter zu dem Zweck, die Erreichbarkeit aller vertretungsberechtigten Personen zu sichern, kann nur zusätzlich erfolgen und genügt nur gegenüber der Gemeinde, kann also den Mangel auf den Unterschriftenlisten nicht heilen (vgl. PDK, BayGO, Art. 18a Rn. 2.3.2.4.1)

5 Vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Zif. 13.04, Rn. 10

Vertreter des Bürgerbegehrens durch die Unterzeichner betont. Eine ausreichende Ermächtigung liegt nur vor, wenn die zu legitimierende Person auch identifizierbar ist.⁶ Auch das OVG NW betont, dass vielfach ein Bürgerbegehren gerade deshalb unterschrieben werde, weil es von bestimmten Personen – und nicht von anderen – vertreten werde.⁷

Laut BayVGh ist es auch für rechtsunkundige Initiatoren ohne weiteres zumutbar, Angaben zu den Vertretern auf den Unterschriftenlisten aufzunehmen, damit eine Identifizierung möglich ist. Daher könnte auch das Argument, dass die Vertreter den Unterzeichnern bekannt gewesen seien, den vorhandenen Formmangel nicht heilen, schon da sich eine solche „Bekanntheitsbehauptung“ kaum lückenlos beweisen lässt. Es ist gerade Zweck der gesetzlichen Formvorschrift, unnötige Streitigkeiten über Dinge, die sich unschwer eindeutig regeln lassen, zu vermeiden.⁸

Enthalten die Unterschriftenlisten keinen Hinweis, ob die Vertreter allein oder nur gemeinsam zur Vertretung berechtigt sind, ist von einer gemeinschaftlichen Vertretung auszugehen.⁹ Nach der Rechtsprechung des BayVGh können die Vertreter des Bürgerbegehrens wie notwendige Streitgenossen wirksam nur gemeinschaftlich handeln.¹⁰ Wenn sich die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in Kenntnis ihrer Gestaltungsmöglichkeiten auf eine Gesamtvertretung geeinigt haben, sind sie daran gebunden.¹¹ So würde auch ein Ausscheiden eines Vertreters vor der Zulassung durch den Stadtrat im Falle einer Gesamtvertretung zu einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen.¹²

bb) Keine hinreichende Identifizierbarkeit beider Vertreter

Auf den eingereichten Unterschriftenlisten finden sich zur Benennung der Vertreter folgende Angaben:

„Als Vertreter gemäß Art. 18a Abs. 4 BayGO werden benannt:

*1. Vertreter: Christian Jung, München 2. Vertreter: Michael Stürzenberger, München
Die Vertreter werden ermächtigt, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrages berühren, sowie das Bürgerbegehren bis zum Beginn der Versendung der Abstimmungsbenachrichtigungen gemeinschaftlich zurückzunehmen. (...).“*

Die eingereichten Unterschriftenlisten enthalten keine vollständige Anschrift der Vertreter, sondern statt dessen neben den Vornamen und Namen nur die Angabe „München“. In einer Millionenstadt wie München genügt dies nicht, um den Unterzeichnern eine hinreichende Identifizierung beider Vertreter zu ermöglichen. So sind in München mit Stand 18.09.2014 sechs Personen mit dem alleinigen Namen Christian Jung gemeldet, dazu

6 Siehe z.B. BayVGh, Beschluss vom 08.07.1996 (4 CE 96.2182)

7 Vgl. OVG NW, Urteil vom 15.02.2000, Az. 15 A 552/97

8 Vgl. BayVGh, Beschl. vom 08.07.1996, Fst. 1996, Rdn. 320

9 Vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 12 mit Verweisen auf die einschlägige Rechtsprechung

10 Vgl. BayVGh, Urteil vom 10.03.1999, Az. 4 B 98.1349; vgl. auch Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 12 mit weiteren Verweisen

11 Vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 12 a)

12 Vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 15 a)

noch 4 weitere Personen, die auch Christian Jung heißen, deren Rufname aber nicht Christian ist. Zudem sind im Zeitraum der Unterschriftensammlung (nach Oktober 2011) weitere 3 Personen mit dem Namen Christian Jung aus München weggezogen.

Zwar ist und war im Zeitraum der Unterschriftensammlung in München nur eine Person mit dem Namen Michael Stürzenberger gemeldet. Diese Information haben Unterzeichnende aber nicht. Daher ist auch bei Herrn Stürzenberger sehr fraglich, ob der Zusatz „München“ ausreicht. Selbst wenn man aber von einer Identifizierbarkeit von Herrn Stürzenberger ausgehen würde, so genügte dies nicht, um den bei Herrn Jung bestehenden Mangel zu heilen. Mangels anderer Hinweise auf der Unterschriftenliste können beide Vertreter nur gemeinschaftlich handeln. Die Bürgerinnen und Bürger haben die Unterschriften nur unter der Prämisse zweier gemeinschaftlicher Vertreter (Herr Jung ist auch als 1. Vertreter genannt!) abgegeben. Daher reicht eine Identifizierbarkeit von nur einem Vertreter (hier zudem dem 2. Vertreter) nicht aus.

Für rechtsunkundige Initiatoren ist es zudem sehr leicht möglich, sich über die Notwendigkeit der Angabe einer Anschrift zu informieren. Die Angabe der Anschrift entspricht der gängigen Praxis bei anderen Bürgerbegehren¹³. Auch im Internet leicht auffindbare Muster für Unterschriftenlisten von Bürgerbegehren in Bayern enthalten die Anschrift der Vertreter¹⁴; gleiches gilt für Muster in der einschlägigen Kommentarliteratur.¹⁵

Auch dass die Unterschriftenlisten beidseitig in der Kopfzeile eine Postfachadresse der Partei Die Freiheit (Landesverband Bayern) sowie auf einer Seite einen Link auf die Webseite des bayerischen Landesverbandes enthalten, ändert hieran nichts. Die Postfachadresse selber lässt keine Rückschlüsse auf die Vertreter zu. Über die hergestellte Verbindung zur Partei Die Freiheit wäre allenfalls eine mittelbare Identifizierung von Herr Stürzenberger möglich. Dies gilt aber nicht für Herrn Jung, da dieser seit Ende 2011 nicht mehr in der Partei aktiv ist.¹⁶

Das eingereichte Bürgerbegehren genügt mithin mangels ausreichender Identifizierbarkeit der Vertreter nicht den formellen Anforderungen des § 18a Abs. 4 GO und ist schon aus diesem Grund als formell unzulässig zurückzuweisen.

d) Begründung verletzt Abstimmungsfreiheit (Art. 18a Abs. 4 GO)

Zwingend notwendiger Bestandteil des Bürgerbegehrens ist nach Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO seine Begründung. Die Begründung muss in den Grundzügen den Sachverhalt, die sich daraus ergebende Problematik sowie die Gründe und Ziele darstellen. Es muss deutlich werden, weshalb die Initiatoren die Beteiligung am Bürgerbegehren für sinnvoll und

13 Vgl. zuletzt Unterschriftenliste zum Bürgerbegehren zur Verhinderung der 3. Startbahn, abrufbar im Internet unter http://riswebp001.srv.ha3.dir.muenchen.de/RII/RII/ris_vorlagen_dokumente.jsp?risid=2605277, dort Anlage 1

14 Vgl. z.B. das unter http://bayern.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2011_Merkblatt_BE_Bayern.pdf mit Stand 19.09.2014 abrufbare Muster des Vereins Mehr Demokratie e.V. Landesverband Bayern

15 Vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Muster, Zif. 35.10

16 Vgl. <http://europenews.dk/de/node/51676>

wünschenswert halten.¹⁷ Mit der Begründung, die auf den Unterschriftenlisten anzubringen ist, sollen sich die Bürger vor der Unterzeichnung der Unterschriftenlisten auseinandersetzen, die Bedeutung und Tragweite der Fragestellung erkennen und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können.¹⁸

Der BayVGh hat mit Beschluss vom 09.12.2010 festgestellt, dass sich aus dem Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 Bayerische Verfassung in Gestalt der Abstimmungsfreiheit **Anforderungen an die Richtigkeit** der Begründung eines Bürgerbegehrens ergeben. Die Entscheidung der Stimmberechtigten könne bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und dieses die erforderliche Mindestanzahl erreicht, nur dann sachgerecht ausfallen, wenn die Abstimmenden den Inhalt des Bürgerbegehrens verstehen, seine Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen können. **Mit diesen Grundsätzen sei es nicht vereinbar, wenn in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden** oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird.¹⁹ Davon zu unterscheiden sind bloße Meinungsäußerungen oder subjektive Bewertungen in der Begründung des Bürgerbegehrens. Auf solche kann die Gemeinde nur durch eigene politische Argumente reagieren – sie führen nicht zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.²⁰

Laut OVG Schleswig liegt eine Täuschung des Bürgerwillens durch mangelhafte Begründung auch dann vor, wenn die zur Begründung angeführten Argumente zwar die eigentlichen Motive des Begehrens aufzeigen, aber mit der zur Entscheidung gestellten Frage nichts gemein haben und sie dadurch in einem falschen Licht erscheinen lassen.²¹

Dabei kommt es darauf an, wie unbefangene Bürgerinnen und Bürger die Begründung nach ihrem Empfängerhorizont verstehen müssen. Nicht entscheidend ist, ob den unzutreffenden Tatsachenbehauptung eine Täuschungsabsicht zu Grunde liegt; denn maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen.²²

Im Einzelnen:

aa) Unrichtige Tatsachenbehauptung zur Beobachtung/Überwachung durch Verfassungsschutz

Die Begründung enthält unter 1. folgende Aussagen:

„Bauherr des geplanten Zentrums ist ZIE-M e.V. Der erste Vorsitzende Imam

17 vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18 a Abs.4, 13.04 Nr. 8 a

18 Vgl. PDK BayGO, Art. 18a, Rn. 2.3.2.3 mit Verweisen auf die einschlägige Rechtsprechung

19 BayVGh, Beschluss vom 09.12.2010, Az. 4 CE 10.2943; vgl. mittlerweile auch BayVGh, Beschluss vom 25.06.2012, Az. 4 CE 12.1224, wo dieses Erfordernis wiederholt wird.

20 Vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18a Abs. 4 GO, Rn. 8 c) bb)

21 OVG Schleswig, Urt. vom 19.12.2005, Az. 2 LB 29/05

22 Vgl. VG Augsburg, Beschluss vom 29.11.2010, Az. Au 7 E 10.1808, bestätigt durch BayVGh, Beschluss vom 09.12.2010, Az. 4 CE 10.2943

*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 Görüs (IGMG). Imam Idriz führte laut abgehörter Telefonate Anweisungen des fundamentalistischen Muslimbruders Ibrahim el-Zayat aus.“*

Unter 5. heißt es:

*„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.**“*

Initiator des Projekts ZIE-M ist der Verein ZIE-M e.V., der aus einem breiten Bündnis unterschiedlicher muslimischer Vereine in München und dem Umland sowie Privatpersonen besteht.²³

Für die unbefangenen Bürgerinnen und -bürger ergibt sich nach objektivem Empfängerhorizont aus den unter Ziffer 1 und Ziffer 5 gemachten Aussagen, dass wesentliche Personen des das Projekt ZIE-M betreibenden Vereins ZIE-M e.V. seit 2007 ununterbrochen vom Verfassungsschutz beobachtet werden. Die enge Verbindung zwischen ZIE-M e.V. und der IGP und damit auch der namentlich aufgeführten Personen wird in der Begründung eindeutig hergestellt. **Bürgerinnen und Bürger gehen damit davon aus, dass die Initiatoren zum Zeitpunkt der Unterschrift im Verdacht stehen, verfassungsfeindliche Ziele zu verfolgen.**

Die Tatsachenbehauptung, dass die IGP seit 2007 vom Verfassungsschutz beobachtet bzw. überwacht wird, ist spätestens seit dem 23.03.2012, dem Tag der Veröffentlichung des Verfassungsschutzberichtes 2011 durch das Bayerische Staatsministerium des Innern, **belegbar unrichtig.**²⁴

Die IGP wurde zwischen 2007 und 2010 in den Verfassungsschutzberichten erwähnt.

Allerdings heißt es bereits im am 03.03.2011 erschienenen Verfassungsschutzbericht 2010 einschränkend zur IGP unter der Überschrift „1.6. Islamische Gemeinde Penzberg (IGP) unterliegt im Rechtsstreit gegen Freistaat Bayern“:

„Der Imam der IGP hat im Berichtsjahr verschiedene Veröffentlichungen herausgegeben, in denen er für einen mit dem Grundgesetz vereinbaren Islam eintritt. Die Vereinssatzung von ZIE-M wurde zwischenzeitlich um ein ausdrückliches Bekenntnis zum Grundgesetz und eine ausdrückliche Ausschlussklausel von extremistischen Mitgliedern ergänzt.

*Ob in der zwischenzeitlich geäußerten Distanz zu extremistischen Organisationen eine anhaltende, eigenständige, der freiheitlichen demokratischen Grundordnung entsprechende Ausrichtung zu sehen ist, bleibt abzuwarten. **Neue Erkenntnisse über verfassungswidrige Aktivitäten ergaben sich im Berichtsjahr jedenfalls nicht.**“²⁵*

²³ Vgl. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 12.01.2011, Sitzungsvorlagen Nr. 08-14 / V 05868

²⁴ Siehe hierzu <http://www.verfassungsschutz.bayern.de/service/mitteilungen/>

²⁵ Siehe hierzu der Verfassungsschutzbericht 2010, Seite 34, abrufbar unter http://www.verfassungsschutz.bayern.de/imperia/md/content/lfv_internet/service/jahresbericht_2010.pdf

Bereits seit März 2011 ist also allgemein bekannt, dass im Jahr 2010 dem Verfassungsschutz keine neuen Erkenntnisse bezüglich verfassungswidriger Aktivitäten durch die IGP vorlagen. Dennoch enthält die Begründung der erst am 14.10.2011 gestarteten Unterschriftensammlung²⁶ an zwei wesentlichen Stellen den Hinweis auf eine seit 2007 bestehende (und damit noch andauernde) Überwachung bzw. Beobachtung der IGP durch den Verfassungsschutz. In den Verfassungsschutzberichten der Jahre 2011, 2012 und 2013 wird die IGP nicht mehr erwähnt; spätestens seit dem 23.03.2012 enthält die Begründung also eindeutig falsche Tatsachenbehauptungen.²⁷

Diese Gefahr einer falschen Tatsachenbehauptung hätten die Initiatoren des Bürgerbegehrens auch unproblematisch und zumutbar verhindern können, indem konkret auf die zum Zeitpunkt der Erstellung der Begründung vorliegenden Verfassungsschutzberichte verwiesen worden wäre (also z.B. Verfassungsschutzbericht 2009). Die Einstellung der Beobachtung kam für die Initiatoren auch nicht völlig überraschend, da schon aus dem Verfassungsschutzbericht 2010 keine neuen Erkenntnisse über verfassungswidrige Aktivitäten hervorgingen.

Die Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren wurde bis Ende September 2014 fortgesetzt. Alle eingereichten Unterschriftenlisten enthielten in der Begründung die unzutreffenden Tatsachen bezüglich der Beobachtung durch den Verfassungsschutz. Aus einem Artikel, den Herr Stürzenberger auf der Parteiwebsite von Die Freiheit am 15.06.2012 veröffentlicht hat, ergibt sich, dass Mitte 2012 gerade einmal etwas mehr als 2.000 Unterschriften vorlagen.²⁸ Ein Großteil der Unterschriften wurde mithin erst zu einem Zeitpunkt geleistet, zu dem die Unrichtigkeit der Tatsachenbehauptung bereits feststand. Dem wesentlichen Teil der Bürgerinnen und Bürger, die für das Bürgerbegehren nach diesem Zeitpunkt unterschrieben haben, lag also eine Begründung mit falschen Tatsachenbehauptungen vor.

Diese unrichtigen Tatsachenbehauptungen spielen in der Begründung auch nicht nur am Rande eine Rolle, sondern stellen ein tragendes Begründungselement dar. Das ergibt sich zum einen daraus, dass diese Behauptungen **bei zwei von sechs Punkten** in der Begründung aufgeführt werden, zum anderen wird die Tatsache der Überwachung durch den Verfassungsschutz auf den Unterschriftenlisten **farbig hervorgehoben**, um die Wichtigkeit gerade auch dieser Tatsache herauszustellen. Es ist auch davon auszugehen, dass die Überwachung/Beobachtung durch den Verfassungsschutz für die Bürgerinnen und -bürger eine überaus wichtige und damit besonders unterschriftsrelevante Information darstellt. So liegt es auf der Hand, dass es einen entscheidenden Unterschied macht, ob der Bau einer islamischen Einrichtung von Personen initiiert wird, die Teil einer vom Verfassungsschutz überwachten Gruppe sind, bei denen also zumindest der Verdacht verfassungswidriger Tätigkeiten besteht.

26 Siehe hierzu die Pressemitteilung der Partei Die Freiheit zum Start des Bürgerbegehrens, abrufbar unter <http://www.bayern.diefreiheit.org/pressemitteilung-zur-auftaktveranstaltung-fur-das-burgerbegehren-%E2%80%9Ekein-europaisches-zentrum-fur-den-islam-in-munchen%E2%80%9C/>

27 Siehe hierzu beispielhaft den Verfassungsschutzbericht 2011, abrufbar im Internet

28 Siehe hierzu Artikel unter <http://diefreiheit.org/home/2012/06/munchen-kundgebung-gegen-das-europaische-islamzentrum/>, darin heißt es wörtlich: „Bisher sind über 2000 Unterschriften zusammengekommen“

Auch wenn es auf eine eventuelle Täuschungsabsicht und Kenntnis der Initiatoren des Bürgerbegehrens bei der Frage der Rechtswidrigkeit der Begründung nicht ankommt, sei darauf hingewiesen, dass Herr Stürzenberger als einer der Vertreter gemäß Art. 18a Abs. 4 BayGO belegbar Kenntnis davon hatte, dass die Begründung in wesentlichen Elementen nicht mehr den Tatsachen entspricht.²⁹

Es ist auch nicht ersichtlich, warum bei einem Bürgerbegehren, bei dem eine vergleichsweise lange Zeit erforderlich ist, um die notwendigen Unterschriften zu sammeln und bei dem als wesentlicher Eckpfeiler der Begründung ohne Not auf eine sich möglicherweise im Laufe der Zeit ändernde Tatsache zurückgegriffen wird, schutzwürdiger sein soll, als eine Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren, bei der die Gefahr der Überholung der Informationen schon gar nicht auftritt, weil für die Unterschriftensammlung nur kurze Zeit von Nöten ist.

bb) Unrichtige Tatsachenbehauptung zu angeblichem Zuschussantrag des Stadtrats der Landeshauptstadt München

Unter Ziffer 6 der Begründung befindet sich folgende Tatsachenbehauptung:

„Der Stadtrat hat in seinem Antrag einen finanziellen Zuschuss durch den Freistaat angeregt, was abzulehnen ist“.

Bürgerinnen und Bürger können diese Aussage nur so verstehen, dass der Stadtrat als Gremium mittels Beschluss den Freistaat Bayern um einen finanziellen Zuschuss zum Bau des ZIE-M gebeten hat. Einen solchen Beschluss gab es nie. Die Initiatoren beziehen sich wohl auf einen Antrag mehrerer Fraktionen vom 19. März 2010, in dem eine Unterstützung der Landeshauptstadt München bei den Bemühungen des ZIE-M e.V., finanzielle Unterstützung für die Imam-Ausbildung zu erhalten, gefordert wurde. Dieser Antrag wurde aber nie vom Stadtrat beschlossen.

Diese falsche Tatsachenbehauptung ist auch schon alleine deshalb für die Gemeindegliederinnen und -glieder von besonderer Relevanz, weil es die einzige Aussage in der Begründung ist, die die in der Fragestellung behaupteten „Planungen“ der Landeshauptstadt München konkretisiert (vgl. hierzu auch unten Buchstabe e).

Da die Begründung folglich keinerlei wahre Tatsachen bezüglich des wesentlichen Punktes der Fragestellung – Stopp aller Planungen der Stadt München – enthält, haben die zur Begründung angeführten Argumente mit der zur Entscheidung gestellten Frage kaum etwas gemein. Die Frage erscheint dadurch insgesamt in einem falschen Licht, was zur Unzulässigkeit führt.³⁰

²⁹ Dies wird z.B. durch die Frage von Herr Stürzenberger bei der Vorstellung des Verfassungsschutzberichtes 2013 an den Staatsminister des Innern deutlich, warum Herr Idriz **nicht mehr** durch den Verfassungsschutz beobachtet werde. Auch spricht Herr Stürzenberger in späteren, von der Begründung des Bürgerbegehrens unabhängigen Veröffentlichungen nur noch davon, dass Herr Idriz jahrelang vom Verfassungsschutz beobachtet **wurde**.

³⁰ Vgl. OVG Schleswig, Urt. vom 19.12.2005, Az. 2 LB 29/05

cc) Spekulative Tatsachenbehauptung zum Verkehrsaufkommen und der Lage

Die Begründung enthält in Ziffer 3 folgende Behauptung:

„Das geplante Zentrum (...) wird ein erhebliches Verkehrsaufkommen in der Innenstadt nach sich ziehen“.

Da ein konkreter Standort für das ZIE-M nicht feststeht, ist der Verweis auf ein hohes Verkehrsaufkommen in der Innenstadt und die damit verbundene Behauptung eines Baus des ZIE-M in der Innenstadt rein spekulativ.

dd) Spekulative Behauptung zur Finanzierung und zu den Folgekosten des Baus

In Ziffer 6 der Begründung sind folgende Aussagen enthalten:

„Der Bau des ZIE-M soll durch eine Spende in Höhe von ca. 30 Mio. Euro durch den Emir von Katar einem Scharia-Staat (...), mitfinanziert werden.“

„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.“

Ob der Emir von Katar Großspender für den Bau des ZIE-M ist, stand nach Kenntnis der Landeshauptstadt München weder 2011 noch aktuell fest. Worauf sich die Befürchtung der Vertreter des Bürgerbegehrens stützt, dass die laufenden Kosten durch die Bürger in Bayern beglichen werden müssen, ist nicht ersichtlich.

ee) Falschbezeichnung als Europäisches Zentrum für den Islam

Die Bezeichnung des Bürgerbegehrens sowie die verwendete Fragestellung enthalten eine falsche Benennung des Projekts, gegen das sich das Bürgerbegehren richtet. Mit „kein europäisches Zentrum für den Islam“ wird suggeriert, dass es sich beim ZIE-M um ein Zentrum für die Gesamtheit der in Europa beheimateten Musliminnen und Muslime handeln soll. Dies ist nach den der Landeshauptstadt München vorliegenden Informationen unrichtig. Das Projekt ZIE-M verfolgte laut dessen Initiatoren von Anfang an das Ziel, ein Zentrum zu schaffen, das auf Grundlage des **europäisch geprägten Islams** für die Münchner Musliminnen und Muslime eine Begegnungsstätte (auch mit Nichtmuslimen) darstellen soll.³¹ Auch durch diese Fehlbezeichnung wird der Bürger über den Inhalt des Projekts getäuscht.

31 Siehe hierzu unter anderem die aktuelle Broschüre zum ZIE-M (MFI) unter <http://www.islam-muenchen.de/wp-content/uploads/2014/07/MFI-flyer-2014-A5.pdf>

Fazit zur Begründung: Unzulässigkeit der Bürgerbegehrens wegen Verfälschung des Bürgerwillens

Die auf den eingereichten Unterschriftenlisten vorhandene Begründung besteht in wesentlichen Teilen aus für die Abstimmung relevanten unwahren Tatsachenbehauptungen sowie nicht belegbaren Spekulationen und enthält zudem keinerlei konkrete Aussagen zu den durch die Fragestellung implizierten, angeblichen Planungen der Landeshauptstadt München. Es bleibt in der Begründung vielmehr vollkommen unklar, welche Rolle die Landeshauptstadt München beim Bau des ZIE-M überhaupt spielt. Die Begründung ist geeignet bei den Bürgerinnen und Bürgern eine falsche Vorstellung über den Inhalt des Bürgerbegehrens hervorzurufen, sie mithin zu täuschen. **Jedenfalls aus der Gesamtschau führt die Begründung zu einer Verfälschung des Bürgerwillens.**

Die eingereichten Unterschriftenlisten genügen mithin nicht den aus Art. 7 Abs. 2 Bayerische Verfassung folgenden Anforderungen zum Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt in Gestalt der Abstimmungsfreiheit. **Das Bürgerbegehren ist mithin auch wegen der Begründung für unzulässig zu erklären.**

Rein vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass eine nachträgliche Abänderungen der Begründung die in der Phase der Sammlung der erforderlichen Unterstützerunterschriften liegende Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit nicht ungeschehen machen kann.³²

e) Fragestellung genügt nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz

Bei der Auslegung der Fragestellung ist grundsätzlich eine „wohlwollende“ Tendenz gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut für die Bürger handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Auch Grundsatzbeschlüsse sind möglich. Für die Auslegung der Fragestellung gilt, dass nicht die subjektive, im Lauf des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren vom Sinn und Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens, sondern nur der objektive Erklärungsinhalt maßgeblich sein kann, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste.³³

Die Zulassung eines Bürgerbegehrens setzt aber– als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal - eine **ausreichend bestimmte Fragestellung** voraus. Der Bestimmtheitsgrundsatz verlangt, dass erkennbar ist, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird. Die Bürger müssen erkennen können, für was oder gegen was sie ihre Stimme abgeben.³⁴ Auch muss die Gemeinde erkennen können, wie sie die durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid getroffene Entscheidung vollziehen kann.³⁵

32 vgl. BayVGh, Beschluss vom 09.12.2010, Az. 4 CE 10.2943

33 vgl. PDK BayGO, Art. 18a, Rn. 2.3.2.2.1 mit weiteren Nachweisen

34 vgl. BayVGh, Urt. vom 19.02.1997, BayVBl. 1997 S.276

35 vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Art. 18 a Abs. 4, 13.04 Rn. 7 b

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens ist aus sich heraus sehr unbestimmt. Es ist aus der Frage weder erkennbar, worum es sich beim ZIE-M genau handelt, noch welche „Planungen“ die Landeshauptstadt München stoppen soll.

Die Begründung enthält **nicht eine einzige wahre Aussage zu „Planungen“** der Landeshauptstadt München. Die allein zu diesem Thema in Ziffer 6 der Begründung enthaltene Aussage zur Anregung eines Zuschusses durch den Stadtrat beim Freistaat, ist unrichtig. Mithin findet durch die Begründung keinerlei Konkretisierung des zentralen Bestandteils der Fragestellung „Stopp aller Planungen der Landeshauptstadt München“ statt.

Zieht man alle unrichtigen und rein spekulativen Inhalte der Begründung ab, so verbleibt **zum Bauvorhaben selbst** im wesentlichen nur die Aussage, dass es um einen islamischen Bau mit voraussichtlich 6000qm Fläche handeln soll, der ein Gemeindehaus, eine Akademie, eine Moschee, eventuell ein Minarett, eine Bibliothek und ein Museum enthalten soll. Aus der Begründung ergeben sich darüber hinaus keine genaueren Konkretisierungen des Bauprojekts (genauer Standort, Finanzierung, genaue Gestaltung, Folgekosten, etc.). Für die Bürgerinnen und Bürger ist damit eine ausreichende Auseinandersetzung mit dem Vorhaben nicht möglich.

Auch für die Landeshauptstadt München bleibt unklar, wie sie ein solchen Bürgerentscheid vollziehen soll bzw. worauf sich die Bindungswirkung des Bürgerentscheids bezieht.

- Soll vom Beschluss ein „Planungsstopp“ umfasst sein, wenn andere Initiatoren ein entsprechendes Bauwerk planen würden? Hat sich das Bürgerbegehren inhaltlich bereits erledigt, weil die Initiatoren nicht mehr vom Verfassungsschutz beobachtet werden?
- Ändert sich die Situation, wenn es keine Spende durch den Emir von Katar gibt?
- Gilt der Bürgerentscheid noch, wenn eine kleinere Fläche als die genannten 6000 qm für einen solchen Bau genutzt wird?
- Wäre das Bürgerbegehren schon dann hinfällig, wenn die Landeshauptstadt München und der Freistaat Bayern erklären, dass sie keinerlei Unterhalts- oder Folgekosten tragen?

Anders als bei einem Projekt, welches einen gewissen Planungs-/Konkretisierungsstand erreicht hat und der Gemeinde und den Bürgerinnen und Bürgern eine Auseinandersetzung mit dem Vorhaben erlaubt, bleibt hier also völlig vage, welche Eigenschaften der geplante Bau haben wird und aus welchen Gründen dieser abgelehnt werden soll. **Die Fragestellung genügt deshalb nicht dem Bestimmtheitsgebot und ist aus diesem Grund unzulässig.**

f) Verstoß gegen die Glaubensfreiheit

Würde man die Abstimmungsfrage wegen ihrer Unbestimmtheit so auslegen, dass grundsätzlich islamische Sakralbauten verhindert werden sollen, so verstieße dies gegen die grundgesetzlich garantierte Glaubensfreiheit. Das Grundrecht garantiert neben den inneren Vorstellungen über eine Religion oder Weltanschauung und dem Bilden sowie Inneha-

ben eines Glaubens (*forum internum*) das *forum externum* – die religiös-weltanschauliche Bekenntnis- und Ausübungsfreiheit. Zu dieser Ausübungsfreiheit gehört auch das Recht einer Glaubensgemeinschaft, die Gebäude zu errichten, die nach ihrem Selbstverständnis für die individuelle Religionsausübung ihrer Mitglieder erforderlich sind.³⁶

Die Begründung des Bürgerbegehrens zielt letztlich darauf ab, durch Desinformationen Ängste gegen das Projekt ZIE-M und die dahinterstehenden Personen zu schüren und die Initiatoren (und damit mittelbar auch die muslimischen Mitbürgerinnen und Mitbürger) zu diskreditieren, statt notwendige Informationen zu liefern.³⁷

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Dem Verwaltungsbeirat der Rechtsabteilung des Direktoriums, Herrn Stadtrat Johann Altmann, wurde ein Exemplar der Beschlussvorlage zugeleitet.

II. Antrag des Referenten

1. Das am 18.09.2014 eingereichte Bürgerbegehren „Kein europäisches Zentrum für den Islam in München (ZIE-M)“ ist unzulässig.
2. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Der Referent

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

36 Vgl. Kokott in: Sachs, GG, Art. 4 Rdnr. 34

37 Laut Bayerischem Verfassungsschutz dient das Bürgerbegehren sowohl im Internet als auch bei Veranstaltungen der Partei Die Freiheit als Plattform für islamfeindliche Propaganda, die sich primär gegen die Religionsfreiheit richtet - vgl. „Verfassungsschutzinformationen Bayern 1. Halbjahr 2013“ des Bayerischen Staatsministeriums des Innern

IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wv. -Direktorium- Rechtsabteilung

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An Planungsreferat**
An das Kreisverwaltungsreferat
An D-FgR
z. K.

Am