

Gericht: VG Regensburg
Aktenzeichen: RN 3 K 11.1641
Sachgebiet: 140 99

Rechtsquellen:

Art. 12a der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKrO)

Hauptpunkte:

Ambulante Patientenversorgung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises

Änderung der Fragestellung und Auslegung eines Bürgerbegehrens

Inhaltliche Bestimmtheit

Koppelungsverbot

Rechtswidrigkeit des Ziels eines Bürgerbegehrens

Leitsätze:

Urteil der 3. Kammer vom 11. Juli 2012



Verkündet am 11.7.2012

stv. Urkundsbeamtin

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

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

- Kläger -

zu 1 bis 3 bevollmächtigt:

gegen

Landkreis Rottal-Inn

vertreten durch den Landrat

Ringstr. 4 - 7, 84347 Pfarrkirchen

- Beklagter -

beteiligt:

Regierung von Niederbayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses

Postfach, 84023 Landshut

wegen

Bürgerbegehrens "Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn"

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, unter Mitwirkung von

Präsident Dr. Korber

Richterin am Verwaltungsgericht Beck

Richter am Verwaltungsgericht Dr. Pfister

ehrenamtlichem Richter Hofbauer

ehrenamtlicher Richterin Irber

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **11. Juli 2012** folgendes

Urteil:

- I. Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 20. September 2011 verpflichtet, das Bürgerbegehren „Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn“ mit folgender Fragestellung zuzulassen:
„Sind Sie dafür, dass sich der Landkreis Rottal-Inn als Gesellschafter der landkreiseigenen Rottal-Inn-Klinken GmbH dafür einsetzt, an den Krankenhäusern Pfarrkirchen und Simbach a. Inn eine möglichst wohnortnahe internistische stationäre Grundversorgung und eine chirurgische ambulante Versorgung von 7:00 Uhr bis 22:00 Uhr zu gewährleisten, auch wenn die geforderten Leistungen über den Krankenhausplan des Freistaates Bayern hinausgehen, nicht förderfähig sind und somit vom Krankenhausträger selbst finanziert werden müssen?“.
- II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Das Urteil ist in Ziffer II. vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, wenn die Kläger nicht vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

Tatbestand:

Die Kläger sind die Vertreter des Bürgerbegehrens „Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn“. Der Beklagte ist zu 100 % Gesellschafter der Rottal-Inn-Kliniken GmbH, die an den Standorten Simbach am Inn, Pfarrkirchen und Eggenfelden drei Krankenhäuser betreibt. In den Vorjahren plante der Beklagte den Verkauf der Krankenhäuser an einen privaten Klinikbetreiber. Diese Privatisierung wurde in einem Bürgerentscheid am 8. November 2009 abgelehnt.

In der Folgezeit ließ der Beklagte ein Sanierungskonzept erstellen, das die Entwicklung des Kreiskrankenhauses Eggenfelden zu einem Schwerpunktkrankenhaus und der Krankenhäuser Pfarrkirchen und Simbach am Inn zu Fachkliniken vorsieht. Der Kreistag beschloss am 19. April 2010 dieses Konzept umzusetzen. Bereits am 4. Januar 2011 wurde ein Bürgerbegehren „Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn“ eingereicht, das der Beklagte mit Bescheid vom 21. Januar 2011 als unzulässig zurück wies. Der Bescheid wurde bestandskräftig.

In den Krankenhausplan des Freistaates Bayern (Stand 1. Januar 2012) sind die drei Krankenhäuser als ein Krankenhaus im Sinne des KHG aufgenommen. Das Krankenhaus Simbach am Inn ist mit der Fachrichtung „Psychosomatische Medizin und Psychotherapie“, das Krankenhaus Pfarrkirchen mit den Fachrichtungen „Chirurgie/Orthopädie“ (ausschließlich elektive Behandlungen im Bereich der Stütz- und Bewegungsorgane) sowie „Innere Medizin“ (künftig nur Akutgeriatrie und Palliativmedizin) und das Krankenhaus Eggenfelden mit den Fachrichtungen „Chirurgie“, „Gynäkologie und Geburtshilfe“, „Hals-Nasen-Ohrenheilkunde“,

„Innere Medizin“ und „Urologie“ enthalten. Außerdem ist das Krankenhaus Simbach am Inn nicht gefördertes Krankenhaus mit einem Versorgungsvertrag für die Fachrichtungen „Augenheilkunde“ und „Chirurgie“.

Die Kläger reichten am 16. bzw. 24. August 2011 973 Unterschriftslisten mit 6287 gültigen Unterschriften für das Bürgerbegehren mit folgendem Wortlaut ein:

„Unterschriftenliste Bürgerbegehren „Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn“

Mit meiner Unterschrift beantrage ich gemäß Artikel 12a der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern die Durchführung eines Bürgerentscheids zu folgender Fragestellung:

Sind Sie dafür, dass sich der Landkreis Rottal-Inn als Gesellschafter der landkreiseigenen Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn gGmbH dafür einsetzt, an den Krankenhäusern Eggenfelden, Pfarrkirchen und Simbach a. Inn eine möglichst wohnortnahe internistische stationäre Grundversorgung und eine chirurgische ambulante Versorgung von 7:00 Uhr bis 22:00 Uhr zu gewährleisten, auch wenn die geforderten Leistungen über den Krankenhausplan des Freistaates Bayern hinausgehen, nicht förderfähig sind und somit vom Krankenhausträger selbst finanziert werden müssen?“

Begründung:

- Die Informationen der Unternehmensleitung der Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn vom 5.11.2010 besagen, für unseren Landkreis ist künftig nur am Standort Eggenfelden eine Grund- und Regelversorgung rund um die Uhr geplant. Diese Versorgungsstruktur halten wir nicht für ausreichend.*
- Wenn lediglich in Eggenfelden ein Krankenhaus der ersten Versorgungsstufe erhalten bleibt, hat dies nachteilige Folgen für die Bevölkerung. Diejenigen, die auf den öffentlichen Nahverkehr angewiesen sind, trifft es besonders hart, da dieser im Landkreis Rottal-Inn dafür nicht ausgelegt ist, den verbleibenden Krankenhaus-Standort zu den nötigen Zeiten von den verschiedenen Landkreismunicipalitäten aus zu erreichen. Einige Busse verkehren z.B. nicht an Wochenenden und während der Schulferien. Die Kosten für erforderliche Fahrten mit PKW, Taxi oder ÖPNV stellen für viele Bürger eine hohe Belastung dar. Die Wege werden weiter, die Bürgerinnen und Bürger müssen mehr Zeit auf der Straße verbringen, dadurch wird zusätzlicher Verkehr verursacht.*
- Die Ausgabe zusätzlicher Mittel, die der Landkreis bzw. die Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn gGmbH für ein verbessertes, vom Krankenhausplan des Freistaates Bayern nicht umfasstes Leistungsangebot aufbringen muss, halten wir für angemessen und vertretbar.“*

Der Kreisausschuss des Beklagten beschloss am 12. September 2011, das Bürgerbegehren als unzulässig zurückzuweisen und den beantragten Bürgerentscheid nicht durchzuführen. Der Beklagte wies das Bürgerbegehren mit streitgegenständlichem Bescheid vom 20. September 2011 als unzulässig zurück (1.) und lehnte die Durchführung des beantragten Bürgerentscheids ab (2.). In den Bescheidsgründen wird u.a. ausgeführt, dass die Fragestellung nicht hinreichend bestimmt formuliert, die Begründung unvollständig und irreführend und das Bürgerbegehren teilweise auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet sei. Im Übrigen wird auf die Begründung des Bescheids Bezug genommen.

Mit Schriftsatz vom 21. Oktober 2011, eingegangen beim Verwaltungsgericht Regensburg am selben Tag, ließen die Kläger Klage erheben. Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, dass das Bürgerbegehren unstreitig die Voraussetzungen des Art. 12a Abs. 1,

3 und 6 LKrO erfülle. Nach dem Konzept des Beklagten solle ab dem Jahr 2013 ein Großteil der medizinischen Kompetenzen und Ressourcen auf den Standort Eggenfelden konzentriert werden. Dieses Krankenhaus solle die Schwerpunktlinik der Region sein. Das Bürgerbegehren wolle erreichen, dass es in Zukunft wieder an allen drei Krankenhäusern zumindest eine internistische Abteilung mit stationärer Grundversorgung, also über 24 Stunden aber ohne Intensivbetten, und eine chirurgische Abteilung mit ambulantem Bereich zur Versorgung von 7.00 bis 22.00 Uhr gebe. Das Bürgerbegehren habe darauf aufmerksam gemacht, dass bei seiner Realisierung Ausgaben für den Landkreis anfallen könnten. Sie seien aber angemessen und vertretbar, auch wenn die geforderten Leistungen im Krankenhausplan nicht enthalten seien und deshalb ggf. vom Krankenhausträger selbst finanziert werden müssten.

Die Fragestellung sei hinreichend bestimmt und das Ziel des Bürgerbegehrens klar formuliert. Mit seiner Umsetzung werde eine „möglichst wohnortnahe“ Versorgung gewährleistet. Selbst wenn die geforderten Angebote an allen drei Häusern vorhanden seien, könne wegen der großen Fläche und geringen Bevölkerungsdichte des Landkreises dadurch keine „wohnortnahe“ Versorgung gewährleistet werden. Deshalb sei die Formulierung „möglichst wohnortnah“ gewählt worden.

Wenn in der Fragestellung gefordert werde, dass sich der Beklagte für die Zielsetzung des Bürgerbegehrens „einsetzen“ solle, sei dies auf den alleinigen Gesellschafter gerichtet. Das vom Kreistag beschlossene Sanierungskonzept solle abgeändert werden. Einfach formuliert bedeute dies, dass die verlangten medizinischen Versorgungsleistungen anzubieten seien und die zuständigen Organe dafür sorgen müssten, dass dies geschehe, selbst wenn es den Landkreis etwas koste. Der Beklagte könne selbst entscheiden, ob die vom Bürgerbegehren gewünschte Versorgung angeboten werde. Der Beklagte müsse sich dafür einsetzen, dass die angestrebten Versorgungsleistungen wieder in den Krankenhausplan aufgenommen und entsprechende Anträge gestellt würden. Art und Weise der Umsetzung seien bewusst nicht vorgegeben, da es keine Rolle spiele, ob die geforderten Einrichtungen vom Landkreis selbst oder als Medizinische Versorgungszentren von niedergelassenen Ärzten in den Räumen der Kreiskrankenhäuser betrieben würden.

Die Begründung sei vollständig und zutreffend. Der Sachverhalt sei richtig wieder gegeben. Auf die Nachteile bezüglich der Erreichbarkeit und der Fahrtkosten werde eingegangen. Auf mögliche finanzielle Folgen für den Landkreis werde hingewiesen. Die Ausgabe zusätzlicher Mittel werde für angemessen und vertretbar gehalten. Wenn ein Krankenhaus, das in den Krankenhausplan aufgenommen sei, Leistungen außerhalb des im Plan aufgeführten Katalogs erbringe, bedeute dies nicht, dass die Patienten die Kosten persönlich tragen müssten.

Es komme gemäß § 108 Nr. 2 SGB V nur darauf an, dass auch die Krankenhäuser des Beklagten in den Krankenhausplan aufgenommen seien. § 116 SGB V bestimme, unter welchen Voraussetzungen Krankenhausärzte eine vertragsärztliche Versorgung vornehmen dürften. Nicht für jeden niedergelassenen Arzt sei es lohnend, seine Praxis mit Labor, Röntgen- und OP-Raum auszustatten. Deshalb würden entsprechend schwer Erkrankte nach einer Erstversorgung an die Krankenhäuser weiter verwiesen. Diese würden sich auch direkt in ein Krankenhaus begeben. Deshalb gebe es an Krankenhäusern ambulante Einrichtungen und Krankenhausärzte mit Ermächtigung des Zulassungsausschusses.

Nicht jeder Teilaspekt möglicher Auswirkungen müsse in der Begründung aufgeführt werden. Eventuell könnten einzelne ärztliche Leistungen durch die gesetzlichen Krankenkassen nicht erstattungsfähig sein. Allerdings würden die Inhalte der bayerischen Krankenhausplanung vom zuständigen Ministerium, den Krankenkassen und den jeweiligen Trägern der Krankenhäuser ausgehandelt. Der Krankenhausplan sei nicht auf Dauer festgeschrieben, sondern könne insbesondere auf Initiative der Krankenhausträger geändert werden. Es sei zu erwarten, dass der Wille des Krankenhausträgers nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid in den Krankenhausplan einfließen werde. Damit würde sich die Frage der Kostentragung nicht mehr stellen. Die Diskussion über derartige Konsequenzen müsse im Meinungsstreit im Vorfeld der Abstimmung geführt werden. Nicht jeder Aspekt, der die Meinungsbildung beeinflussen könne, müsse bereits bei der Unterschriftensammlung erwähnt und dargestellt werden. Es würden zu hohe Anforderungen gestellt. Es sei umstritten, ob die strenge Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, die für Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens entwickelt worden sei, auf Bürgerbegehren übertragbar sei. Es gebe gute Argumente, die für geringere Anforderungen sprächen.

Das Bürgerbegehren wolle keine vollständige Sicherstellung der ambulanten chirurgischen Versorgung durch den Beklagten erreichen. In Zukunft sollten in allen drei Krankenhäusern die Fachbereiche Innere Medizin sowie ambulant und zeitlich beschränkt Chirurgie betrieben werden. § 115 SGB V gebe lediglich vor, dass die Verbände von Krankenkassen, Krankenhäusern und Kassenärzten festlegen müssten, welche Behandlungen nicht stationär, sondern ambulant ausgeführt werden können und wie die Vergütung erfolge. Hierzu werde ein Katalog ambulanter Eingriffe gemäß § 115b SGB V ausgehandelt und festgehalten. Die ambulante chirurgische Versorgung bewege sich innerhalb der kommunalen Daseinsfürsorge und der Pflichtaufgabe gemäß Art. 51 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LKrO. Ohne ein zusätzliches Angebot durch die Kreiskrankenhäuser sei die chirurgische Notfallversorgung nicht ausreichend gewährleistet. Daher habe diese bisher zum Leistungsangebot der drei Kreiskrankenhäuser gehört. Nach der Argumentation des Beklagten hätte dieser damit gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LKrO verstoßen. Dieser Verstoß würde auch weiterhin erfolgen, da es auch

künftig in Eggenfelden die Fachrichtung Chirurgie mit ambulantem und kurzzeitchirurgischem OP-Zentrum gebe solle. Das Argument, dass ausreichend niedergelassene Ärzte vorhanden seien, sei früher nicht vorgebracht worden. Es sei zu hinterfragen, ob es nicht auch in Eggenfelden Ärzte gebe, die eine ausreichende ambulante Notfallversorgung anbieten. Dann dürften diese Leistungen auch dort nicht mehr angeboten werden.

Ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot liege nicht vor. Weder in der Sitzung des Kreistags noch im streitgegenständlichen Bescheid sei hiervon die Rede gewesen. Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens dürfe aus mehreren Teilen und Maßnahmen bestehen, solange sie inhaltlich und sachlich zusammenhängende Materien betreffen. Art. 12a Abs. 4 Satz 1 LKrO verlange lediglich eine gemeinsame Fragestellung und sei nicht so auszulegen, dass nur eine einzige Frage gestellt werden dürfe. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sei entscheidend, ob die Fragen bei objektiver Betrachtung innerlich zusammenhängen und eine einheitlich abgrenzbare Materie bilden. Es bestehe ein klarer inhaltlicher Zusammenhang zwischen der Forderung, eine internistische stationäre Grundversorgung und eine chirurgische ambulante Versorgung an den drei Standorten zu gewährleisten. Es sei für die Bürger wichtig, eine sofortige ambulante Versorgung im Krankenhaus zu erhalten und im Zweifel dort bleiben zu können. Auf unterschiedliche zulassungsrechtliche Zuständigkeiten sowie die kommunal- und krankenhausrechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen und Auswirkungen könne bei den Informationsveranstaltungen im Vorfeld der Abstimmung über den Bürgerentscheid hingewiesen werden.

Die Kläger lassen letztlich beantragen,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 20. September 2011 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn“ mit der Fragestellung „Sind Sie dafür, dass sich der Landkreis Rottal-Inn als Gesellschafter der landkreiseigenen Rottal-Inn-Kliniken GmbH dafür einsetzt, an den Krankenhäusern Pfarrkirchen und Simbach a. Inn eine möglichst wohnortnahe internistische stationäre Grundversorgung und eine chirurgische ambulante Versorgung von 7:00 Uhr bis 22:00 Uhr zu gewährleisten, auch wenn die geforderten Leistungen über den Krankenhausplan des Freistaates Bayern hinausgehen, nicht förderfähig sind und somit vom Krankenhausträger selbst finanziert werden müssen?“ zuzulassen;

hilfsweise: die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 20. September 2011 zu verpflichten, das Bürgerbegehren „Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn“ mit der Fragestellung „Sind Sie dafür, dass sich der Landkreis Rottal-Inn als Ge-

sellschafter der landkreiseigenen Rottal-Inn-Kliniken GmbH dafür einsetzt, an den Krankenhäusern Eggenfelden, Pfarrkirchen und Simbach a. Inn eine möglichst wohnortnahe internistische stationäre Grundversorgung und eine chirurgische ambulante Versorgung von 7:00 Uhr bis 22:00 Uhr zu gewährleisten, auch wenn die geforderten Leistungen über den Krankenhausplan des Freistaates Bayern hinausgehen, nicht förderfähig sind und somit vom Krankenhausträger selbst finanziert werden müssen?“ zuzulassen.

Der Beklagte beantragt,

die Klage im Haupt- und im Hilfsantrag abzuweisen.

Nach seiner Auffassung sei die Fragestellung nicht hinreichend bestimmt, die Begründung unvollständig und irreführend, durch die Sicherstellung der ambulanten Versorgung auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet und es liege ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vor.

Zwar lägen die formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. 12a Abs. 1, 3, 4 und 6 LKrO vor. Allerdings sei die streitgegenständliche Fragestellung nicht ausreichend bestimmt. Aus ihr ergebe sich keine eindeutige Zielrichtung. Sie beschränke sich darauf, die bestehende Versorgungsstruktur als nicht ausreichend zu bezeichnen und neue Leistungen, die im Krankenhausplan nicht vorgesehen seien, zu fordern. Es sei nicht klar, welche Maßnahmen der Beklagte zu ergreifen habe. Der Bürger wisse letztendlich nicht, für oder gegen was er stimme. Es sei insbesondere unklar und unbestimmt, was eine „möglichst wohnortnahe“ Versorgung an allen drei Standorten bedeute und wie sich der Beklagte dafür „einsetzen“ solle. Die Formulierung „möglichst wohnortnah“ lasse mehrere, teilweise gegenläufige Auslegungen zu. Sie könne dahingehend verstanden werden, dass die geforderte Versorgung an allen drei Standorten angeboten werden müsse. Sie könne auch so verstanden werden, dass die geforderte Versorgung an allen drei Standorten angeboten werden müsse, jedoch nicht auf dem Niveau von Eggenfelden. Es sei dann jedoch unklar, inwieweit Abstriche bei den anderen Standorten hinzunehmen seien. Sie könne auch dahingehend verstanden werden, dass die geforderte Versorgung neben Eggenfelden nur von einem weiteren Haus angeboten werden solle. Denkbar wäre auch, dass der Klinikstandort Eggenfelden als „möglichst wohnortnah“ anzusehen sei. Durch die vorgesehene Struktur sei eine ausreichend wohnortnahe Versorgung im stationären Bereich gesichert. Inwieweit die Kläger davon abweichen wollten und darüber hinausgehende Leistungen als „möglichst wohnortnah“ bezeichnen und welche Kriterien hierfür heranzuziehen seien, ergebe sich weder aus der Fragestellung noch aus der Begründung.

Die Formulierung „einsetzen“ sei ebenfalls nicht hinreichend bestimmt, da ein Einsetzen von informellen Gesprächen bis hin zum Einsatz finanzieller Mittel gehen könne. Der Beklagte würde im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids im Unklaren gelassen, ob er sich hinreichend eingesetzt und diesen richtig umgesetzt habe. Dies gelte umso mehr, als nicht hinreichend deutlich werde, in welcher Höhe zusätzliche Kosten noch für „angemessen und vertretbar“ gehalten werden dürften. Die Formulierung, „auch wenn die geforderten Leistungen über den Krankenhausplan des Freistaates Bayern hinausgehen“ spreche gegen die in der Klagebegründung vorgebrachten Bemühungen um Aufnahme in den Krankenhausplan. Es sei unklar, was passieren solle, wenn der Beklagte die Aufnahme in den Krankenhausplan beantrage und eine solche nicht erfolge. Bezüglich der ambulanten Leistungen führe die Klagebegründung aus, dass die ambulante Versorgung auch durch niedergelassene Ärzte in Medizinischen Versorgungszentren erfolgen könne. Die Vermietung von Räumen an niedergelassene Ärzte oder MVZ würde jedoch die Erbringung ambulanter Notfalleistungen nicht sicher stellen. Es sei nicht klar, für oder gegen was sich der Bürger entscheide.

Die Begründung sei in einem wesentlichen Punkt irreführend und nicht vollständig. Es sei unzutreffend, dass bei Erweiterungen des Leistungsangebots „außerhalb des Krankenhausplans“ lediglich der beklagte Landkreis mit nicht förderfähigen Investitionskosten belastet wäre. Richtig sei, dass alle Patienten die außerhalb des Krankenhausplans erbrachten Leistungen persönlich „wie Privatpatienten“ bezahlen müssten. Ein in Widerspruch zu den Festsetzungen des Krankenhausplans stehender Betrieb der Kreiskrankenhäuser habe darüber hinaus den Verlust bereits bewilligter oder ausgezahlter öffentlicher Fördermittel gemäß Art. 9 Abs. 1 Satz 2 KHG zur Folge. Es werde der irreführende Eindruck hervorgerufen, dass es nur um eine angemessene und vertretbare zusätzliche Kostenbelastung für den Beklagten gehe. Dies sei im Ansatz unzutreffend und täusche den Bürger über die wirklichen wirtschaftlichen Auswirkungen. Die Aufnahme in den Krankenhausplan sei Voraussetzung für die Abrechenbarkeit stationärer Leistungen gegenüber den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung. Leistungen, die nicht durch die Festsetzungen des Krankenhausplans gedeckt seien und für die auch kein Versorgungsvertrag bestehe, würden von den gesetzlichen Krankenkassen nicht erstattet, sondern müssten von den Patienten privat bezahlt werden. Auch die Kosten ambulanter Leistungen, die von Krankenhäusern erbracht würden, könnten von den gesetzlichen Kassen nur dann erstattet werden, wenn eine gesonderte Ermächtigung der behandelnden Ärzte nach § 116 SGB V vorliege. Damit werde der gesetzlich Versicherte durch den Text und die Begründung des Bürgerbegehrens über dessen echte wirtschaftlichen Auswirkungen getäuscht.

Im Hinblick auf die ambulante Versorgung stehe die verlangte Maßnahme nicht in Einklang mit der Rechtsordnung. Die Sicherstellung der ambulanten chirurgischen Versorgung sei

keine Pflichtaufgabe des Landkreises. Dieser verstoße durch die Übernahme der Aufgabe gegen das gesetzliche Verbot, außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge tätig zu werden, wenn diese Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt werde oder erfüllt werden könne. Eine angemessene medizinische Notfallversorgung sei gewährleistet. Zur Krankenhausversorgung und zu den Pflichtaufgaben des Landkreises zähle grundsätzlich nur der stationäre Bereich. Der ambulante Bereich sei den niedergelassenen Vertragsärzten zugewiesen. Krankenhäuser seien nur ausnahmsweise in den gemäß §§ 115 ff., § 140 SGB V geregelten Fällen zur ambulanten Versorgung gesetzlich Versicherter zugelassen. Damit liege hinsichtlich der ambulanten Versorgung kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens vor, da Bürgerbegehren nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises des Landkreises zum Gegenstand haben dürften.

Das Bürgerbegehren betreffe zwei Fragestellungen bzw. Themenkomplexe und sei wegen eines Verstoßes gegen das Koppelungsverbot unzulässig. Eine Verbindung mehrerer Fragen sei nur dann zulässig, wenn ein „innerer sachlicher Zusammenhang“ bestehe. Im Übrigen sei eine Kombination mehrerer Fragen nicht zulässig und führe dazu, dass das gesamte Bürgerbegehren unzulässig sei. Vorliegend würden sich zwar beide Fragestellungen mit der medizinischen Versorgung der Landkreisbevölkerung befassen. Während es beim Themenkreis 1 aber um die stationäre Krankenhausversorgung gehe, betreffe die Fragestellung 2 die ambulante medizinische Versorgung. Beide Leistungsangebote sollten von den Kreiskrankenhäusern erbracht werden, unterlägen aber unterschiedlichen zulassungsrechtlichen, kommunalrechtlichen, finanziellen und krankenhausrrechtlichen Rahmenbedingungen. Der geforderte innere sachliche Zusammenhang sei nicht mehr gegeben.

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze, die vorgelegten Behördenakten und die Sitzungsniederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist in ihrem Hauptantrag begründet, da der Bescheid des Beklagten vom 20. September 2011 rechtswidrig ist und die Kläger in ihren Rechten verletzt, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Sie haben einen Anspruch auf die Zulassung des Bürgerbegehrens mit der geänderten Fragestellung, da die formellen und materiellen Voraussetzungen hierfür vorliegen.

1. Die Fragestellung bezieht sich auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, Art. 12a Abs. 1 der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKrO).

Der eigene Wirkungskreis der Landkreise umfasst die Angelegenheiten der durch das Kreisgebiet begrenzten überörtlichen Gemeinschaft, Art. 5 Abs. 1 LKrO. Soweit sich das Bürgerbegehren auf die internistische stationäre Grundversorgung bezieht, liegt gemäß Art. 51 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LKrO eine Pflichtaufgabe des Landkreises im eigenen Wirkungskreis vor. Nach dieser Vorschrift sind die Landkreise, unbeschadet bestehender Verbindlichkeiten Dritter, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit unter anderem verpflichtet, die erforderlichen Krankenhäuser zu errichten und zu unterhalten. Zu dieser Pflichtaufgabe gehört die stationäre Krankenhausversorgung der Bevölkerung (vgl. Hölzl/Hien/Huber, Kommentar, Art. 51 LKrO, III. 1.).

Soweit sich das Bürgerbegehren auf die Gewährleistung einer chirurgischen ambulanten Versorgung von 7.00 bis 22.00 Uhr richtet, handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe im eigenen Wirkungskreis. Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit der ambulanten Krankenversorgung durch den Beklagten (s.u.) liegt eine Angelegenheit der durch das Kreisgebiet begrenzten überörtlichen Gemeinschaft vor. Ein Landkreis kann jedenfalls grundsätzlich eine ambulante Versorgung in den Kreiskrankenhäusern als freiwillige Aufgabe im eigenen Wirkungskreis wahrnehmen. Bürgerbegehren sind nach dem Wortlaut des Art. 12a Abs. 1 LKrO nicht auf Pflichtaufgaben beschränkt.

2. Die Voraussetzungen für eine zulässige Änderung der Fragestellung im Klageverfahren sind noch gegeben.

Die zulässige Änderung der Fragestellung eines Bürgerbegehrens erfordert zum einen die ausdrückliche Ermächtigung der Vertreter des Begehrens, zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen. Zum anderen muss die konkrete Umformulierung die durch diese Ermächtigung gesteckten Grenzen beachten (vgl. BayVGh vom 22.6.2007 Az. 4 B 06.1224). Um den Willen der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens nicht zu verfälschen und sie vor einer aus ihrer Sicht missbräuchlichen Verwendung ihrer Unterschriften zu schützen, kann die Fragestellung z.B. in redaktioneller Hinsicht und zur Behebung falscher Bezeichnungen unproblematisch verändert werden, eine inhaltliche Änderung kommt hingegen nur in Ausnahmefällen in Betracht (vgl. BayVGh a.a.O. m.w.N.). Die Streichung einzelner Teile der Fragestellung ist auch dann zulässig, wenn ein Teil der Fragestellung sich tatsächlich oder rechtlich überholt hat und wenn der nach der Streichung verbleibende Teil für sich allein noch sinnvoll ist (vgl. BayVGh vom 16.3.2001 Az. 4 B 99.318). Bei einer solchen Fallkonstellation kann näm-

lich unterstellt werden, dass die Verfolgung von Zielen, die tatsächlich oder rechtlich nicht mehr erreichbar sind, bei verständiger Würdigung nicht dem mutmaßlichen Willen der Unterzeichner entspricht.

Im vorliegenden Fall enthalten die Unterschriftslisten die erforderliche Ermächtigung der Vertreter des Bürgerbegehrens, zur Begründung der Zulässigkeit Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrags berühren. Die Änderung des Wortlauts von „Kreiskrankenhäuser Rottal-Inn gGmbH“ in „Rottal-Inn-Klinken GmbH“ ist rein redaktioneller Art, da sie die nachträgliche Änderung der Firmierung der Krankenhäuser berücksichtigt. Eine inhaltliche Änderung ist hiermit nicht verbunden. Die im Hauptantrag zum Ausdruck kommende Änderung der Fragestellung durch die Streichung des Wortes „Eggenfelden“ hält sich im Rahmen der Ermächtigung, da sie den Kern des Antrags nicht berührt. Durch die in der mündlichen Verhandlung erfolgte Änderung des Klageantrags, die sachdienlich im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO ist, wird die ursprüngliche Fragestellung – ohne inhaltliche Änderung des Bürgerbegehrens – entsprechend seiner Zielsetzung präzisiert (vgl. BayVGh vom 21.3.2012 Az. 4 B 11.221, vom 28.5.2008 Az. 4 BV 07.1981). Durch die Änderung wird der objektive Inhalt des Bürgerbegehrens deutlicher heraus gestellt.

Der Inhalt eines Bürgerbegehrens ist durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BayVGh vom 21.03.2012 a.a.O.). Fragestellung und Begründung sind bürgerbegehrensfreundlich auszulegen (vgl. VG Regensburg vom 28.3.2007 Az. RO 3 K 07.00149). An die sprachliche Abfassung der Fragestellung dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Das Rechtsinstitut Bürgerbegehren ist so angelegt, dass auch Gemeindebürger ohne besondere rechtliche Kenntnisse die Fragestellung formulieren können sollen. Daher ist eine „wohlwollende Tendenz“ gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Entscheidend ist der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Fragestellung und in der Begründung zum Ausdruck kommt (vgl. BayVGh vom 14.3.2001 Az. 4 ZE 00.3658). Es kommt nicht auf subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellungen der Initiatoren von Sinn, Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens an (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.04, Anm. 7 c) m.w.N.)

Die Änderung der Fragestellung berührt hier nicht den „Kern des Antrags“. Sie hält sich inhaltlich im Rahmen der Vertretungsbefugnis der Vertreter des Bürgerbegehrens. Kern des Antrags ist, wie sich aus der Auslegung von Fragestellung und Begründung ergibt, dass sich der Beklagte dafür einsetzt, an den Krankenhäusern Pfarrkirchen und Simbach am Inn eine internistische stationäre Grundversorgung und eine chirurgische ambulante

Versorgung von 7.00 bis 22.00 Uhr zu gewährleisten. Soweit die Fragestellung auch das Krankenhaus Eggenfelden aufführt, handelt es sich nach dem objektiven Erklärungsinhalt der Begründung des Bürgerbegehrens um einen redaktionellen Fehler. Das Kreiskrankenhaus Eggenfelden ist im Krankenhausplan des Freistaats Bayern vom 1. Januar 2012 u.a. mit den Fachrichtung „Innere Medizin“ und „Chirurgie“ enthalten. Es besitzt ferner eine Notfallambulanz, die rund um die Uhr an 365 Tagen geöffnet ist (vgl. Strukturierter Qualitätsbericht für das Berichtsjahr 2010, B-1.8). Damit geht die bestehende Struktur des Krankenhauses Eggenfelden zumindest teilweise über die Forderungen der Fragestellung des Bürgerbegehrens hinaus. Wie sich jedoch der Begründung des Bürgerbegehrens eindeutig entnehmen lässt, soll die bestehende Struktur des Krankenhauses Eggenfelden nicht auf einen niedrigeren Versorgungsstandard zurück gefahren werden. Die Versorgungsstruktur des Landkreises halten die Initiatoren ausweislich der Begründung des Bürgerbegehrens nicht für ausreichend, da nur in Eggenfelden eine Grund- und Regelversorgung rund um die Uhr geplant sei. Danach habe es nachteilige Folgen für die Bevölkerung, wenn lediglich in Eggenfelden ein Krankenhaus der ersten Versorgungsstufe erhalten bleibe. Insbesondere das Wort „lediglich“ zeigt bei einer objektiven Betrachtung, dass es dem Bürgerbegehren um die „Stärkung“ der Standorte Pfarrkirchen und Simbach am Inn und nicht um einen „Abbau“ von Leistungen in Eggenfelden geht.

3. Die Fragestellung des Bürgerbegehrens verstößt nicht gegen den Grundsatz der inhaltlichen Bestimmtheit, da sie vor dem Hintergrund einer hier gebotenen und möglichen Auslegung und der zulässigen Änderung (s.o.) noch hinreichend konkret ist.

Die Zulassung eines Bürgerbegehrens setzt voraus, dass die mit diesem unterbreitete Fragestellung ausreichend bestimmt ist (vgl. BayVGH vom 8.4.2005 Az. 4 ZB 04.1264 m.w.N.). Der Handlungsauftrag an die Kommune darf keinen Anlass zu Missverständnissen geben (vgl. BayVGH vom 23.10.2001 Az. 4 ZB 01.2177). Die Fragestellung muss so bestimmt sein, dass die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben (vgl. BayVGH vom 10.12.1997 Az. 4 B 97.89, BayVBl. 1998, 242). Es muss also erkennbar sein, welchen Inhalt die durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird (vgl. Thum, a.a.O., 13.04, Anm. 7 b)). Nur dann ist die durch einen Bürgerentscheid herbei geführte Entscheidung hinreichend demokratisch legitimiert. Da der Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses des Kreistags hat, muss die zu entscheidende Fragestellung jedoch nur so konkret sein wie ein Beschluss des Kreistags (vgl. BayVGH vom 19.2.1997 Az. 4 B 96.2928, BayVBl. 1997, 276/277). Entscheidend für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Fragestellung ist insbesondere, ob der Kreistag einen Beschluss gleichen Inhalts fassen dürfte (vgl. Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung, Art. 18a GO, Erl. 4.2).

Die Formulierung „möglichst wohnortnah“ ist nach einem objektiven Empfängerhorizont dahin gehend zu verstehen, dass die Initiatoren eine solche Versorgung dann als „möglichst wohnortnah“ ansehen, wenn sich der Beklagte hinsichtlich der Standorte Pfarrkirchen und Simbach am Inn für die Verwirklichung ihrer dahin gehenden Vorstellungen einsetzt. Sie bezieht sich entgegen der Auffassung des Beklagten nicht auf das „einheitliche Niveau“ der Krankenhäuser, sondern auf die Entfernung der Patienten zu den Krankenhäusern Pfarrkirchen und Simbach am Inn. Für die in diesen und den Nachbargemeinden wohnenden Menschen ist eine Versorgung in den Kliniken Pfarrkirchen und Simbach am Inn wohnortsnäher als in der Klinik Eggenfelden. Die Formulierung kann nicht im Sinne einer statischen Nähe angesehen werden, sondern variiert nach der Wohnung der Patienten. Dass ein im Rahmen der Vorgaben des Bürgerbegehrens einheitliches Versorgungsniveau dieser beiden Häuser gewährleistet sein soll, ergibt sich ohne weiteres aus dem Wortlaut der Fragestellung. Die Formulierung kann auch nicht bedeuten, dass Eggenfelden als „möglichst wohnortnah“ anzusehen ist. Dies steht im Widerspruch zu den Intentionen des Bürgerbegehrens und lässt sich weder Fragestellung noch Begründung entnehmen.

Auch das Wort „einsetzt“ macht das Bürgerbegehren nicht unzulässig. Grundsatzentscheidungen und -beschlüsse sind bürgerbegehrensfähig und – tauglich (vgl. BayVGh vom 21.3.2012 Az. 4 B 11.221). Durch einen Bürgerentscheid können auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die noch der Ausfüllung und Ausführung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen (vgl. BayVGh vom 19.2.1997 a.a.O.). Einsatz bedeutet ernsthaftes und nachhaltiges Bemühen, ohne dass der Beklagte einen Erfolg seiner Bemühungen schuldet. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens haben in ihrer Fragestellung eine relativ offene Formulierung gewählt, die dem Beklagten einen weiten Gestaltungsspielraum lässt. Die Art und Weise des „Einsetzens“, insbesondere im Hinblick auf die Rottal-Inn-Kliniken GmbH, deren einziger Gesellschafter der Beklagte ist, werden nicht näher bestimmt. Dies ist vor dem Hintergrund, dass sowohl dem Beklagten als auch der GmbH die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten bei der Ausgestaltung der Krankenhausversorgung bekannt sind, im Sinne einer bürgerbegehrensfreundlichen Interpretation noch hinnehmbar. Das Bürgerbegehren legt die Art und Weise der Umsetzung nicht fest. In welcher Rechtsform die stationäre und ambulante Versorgung ausgestaltet wird, bleibt dem Beklagten überlassen.

4. Das Bürgerbegehren ist nicht wegen einer unrichtigen oder unvollständigen Begründung unzulässig.

Der Auffassung der Kläger, dass die strenge Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs auf Bürgerbegehren nicht übertragen werden kann, kann nicht gefolgt werden. Zwar war nach der früheren Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs über den Richtigkeitsgehalt der in einer Begründung genannten Beweggründe bei der Zulassung eines Bürgerbegehrens grundsätzlich nicht zu befinden (vgl. BayVGh vom 16.12.1998 Az. 4 ZB 98.2415). Sofern eine Begründung vergrößernde Darstellungen des Sachverhalts enthalte, könne dies im Rahmen des Sammelns von Unterschriften oder des Werbens um Stimmen Gegenstand der kommunalpolitischen Auseinandersetzung sein (vgl. BayVGh vom 14.3.2001 Az. 4 ZE 00.3658).

Mittlerweile hat sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof der strengeren Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes angeschlossen, die dieser in der Entscheidung zum Volksbegehren „Bürgerentscheid“ zum Ausdruck brachte (vgl. BayVerfGH vom 13.4.2000 Az. Vf.4-IX-00). Es sei davon auszugehen, dass sich aus dem Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit Anforderungen an die Richtigkeit der Begründung eines Bürgerbegehrens ergäben (vgl. BayVGh vom 9.12.2010 Az. 4 CE 10.2943). Die Entscheidung der Stimmberechtigten könne sowohl bei der Frage, ob sie ein Bürgerbegehren unterstützen und dieses die erforderliche Mindestunterschriftenzahl erreicht als auch bei der Abstimmung über den Bürgerentscheid selbst nur dann sachgerecht ausfallen, wenn die Abstimmenden den Inhalt des Bürgerbegehrens verstünden, seine Auswirkungen überblickten und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen könnten. Mit diesen Grundsätzen sei es nicht vereinbar, wenn in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet würden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert werde (vgl. BayVGh vom 9.12.2010 a.a.O.). Die Anforderungen an die Vollständigkeit einer Begründung dürfen aber nicht überspannt werden. Nicht jede Unvollständigkeit ist abstimmungsrelevant (vgl. BayVGh vom 25.6.2012 Az. 4 CE 12.1224). Hinzu kommt, dass das Gesetz an Inhalt und Form der Begründung keine besonderen Anforderungen stellt. Sie kann sich auch auf schlagwortartige Aussagen beschränken (vgl. BayVGh vom 25.6.2012 a.a.O.).

Eine abstimmungsrelevante Unvollständigkeit ergibt sich nicht daraus, dass in der Begründung nicht darauf hingewiesen wird, dass zur Abrechnungsfähigkeit von gegenüber gesetzlich Versicherten erbrachten Leistungen noch weitere Schritte unternommen werden müssen. Die Begründung eines Bürgerbegehrens muss nicht auf alle Eventualitäten hinweisen. Nach dem offensichtlichen Ziel des Bürgerbegehrens soll die angestrebte Versorgungsstruktur an den Krankenhäusern Pfarrkirchen und Simbach am Inn nicht nur der Minderheit der Privatversicherten, sondern auch den gesetzlich Versicherten offen

stehen, ohne dass gegenüber diesen wie gegenüber Privatpatienten abgerechnet wird. Ein möglicher Weg für die Abrechnung stationärer Leistungen bei gesetzlich Versicherten ist die Aufnahme in den Krankenhausplan. Entgelte für allgemeine Krankenhausleistungen dürfen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 des Krankenhausentgeltgesetzes nur im Rahmen des Versorgungsauftrags berechnet werden. Der Versorgungsauftrag eines Krankenhauses ergibt sich bei einem Plankrankenhaus unter anderem aus den Festlegungen des Krankenhausplans, § 8 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 Krankenhausentgeltgesetz. Bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid und entsprechendem Einsatz des Beklagten ist eine Aufnahme in den Krankenhausplan nicht eindeutig von vorneherein ausgeschlossen. Sollte eine Aufnahme in den Krankenhausplan abgelehnt werden, kann sich der Beklagte auch dafür einsetzen, dass ein Versorgungsvertrag mit den Landesverbänden der Krankenkassen und den Verbänden der Ersatzkassen geschlossen wird. Der Versorgungsauftrag eines Krankenhauses kann sich bei anderen Krankenhäusern als Plankrankenhäusern gemäß § 8 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 Krankenhausentgeltgesetz nämlich aus einem Versorgungsvertrag nach § 108 Nr. 3 SGB V ergeben.

Auch eine private Abrechnung ambulanter Leistungen bei Kassenpatienten ist nicht zwangsläufige Folge einer Umsetzung der Vorgaben des Bürgerbegehrens. Zumindest grundsätzlich können nämlich Krankenhausärzte mit abgeschlossener Weiterbildung gemäß § 116 Satz 1 SGB V vom Zulassungsausschuss zur Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung der Versicherten ermächtigt werden. Auch hierfür kann sich der Beklagte einsetzen, ohne dass freilich trotz ernsthafter, nachhaltiger und belegbarer Bemühungen ein Erfolg garantiert werden kann.

5. Das Bürgerbegehren verstößt nicht gegen das Koppelungsverbot.

Auch das sog. Koppelungsverbot leitet die Rechtsprechung aus Art. 18 Abs. 4 Satz 1 GO her. Nach dieser Vorschrift muss das Bürgerbegehren unter anderem „eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung“ enthalten. Das schließt die Stellung zweier Fragen zwar auch dann nicht aus, wenn die beiden Fragen nur einheitlich mit Ja oder Nein beantwortet werden können (vgl. BayVGh vom 8.5.2006 Az. 4 BV 05.756). Da sich das Koppelungsverbot auf den materiellen Regelungsinhalt bezieht, ist in formeller Hinsicht nicht ausgeschlossen, dass eine Frage in mehrere Teilfragen untergliedert wird oder zwei Fragen in einem Bürgerbegehren zusammengefasst werden (vgl. BayVGh vom 28.5.2008 a.a.O. m.w.N.). Verboten ist jedoch die Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einer Fragestellung (vgl. BayVGh vom 25.7.2007 Az. 4 BV 06.1438). Eine „lockere Verknüpfung“ mehrerer Materien genügt daher nicht. Welche Materien sachlich in einer Weise zusammenhängen, dass sie in einem Bürgerbegehren ver-

bunden werden dürfen, beurteilt sich nach materiellen Kriterien. Die bloße formale Verbindung unter dem Dach einer Fragestellung genügt ebenso wenig wie die Verknüpfung durch ein gemeinsames allgemeines Ziel oder ein politisches Programm. Maßgeblich ist, ob die Teilfragen oder -maßnahmen nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen und eine einheitliche abgrenzbare Materie bilden (vgl. BayVGh vom 3.4.2009 Az. 4 ZB 08.2205, vom 28.5.2008 a.a.O.).

Ob ein Bürgerbegehren, das mehrere Maßnahmen umfasst, das Koppelungsverbot beachtet, ist anhand der Umstände des Einzelfalles zu prüfen. Im vorliegenden Fall geht es – wie oben dargelegt – um die Verwirklichung zweier Maßnahmen. Diese Maßnahmen betreffen eine einheitliche abgrenzbare und innerlich zusammenhängende Regelungsmaterie, nämlich die Ausgestaltung der Krankenversorgung in den Krankenhäusern Pfarrkirchen und Simbach am Inn im Sinne des Bürgerbegehrens. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass je nach der individuellen Betroffenheit einzelner Landkreisbürger eine unterschiedliche Interessenslage hinsichtlich der stationären und der ambulanten Versorgung vorliegt. Es ist dann dem Einzelnen überlassen, welchen Fragenteil er bei der Abstimmung stärker gewichtet. Betrifft die Fragestellung die gleiche Materie, so ist eine Beeinträchtigung des Abstimmungswillens nicht in gleicher Intensität gegeben wie bei der Zusammenfassung sachlich nicht zusammenhängender Materien (vgl. BayVGh vom 28.5.2008 a.a.O.).

6. Schließlich ist das Bürgerbegehren in Bezug auf die chirurgische ambulante Versorgung nicht auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet.

Die Prüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens erstreckt sich in materieller Hinsicht auch auf die Frage, ob die Maßnahmen und die verfolgten Ziele mit der Rechtsordnung in Einklang stehen. Ein auf ein rechtswidriges Ziel gerichtetes Bürgerbegehren ist unzulässig. Bei einem – wie hier – auf eine Grundsatzentscheidung gerichteten Bürgerentscheid ist dies allerdings nur dann der Fall, wenn bereits im Vorhinein absehbar ist, dass die getroffene Entscheidung nur auf rechtswidrige Weise umgesetzt werden kann (vgl. BayVGh vom 21.3.2011 a.a.O.). Das ist hier nicht der Fall.

Zwar gehört die ambulante Patientenversorgung – wie oben dargelegt – nicht zu den Pflichtaufgaben eines Landkreises. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben steht jedoch nicht im Widerspruch zur Rechtsordnung. Die grundsätzliche Möglichkeit einer Zulassung von Krankenhausärzten und von (kommunalen) Krankenhäusern zur ambulanten Behandlung von Patienten ergibt sich nämlich aus den Vorschriften der §§ 115 ff. SGB V. Es ist für das Gericht nicht erkennbar, dass eine ambulante chirurgische Versorgung in

Pfarrkirchen und Simbach am Inn einen Verstoß gegen das Verbot des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LKrO bedeuten würde. Nach dieser Vorschrift darf der Landkreis außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge nicht tätig werden, wenn diese Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Es kann dahin gestellt bleiben, ob hier der Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge betroffen ist, der nicht nur Pflichtaufgaben betrifft (vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 87 GO, Nr. 2.5). Es ist nämlich nicht nachgewiesen, dass diese ambulante chirurgische Versorgung zwar in Pfarrkirchen und Simbach am Inn nicht aber in Eggenfelden durch niedergelassene Ärzte ebenso gut erfüllt werden kann.

Die Klage ist daher im Hauptantrag erfolgreich. Eine Entscheidung über den Hilfsantrag ist nicht veranlasst.

Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens gemäß § 154 Abs. 1 VwGO zu tragen. Der Anspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit und über die Abwendungsbefugnis beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Rechtsmittel: Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugelassen wird. Der **Antrag auf Zulassung der Berufung** ist innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des Urteils **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** schriftlich zu stellen (Haidplatz 1, 93047 Regensburg oder Postfach 110165, 93014 Regensburg).

Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. **Innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist; die **Begründung** ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, **beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof** (Ludwigstraße 23, 80539 München oder Postfach 340148, 80098 München) einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, 2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 4. das Urteil von einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder 5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Der Antragschrift sollen jeweils 4 Abschriften beigelegt werden.

Hinweis auf Vertretungszwang: Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich alle Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt bereits für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, die aber noch beim Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die anderen in § 67 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden

und juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich auch durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; Einzelheiten ergeben sich aus § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO.

Dr. Korber

Beck

Dr. Pfister

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 5.000 € festgesetzt, § 52 Abs. 2 GKG.

Rechtsmittelbelehrung

Rechtsmittel: Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die **Beschwerde** an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- EUR übersteigt, oder wenn die Beschwerde zugelassen wurde.

Die Beschwerde ist innerhalb von **sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, **beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg** (Haidplatz 1, 93047 Regensburg oder Postfach 110165, 93014 Regensburg) einzulegen. Anträge und Erklärungen können ohne Mitwirkung eines Bevollmächtigten schriftlich eingereicht oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle abgegeben werden.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Der Beschwerdeschrift sollen 4 Abschriften beigelegt werden.

Dr. Korber

Beck

Dr. Pfister