

Beglaubigte Abschrift



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 1 V 667/18

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Frau A.
2. der Frau B.
3. des Herrn C.

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigte:

zu 1-3: Rechtsanwälte
Gz.: - -

g e g e n

die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven,

Antragsgegnerin,

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwälte
Gz.: - -

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Kammer – durch Richter Dr. Bauer, Richterin Feldhusen und Richter Bogner am 01. November 2018 beschlossen:

Die Antragsgegnerin wird verpflichtet, das Bürgerbegehren gegen die Aufstellung der Bebauungspläne Nr. 478 und Nr. 479 und die 18. Änderung des Flächennutzungsplanes für Bremerhaven bis zu einer erstinstanzlichen Entscheidung im Klageverfahren 1 K 666/18 als zulässig zu behandeln.

Im Übrigen wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Der Streitwert wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin, eine Bürgerinitiative, vertreten durch drei Vertrauenspersonen, begehrt eine einstweilige Anordnung, um die Durchführung eines Bürgerentscheides über die Bebauung des sog. „Leher Dschungels“ zu sichern.

Am 31.08.2017 beschloss die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven – Antragsgegnerin – die Einleitung zweier Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen, und zwar für den Bereich westlich der Gaußstraße - Bebauungsplan Nr. 478 „Gaußstraße“ - und für den Bereich Clausewitzstraße / Karlsbader Straße – Bebauungsplan Nr. 479 „Karlsbader Straße“ - sowie die dementsprechende 18. Änderung des Flächennutzungsplanes für Bremerhaven.

Das städtebauliche Entwicklungskonzept Neue Aue umfasst eine Fläche von insgesamt rd. 104 ha. In dem Gesamtareal bestehen schon drei rechtskräftige Bebauungspläne. In dem Bereich der zur Aufstellung beschlossenen Bebauungspläne Nr. 478 „Gaußstraße“ und Nr. 479 „Karlsbader Straße“ (Plangebiet) gibt es bislang keine Bebauungspläne. Die beiden Bebauungspläne Nr. 478 und 479 sollen neue Quartiere in Form von urbanen Gebieten (MU) mit öffentlichen Grünzügen ausweisen. Zu den Zielsetzungen des städtebaulichen Entwicklungskonzepts Neue Aue gehören nach Darlegungen der Antragsgegnerin die Schaffung von Grünzügen von Ost nach West (d.h. vom verdichteten Siedlungsgebiet zur Neuen Aue / Hafen), die adäquate Sicherung des siedlungsnahen Freiraumes und Naherholungsbereiches sowie attraktive Fuß- und Radwegeverbindungen für eine bessere Durchlässigkeit und leichtere Orientierung im Gebiet. Die geplanten Grünzüge im Bereich der Gaußstraße sollen u.a. als Kompensationsflächen für die geplante Bebauung entwickelt werden, d.h. in Form naturnaher Flächen mit offener Oberflächenentwässerung. Dementsprechend müsse in beiden Planungsgebieten auch zukünftig ein merkbarer Raum von Bebauung frei bleiben. Das Plangebiet „Gaußstraße“ befinde sich zu mehr als 50 % und das Gebiet „Karlsbader Straße“ zu mehr als 85 % in städtischem Eigentum. Diese Flächen würden von der städtischen Wohnungsgesellschaft Bremerhaven mbH (STÄWOG) verwaltet. Die STÄWOG stehe zu 100 % im Eigentum der

Antragsgegnerin. Die Bewirtschaftung der Flächen erfolge grundsätzlich durch die Verpachtung als Grabeland-Parzellen. Nach Angaben der STÄWÖG sei die Nachfrage nach solchen Parzellen in der Vergangenheit stetig zurückgegangen. Ca. 70 % der Parzellen stünden aktuell leer. Eine Neuverpachtung der leer stehenden Parzellen werde als unrealistisch eingeschätzt.

Mitte September 2017 setzten die drei Vertrauenspersonen die Stadtverordneten-vorsteherin von der Gründung der Initiative Meergestrüpp in Kenntnis und teilten mit, dass ein Bürgerbegehren gegen die beabsichtigte Bebauung der Neuen Aue und für den Erhalt der Grünflächen von ihnen eingeleitet worden sei. Es würden Unterstützungs-unterschriften gesammelt. Mit Schreiben vom 13.11.2017 beantragten die Vertrauenspersonen der in der Initiative Meergestrüpp zusammengeschlossenen Bürger*innen der Stadt Bremerhaven die Durchführung eines Bürgerentscheids mit der Fragestellung: „Sind Sie dafür, dass die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung über die Aufstellung der Bebauungspläne Nr. 478 („Gaußstraße“) und 479 („Karlsbader Straße“) sowie die zugehörige 18. Änderung des Flächennutzungsplans 2006 („Bereich Gaußstraße“) aufgehoben werden?“ Der Antrag wurde mit dem Ziel begründet, die dort bestehenden Grünflächen zu erhalten. Die Gebiete besäßen einen umfangreichen Bestand von zum Teil geschützten Tier- und Pflanzenarten. Für das Mikroklima in den nördlichen Stadtteilen seien die Grünflächen von großer Bedeutung. Der sogenannte „Leher Dschungel“ sei auch das nächstgelegene grüne Naherholungsgebiet für den im Lande Bremen am dichtesten bebauten Ortsteil Goethestraße. Die Bürgerinitiative gehe davon aus, dass die Nichtaufstellung von Bebauungsplänen keine Kosten verursache, sondern Kosten sparen werde. Sollten dennoch Kosten anfallen, heißt es in dem Schreiben weiter, „schlagen wir zur Finanzierung vor, die Vergütung von Aufsichtsratsmandaten von Magistratsmitgliedern in den städtischen Gesellschaften abzuschaffen.“ In der Anlage überreichten sie Unterschriftenlisten.

Mit Schreiben vom 08.12.2017 kritisierte das Rechts- und Versicherungsamt der Antragsgegnerin sowohl die Begründung als auch die Benennung der drei Vertrauenspersonen auf den Unterschriftenlisten als unzureichend.

Mit Schreiben vom 13.12.2017 nahm das Bürger- und Ordnungsamt der Antragsgegnerin zu dem Begehren Stellung. Das Quorum von 5 v.H. der Wahlberechtigten nach § 16 Abs. 4 der Bremerhavener Stadtverfassung (VerfBrhv) – bei 90.597 Wahlberechtigten folglich rund 4.530 Unterschriften - sei erfüllt. Die Vertrauenspersonen seien ebenso wie die zur Entscheidung gestellte Frage ordnungsgemäß benannt.

Mit Schreiben vom 08.01.2018 nahm das Stadtplanungsamt zu dem Anliegen der Antragsteller Stellung. Das Gebiet Neue Aue sei dadurch gekennzeichnet, dass einzelne gepflegte Parzellen durch verwilderte Abschnitte erkennbar beeinträchtigt würden. Zur Lösung dieses Problems im Sinne einer Grünflächennutzung seien zwei Varianten denkbar, nämlich die Konzentrierung der Grabeland-Parzellen auf einem zusammenhängenden städtischen Areal durch Umsiedlung von ca. 25 – 30 Pächtern oder die komplette Kündigung des Grabelandes und Renaturierung des Areals. Für die zweite Variante seien im 1. Jahr Kosten von ca. 20.000 bis 25.000 Euro und in den Folgejahren Kosten von jährlich mindestens 5.000,- bis 10.000,- Euro zu veranschlagen. Um der bereits sichtbaren Verwahrlosung von Parzellen entgegenzuwirken, sei die regelmäßige Bewirtschaftung der Flächen erforderlich. Der Einschätzung der Bürgerinitiative, dass die Nichtaufstellung von Bebauungsplänen keine Kosten verursache, sondern Kosten spare, werde widersprochen. Der Stadt entstünden in jedem Fall jährliche Kosten zur Unterhaltung der Grünflächen, der Gehölzbestände, Gewässer und Wege. Zudem stünden den für die Planung erforderlichen Personalkosten Einnahmen bei der Veräußerung von Bauland in Höhe von mindestens ca. 560.000 Euro gegenüber. Das Rechts- und Versicherungsamt beurteilte das Begehren deshalb auch mangels eines ausreichenden Vorschlags zur Deckung dieser Kosten als unzulässig.

In der Sitzung vom 08.02.2018 beschloss die Stadtverordnetenversammlung nach Anhörung der drei Vertrauenspersonen mit 26 Stimmen gegen 18 Stimmen in namentlicher Abstimmung das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären. Damit folgte die Stadtverordnetenversammlung im Ergebnis dem Vorschlag des Rechts- und Versicherungsamtes.

Die Antragsteller haben dagegen mit Schreiben an die Stadtverordnetenvorsteherin vom 05.03.2018 Widerspruch eingelegt und sich auf die Begründung ihres Eilantrags beim Verwaltungsgericht berufen. Über den Widerspruch ist bislang nicht entschieden.

Am 07.03.2018 haben die drei Vertrauenspersonen für das Bürgerbegehren Klage erhoben (1 K 666/18) mit dem Begehren, den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 08.02.2018 aufzuheben und festzustellen, dass das Bürgerbegehren vom 13.11.2017 i.S.d. § 16 Abs. 5 Brhv Stadtverfassung zulässig ist. Zudem beantragen sie im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO wie folgt zu erkennen:

1. Im Wege der einstweiligen Anordnung wird der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 08.02.2018 zur Frage der Zulässigkeit des

Bürgerbegehrens (Vorlage Nr. StVV – V 8/2018), den Antragstellern zugestellt am 28.03.2018, aufgehoben.

2. Es wird festgestellt, dass das Bürgerbegehren vom 13.11.2017 zulässig im Sinne des § 16 Abs. 5 VerfBrhv ist,

hilfsweise, für den Fall dass die Antragsteller mit ihrem Antrag nicht durchdringen, beantragen sie zu erkennen:

Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, die Arbeiten zur Erstellung der Bebauungspläne Nr. 478 „Gaußstraße“ und Nr. 479 „Karlsbader Straße“ sowie der 18. Änderung des Flächennutzungsplanes für die Stadt Bremerhaven bis zur Entscheidung in der Hauptsache einzustellen.

Darüber hinaus wird angeregt, der Antragsgegnerin bis zur Entscheidung über den vorliegenden Antrag im Rahmen einer Zwischenverfügung aufzugeben, die Arbeiten zur Erstellung der Bebauungspläne Nr. 478 „Gaußstraße“ und Nr. 479 „Karlsbader Straße“ sowie der 18. Änderung des Flächennutzungsplanes für die Stadt Bremerhaven vorläufig einzustellen.

Die Antragsgegnerin ist der Klage sowie dem Eilantrag entgegengetreten.

Auf Nachfrage des Gerichts nach Art und Höhe der jährlichen Kosten zur Unterhaltung der Grünflächen, Gehölzbestände, Gewässer und Wege hat die Antragsgegnerin mit Schriftsatz vom 03.08.2018 geantwortet, die Kosten könnten ohne genauere Planung und Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten nur grob geschätzt werden und müssten im Einzelfall genau geprüft werden.

II.

Der Antrag auf Erlass einer Regelungsanordnung ist gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig und begründet.

Mit dem Eilantrag wird eine Sicherung der Rechte des Bürgerbegehrens erstrebt. Dabei geht es um gemeindeinterne Zuständigkeiten und Rechte, nämlich darum, ob ein konkretes Bürgerbegehren, wie es sich durch die Einreichung eines konkreten Antrags mit den beigefügten Unterschriften bei der Stadtverordnetenvorsteherin konstituiert hat, verlangen kann, dass ein Bürgerentscheid zu diesem Antrag durchgeführt wird, sofern die Stadtverordnetenversammlung nicht die Durchführung der verlangten Maßnahme

beschließt. Nicht die drei Vertrauenspersonen, sondern die Gesamtheit der Unterzeichner des Bürgerbegehrens bilden das im innerorganschaftlichen Kommunalverfassungsstreit analog § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähige „Ad-hoc-Organ Bürgerbegehren“. Denn nur der Gesamtheit der Unterzeichner kann ein Recht auf Durchführung des Bürgerbegehrens gegen die Stadtverordnetenversammlung zustehen. Das Bürgerbegehren wird durch die Vertrauenspersonen vertreten (so auch VG Bremen, Urt. v. 10.09.1999 – 1 K 2358/98 – Seite 13/14; OVG Bremen, B.v. 02.03.2004, 1 B 79/04, NordÖR 04, 240).

Dem Antrag fehlt nicht etwa das Rechtsschutzbedürfnis, weil es sich um einen unzulässigen Frühstart handelte. Klage und Eilantrag wurden zwar vor Zustellung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung, mit dem das Bürgerbegehren als unzulässig abgelehnt wurde, bei Gericht gestellt. Der entsprechende Beschluss der Stadtverordnetenversammlung hat aber keinen Satzungscharakter entsprechend einem Bebauungsplan, der erst mit seiner Veröffentlichung wirksam wird, und beinhaltet auch keinen Verwaltungsakt, weil es insoweit schon an einer Außenwirkung mit Regelungscharakter fehlt. Die drei Vertrauenspersonen waren in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 08.02.2018 anwesend und haben von dem Beschluss offensichtlich Kenntnis erlangt. Im Übrigen verstieße es gegen den auch im Öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB analog), wollte man den Antragstellern entgegenhalten, zu früh gegen den Beschluss vom 8.2.2018 vorgegangen zu sein, weil dieser ihnen entgegen § 4 Abs. 2 des Ortsgesetzes über Bürgerbeteiligungen (OG Bürgerbeteiligung), der die Stadtverordnetenvorsteherin zu einer unverzüglichen Zustellung verpflichtet, erst am 28.03.2018 zuging.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann auf Antrag eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis getroffen werden, wenn diese Regelung nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden. Dies setzt voraus, dass Tatsachen glaubhaft gemacht sind (§§ 920 Abs. 2, 294 ZPO i. V. m. § 123 Abs. 3 VwGO), aus denen sich ergibt, dass ohne die Regelung ein Rechtsnachteil droht, mithin ein rechtlicher Anspruch auf die der begehrten Regelung entsprechende Gestaltung besteht (Anordnungsanspruch), und dass die Regelung besonders dringlich ist (Anordnungsgrund). Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit welcher einer Gemeinde einem kassatorischen Bürgerbegehren zuwiderlaufende Maßnahmen untersagt werden, ist, dass das Bürgerbegehren nach dem Erkenntnisstand des entscheidenden Gerichts im Zeitpunkt der Eilentscheidung mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit zulässig ist und dass die Erreichung seines Ziels ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung voraussichtlich

vereitelt würde. Das Erfordernis einer das im Anordnungsverfahren übliche Maß übersteigenden Wahrscheinlichkeit folgt daraus, dass auch der Beschluss der Gemeindevertretung demokratisch legitimiert ist (vgl. VGH Mannheim, B. v. 22.8.2013 – 1 S 1047/13 -, juris; VGH Kassel, B.v. 20.8.2015, 8 B 2125/14, juris, Rn. 4).

Die Antragsteller haben einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Insofern ist zu berücksichtigen, dass ein Bürgerbegehren nach § 16 Abs. 6 VerfBrhv regelmäßig aufschiebende Wirkung entfaltet, indem mit dem Vollzug ihm entgegenstehender Entscheidungen nicht mehr begonnen werden darf. Das wäre jedoch der Fall, wenn die mit dem Bürgerbegehren angegriffenen Entscheidungen der Stadtverordnetenversammlung zur Aufstellung von Bebauungsplänen bzw. Änderung des Flächennutzungsplans vorangetrieben würden. Spätestens mit der Verabschiedung der aufzustellenden bzw. zu ändernden Pläne würde das Bürgerbegehren obsolet. Zudem sind faktische Veränderungen zu befürchten, wenn die weitere Planung dazu führt, dass Grundeigentümer sich auf Baureife berufen können oder die bisherigen Grundstücksnutzungen nicht fortgeführt werden, indem z.B. mögliche Pächter durch die laufenden Planungen abgeschreckt werden.

Die Antragsteller haben auch einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Das von ihnen eingereichte Bürgerbegehren ist nach dem aktuellen Sach- und Streitstand mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit zulässig.

Beschlüsse einer Gemeinde über die Aufstellung von Bebauungsplänen können entgegen der Argumentation der Antragsgegnerin zulässigerweise zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden (vgl. VGH Kassel, B.v. 20.09.2018, 8 B 1358/18, juris).

Die formalen Voraussetzungen an ein Bürgerbegehren nach § 16 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven – VerfBrhv – vom 03.12.2015 (BremGBl. 2015, 670), bei der es sich um eine kommunale Ortssatzung handelt, sind durch das streitgegenständliche Bürgerbegehren „Gegen die Bebauung des Leher Dschungels – Für den Erhalt von Grünflächen in Bremerhaven“ erfüllt worden. Die Anforderungen ergeben sich aus § 16 Abs. 1 – 5 VerfBrhv und § 16 Abs. 7 VerfBrhv i.V.m. dem Ortsgesetz über Bürgerbeteiligung – nachfolgend Ortsgesetz – vom 24.08.1995 (BremGBl. 1995, 379), zuletzt §§ 1 und 6 geändert durch Artikel 2 des Ortsgesetzes vom 04.02.2016 (BremGBl. S. 21).

Nach § 16 Abs. 1 VerfBrhv können die Bürgerinnen und Bürger der Stadt beantragen (Bürgerbegehren), dass sie anstelle der Stadtverordnetenversammlung über eine

Selbstverwaltungsangelegenheit der Stadt entscheiden (Bürgerentscheid). Die Aufstellung der Bebauungspläne und des Flächennutzungsplanes sowie Änderungen derselben sind eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Stadt (vgl. §§ 2 Abs. 1, 1 Abs. 2 BauGB); gleiches gilt für den jeweiligen Aufhebungsakt bereits gefasster Beschlüsse.

Das Bürgerbegehren ist von den drei Initiatoren schriftlich (mit Schreiben vom 13.11.2017) bei der Stadtverordnetenvorsteherin eingereicht worden (§ 16 Abs. 1 Satz 3 VerfBrhv). Dem Schreiben waren 734 Unterschriftenlisten in zwei Ordnern mit zusammen 6.509 Unterschriften beigelegt. Das Antragsquorum von 5 v. H. (§ 16 Abs. 4 VerfBrhv) der nach wahlrechtlichen Grundsätzen für den 31. Dezember des vorangegangenen Jahres ermittelten Zahl der Bürger (§ 1 Abs. 5 des Ortsgesetz) – hier 5 v.H. von 90.597 gleich 4.530 – war nach Feststellung des Bürger- und Ordnungsamtes als hierfür zuständiger Meldebehörde mit 6.205 Unterschriften von Bürgern, die die formalen Anforderungen nach § 1 Abs. 1 und Abs. 2 des Ortsgesetzes erfüllten und zum Zeitpunkt des Eingangs des Bürgerbegehrens bei der Stadtverordnetenvorsteherin wahlberechtigt waren (§ 6 Abs. 3 des Ortsgesetzes), erfüllt. Das teilte das Bürger- und Ordnungsamt nach entsprechender Überprüfung gemäß § 1 Abs. 4 Satz 1 Ortsgesetz mit Schreiben vom 13.12.2017 an die Stadtverordnetenvorsteherin mit.

Nach § 16 Abs. 3 Satz 3 VerfBrhv muss das Bürgerbegehren bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die antragstellenden Personen zu vertreten. Sie müssen Bürger der Stadt sein und das 18. Lebensjahr vollendet haben (§ 2 des Ortsgesetzes). Das Gericht teilt insoweit die Auffassung des Bürger- und Ordnungsamts und vermag der Rechtsansicht des Rechts- und Versicherungsamts in seiner Stellungnahme vom 08.12.2017 nicht zu folgen, wonach das Zulässigkeitskriterium nach § 16 Abs. 3 Satz 3 VerfBrhv auf den Unterschriftenlisten nicht erfüllt sei, weil dort lediglich die drei Namen der Initiatoren des Bürgerbegehrens mit dem Zusatz „v.i.S.d.G.“ angeführt waren und der Zusatz nicht bekannt sei. Zwar trifft es zu, dass das Kürzel keine allgemein gültige Abkürzung beinhaltet. In dem konkreten Zusammenhang konnte es aber nur im Sinne einer Benennung der für das Bürgerbegehren verantwortlichen Personen verstanden werden. Es beinhaltet eine Anlehnung an „v.i.S.d.P.“ = „verantwortlich im Sinne des Pressegesetzes / des Presserechts“ und steht ersichtlich für „verantwortlich im Sinne des Gesetzes“. Aus den auf allen Listen genannten Namen in Verbindung mit dem Kürzel wird jedenfalls hinreichend deutlich, dass damit eine Benennung der verantwortlichen Vertrauenspersonen gemeint war. Die Kammer hat auch keine Zweifel, dass die Unterzeichner des Bürgerbegehrens die Nennung der drei Namen mit dem Kürzel in dieser Weise verstanden haben und die Funktion der so Benannten auch für die Antragsgegnerin erkennbar war. Darauf kommt es bei der Auslegung des Bürgerbegehrens an,

weil dafür der Verständnishorizont der Unterzeichnenden und der Gemeindevertretung als Adressatin des Begehrens maßgeblich ist (VG Bremen, Urt. v. 10.09.1999 – 1 K 2358/98 – Seite 23 mit Verweis auf OVG Greifswald, B. v. 24.07.1996 – 1 M 43/96 – NVwZ 1997, 306 m.w.N.). Auch das zuständige Bürger- und Ordnungsamt hat die Formulierung der Unterschriftslisten ausweislich seines Schreibens an die Stadtverordnetenversammlung vom 13.12.2017 so verstanden.

§ 16 Abs. 3 Satz 2 VerfBrhv bestimmt, dass das Bürgerbegehren die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten muss. Auf den Unterschriftslisten war als Überschrift vermerkt: „Gegen die Bebauung des Leher Dschungels – Für den Erhalt von Grünflächen in Bremerhaven“. Weiter hieß es dort: „Ja, ich bin gegen die Bebauung des Leher Dschungels und für den Erhalt der Grünflächen. Ich lehne daher die Aufstellung der Bebauungspläne Nr. 478 Gaußstraße und Nr. 479 Karlsbader Straße, sowie die 18. Änderung des Flächennutzungsplanes (Gaußstraße) ab und bin für die Durchführung eines Bürgerbegehrens.“ Damit enthielten die Unterschriftslisten die zu entscheidende Frage und auch eine kurze Begründung. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Frage auf den Listen nicht als solche formuliert, sondern stattdessen darauf eine Feststellung („Ja, ich bin gegen...“) unterschrieben werden sollte, weil das Begehren logischerweise nur von Personen mit dieser Position gezeichnet wurde, um die entsprechende Frage zum Gegenstand eines Bürgerentscheids zu machen.

Auch die Begründung ist als hinreichend anzusehen. Insofern sind keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären (vgl. VG Karlsruhe, B. v. 29.08.2016 – 9 K 3743/16 – juris Rdnr. 35). Der Unterzeichner muss wissen, wofür er mit seiner Stimme zeichnet. § 6 Abs. 1 Satz 1 des Ortsgesetzes besagt, dass die mit dem Bürgerbegehren nach § 16 Abs. 3 VerfBrhv. einzubringende Frage so zu formulieren ist, dass sie das Ziel des Begehrens hinreichend klar und eindeutig zum Ausdruck bringt. Sie darf die freie und sachliche Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere durch beleidigende, polemische oder suggestive Formulierungen nicht gefährden (§ 6 Abs. 1 Satz 2 des Ortsgesetzes). Diese Anforderungen sind hier erfüllt worden. Der Text auf den Listen lässt klar erkennen, dass die Aufstellung bzw. Änderung der genannten Pläne zur Abstimmung der Bürger gestellt werden soll, um eine Bebauung zu verhindern und Grünflächen zu erhalten.

Fraglich ist indes, ob die Unterschriftslisten auch „einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthielten (§ 16 Abs. 3 Satz 2 VerfBrhv.). Das Fehlen eines Kostendeckungsvorschlags führt zur Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens, wenn ein solcher erforderlich ist. Das trifft auch dann zu, wenn mit dem Begehren das Unterlassen eines Vorhabens angestrebt wird, sofern durch das Unterlassen Kosten ausgelöst werden (vgl. OVG Schleswig, B. v. 24.04.2006 – 2 MB 10/06 – juris). Nach § 16 Abs. 3 S. 2 VerfBrhv muss ein Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Nach § 6 Abs. 2 des Ortsgesetzes über Bürgerbeteiligung vom 24.8.1995 muss der Kostendeckungsvorschlag auch die voraussichtlich zu erwartende Kostenhöhe und die eventuellen Folgekosten der verlangten Maßnahme enthalten. Solche Anforderungen an Bürgerbegehren dienen dem Zweck, den Bürgern in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich zu machen, damit sie auch die Verantwortung für die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Gemeindevermögen übernehmen können. Dadurch soll vermieden werden, dass ein Bürgerbegehren Maßnahmen beschließt, deren finanzielle Folgen für die Gemeinde nicht überschaubar und nicht finanzierbar sind (vgl. zum jeweil. Landesrecht: VGH Mannheim, U. v. 06.07.1982, 1 S 1526/81, ESVGH 33, 42; VGH Kassel, B. v. 18.03.2009, 8 B 528/09, juris, Rn. 54; OVG Lüneburg, B. v. 11.08.2003, 10 ME 82/03, juris, Rn. 2; OVG Schleswig, B. v. 24.04.2006 – 2 MB 10/06 – juris Rdnr. 9). Im Interesse einer praktischen Durchführbarkeit von Bürgerbegehren, deren Initiatoren regelmäßig nicht das Fachwissen einer Verwaltung zur Verfügung steht, dürfen die Anforderungen an die entsprechenden Darlegungen indes nicht überspannt werden. Vielmehr genügt eine überschlägige Schätzung der Kosten (vgl. VGH Mannheim, B. v. 13.06.2018, 1 S 1132/18, juris, Rn. 10; OVG Lüneburg, ebenda; VGH Kassel, B. v. 10.11.2016, 8 B 2536/16, juris, Rn. 9; OVG Weimar, B. v. 19.11.2015, 3 EO 363/15, juris, Rn. 32).

Dabei liegt auf der Hand, dass ein solcher Kostendeckungsvorschlag nicht erforderlich ist, wenn die mit einem Bürgerbegehren angestrebte Maßnahme tatsächlich keine Kosten verursacht, sogar Einsparungen verursacht oder eine Kostenentwicklung nicht voraussehbar ist. Ein gleichwohl unterbreiteter Kostendeckungsvorschlag ist unschädlich (vgl. VGH Mannheim, U. v. 21.04.2015, 1949/13, juris, Rn. 72; OVG Schleswig, B. v. 24.04.2006 – a.a.O.).

Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens scheitert hier nicht an einem ungenügenden Kostendeckungsvorschlag. Vielmehr war ein solcher entbehrlich. Nach dem beschriebenen Maßstab kann den Antragstellern eine Verletzung ihrer Aufklärungspflicht

über die Kosten der mit dem Bürgerbegehren verfolgten Maßnahme nicht vorgeworfen werden. Sie waren nicht verpflichtet, ihr Begehren mit einem Kostendeckungsvorschlag zu versehen.

Die Antragsteller waren nicht verpflichtet, einen Vorschlag zur Kompensation der von der Antragsgegnerin erwarteten Erlöse aus Grundstücksverkäufen zu machen. Dem steht schon entgegen, dass solchen Erlösen eine Minderung des Grundvermögens der Antragsgegnerin gegenüberstünde, ein Überschuss also nur bei einem Verkauf der Grundstücke über Marktwert anfielen. Zudem werden entgangene Gewinne zwar in der Ökonomie als Opportunitätskosten bezeichnet, jedoch weder in der Kosten- und Leistungsrechnung als Kosten (vgl. „Wikipedia“ zu „Opportunitätskosten“) noch im Steuerrecht als Werbungskosten behandelt (vergleiche BFH, U. v. 19.04.2012, VI R 25/10) und stellen keine Kosten dar, die von einem Bürgerbegehren mit einem Kostendeckungsvorschlag erfasst werden müssten (vgl. OVG Münster, B. v. 19.03.2004, 15 B 522/04, juris, Rn. 17 ff.; OVG Schleswig, B. v. 24.04.2006, 2 MB 10/06, juris, Rn. 9). Ob das anders wäre, wenn Einnahmen bereits in der Vergangenheit erzielt worden wären und nun wegfielen (so VGH Mannheim, B. v. 13.06.2018, 1 S 1132/18, juris, Rn. 12), kann hier dahinstehen.

Entsprechendes gilt hinsichtlich der von der Antragsgegnerin geltend gemachten Aufwendungen, um die im fraglichen Bereich befindlichen Gartengrundstücke zu verlegen bzw. aufzuräumen. Zwar muss der Kostendeckungsvorschlag eines Bürgerbegehrens nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme, sondern auch zwangsläufige Folgekosten und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme berücksichtigen (vgl. VGH Kassel, B. v. 18.03.2009, 8 B 528/09, juris, Leitsatz 2). Das Begehren der Antragsteller ist jedoch ausdrücklich auf den Erhalt des „Leher Dschungels“ gerichtet, und schon begrifflich mit umfangreichen landespflegerischen Arbeiten eher unvereinbar, als dass es sie fordern würde. Erst nach seiner Durchführung hat das Stadtplanungsamt der Antragsgegnerin auf Anregung ihres Rechtsamtes dargelegt, dass und warum die fraglichen Flächen neu strukturiert und aufgearbeitet werden müssten, dazu zwei Optionen vorgeschlagen und deren Kosten eingeschätzt. Es kann dahinstehen, ob bei einem Ausgang des Bürgerentscheids im Sinne der Antragsteller lang- oder mittelfristig sinnvollerweise eine dieser Alternativen umgesetzt werden sollte. Nach dem Stand des Verfahrens ist jedenfalls nicht erkennbar, dass das zwangsläufig der Fall wäre. In den Beschlussvorlagen des Magistrats für die Stadtverordnetenversammlung vom 01. und 28.08.2017 wurden unter dem jeweiligen Top „Problem“ die Identifikation von potentiellen Baugebieten und die Entwicklung von Bauland durch Ausweisung von gemischten Bauflächen genannt. Der aktuelle Zustand

der Flächen wurde nicht thematisiert, geschweige denn als unhaltbar oder dringend verbesserungsbedürftig angesprochen. Auch sonst ist nicht ersichtlich, dass der Zustand des Gebietes nunmehr zwingend aufgearbeitet werden müsste, nachdem er bisher anscheinend weitgehend toleriert wurde.

Keinesfalls jedoch mussten die Antragsteller eine solche Konsequenz bei Abfassung ihres Begehrens erkennen und daraus erwachsende Kosten den anzusprechenden Bürgern offenlegen, nachdem der Magistrat den Zustand des Gebietes vor der Stadtverordnetenversammlung bei ihrer Beschlussfassung am 31.08.2017 nicht problematisiert hatte, dieser vielmehr erstmals am 08.01.2018 vom Stadtplanungsamt in seiner Stellungnahme zum Bürgerbegehren angesprochen wurde. Wegen ihrer materiellrechtlichen Besonderheiten ist bei der rechtlichen Beurteilung von Bürgerbegehren auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung abzustellen (vgl. OVG Münster, B. v. 18.04.2012, 15 A 3047/11, juris, Rn. 12). Spätere Veränderungen der Erkenntnislage können und müssen von den Initiatoren nicht mehr berücksichtigt werden.

Schließlich mussten die Antragsteller auch keine Deckung für laufende Kosten vorschlagen, die ohne ihr Begehren entfielen. Sie mussten nicht davon ausgehen, dass solche Kosten in nennenswertem Umfang anfallen. Der Magistrat hatte in seinen Beschlussvorlagen für die Stadtverordnetenversammlung solche Kosten nicht benannt. In der Tischvorlage Nr. 44/2017 heißt es im Gegenteil, dass die Änderung des Flächennutzungsplanes „keine finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen“ habe. In den Vorlagen Nr. StVV – V 28/2017 und 29/2017 wird unter dem Punkt „Auswirkungen des Beschlussvorschlags“ ausgeführt: „Personalwirtschaftliche Auswirkungen bestehen dahingehend, dass zur zügigen Abarbeitung des Verfahrens eine personelle Aufstockung Stadtplanungsamt zwingend erforderlich ist.“ Finanzielle Vorteile werden nicht erwähnt.

Erst nach der Durchführung des Bürgerbegehrens schätzte das Stadtplanungsamt die Kosten für die „Unterhaltung der Flächen (einschließlich der Erschließungswege)“ in den Folgejahren nach der von ihm als notwendig bezeichneten Sanierung der Flächen in seiner Stellungnahme vom 08.01.2018 mit 5.000,- bis 10.000,- € ein. Dabei handelt es sich jedoch erkennbar nicht um eine bereits in der Vergangenheit aufgewandte Summe, sondern eine Schätzung unter der Voraussetzung, dass das Gebiet zunächst anders als heute gestaltet und dann in diesem Zustand erhalten werden soll. Wie dargelegt gilt diese Voraussetzung für das Bürgerbegehren der Antragsteller jedoch nicht.

Erst auf Aufforderung des Gerichts hat die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 03.08.2018 die Unterhaltskosten für die in ihrem Eigentum stehenden und verpachteten Parzellen und Grabelandflächen beziffert. Diese Auflistung enthält mit der Grundsteuer allerdings Positionen, die der Antragsgegnerin wieder zufließen. Lässt man diese außer Acht, hat die Antragsgegnerin in den Jahren 2014 ca. 11.500 Euro, 2015 ca. 8.700 €, 2016 ca. 8.000 € und 2017 ca. 13.400 € für ihre Flächen in den besagten Gebieten aufgewandt. Die Tatsache, dass diese Summen ohne die aufzustellenden Bebauungspläne voraussichtlich weiter aufgewandt werden müssten, hatte auf die Entscheidungsfindung der Stadtverordnetenversammlung erkennbar keinen Einfluss. Das ist angesichts ihrer Höhe und des Gesamthaushalts auch nicht verwunderlich. Dann war es indes auch nicht erforderlich, diese Tatsache den Bürgern vor ihrer Unterschrift vor Augen zu führen, um im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung zu verhindern, dass das Bürgerbegehren Maßnahmen beschließt, deren finanzielle Folgen für die Gemeinde nicht überschaubar und nicht finanzierbar sind.

Die Pflicht zur Aufklärung der Bürger auf den Unterschriftenlisten kann nicht weitergehen als die Anforderungen an Vorlagen für die Stadtverordnetenversammlung aus § 35 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven. Danach sind die finanziellen Auswirkungen einer Vorlage aufzuführen. Da in den Vorlagen vom 01. und 28.08.2017 keine finanziellen Vorteile der Vorhaben dargestellt wurden, mussten auf den Unterschriftenlisten auch keine Nachteile ihrer Nicht-Umsetzung aufgeführt werden.

Die im Tenor ausgesprochene Verpflichtung genügt, um den Anspruch der Antragsteller zu sichern. Es besteht kein Anlass zu befürchten, dass es weiterer Konkretisierungen bedürfte, um die Antragsgegnerin zur Beachtung der nach § 16 Abs. 6 VerfBrhV mit diesem Beschluss eintretenden Sperrwirkung anzuhalten (dazu VGH Mannheim, B.v. 27.06.2011, 1 S 1509/11, juris, Leitsatz 2).

Die Kostenentscheidung folgt aus dem Grundsatz, dass die Kosten eines In-Sich-Prozesses zwischen Organen einer Körperschaft von dieser zu tragen sind (OVG Bremen, B. v. 02.03.2004, 1 B 79/04, NordÖR 04, 240).

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG (vgl. Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013, wonach bei einer teilweisen Vorwegnahme der Hauptsache ein Streitwert bis zur vollen Höhe der Hauptsache angesetzt werden kann).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195
Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195
Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einulegen.

gez. Dr. Bauer

gez. Feldhusen

gez. Bogner

Beglaubigt:
Bremen, 05.11.2018

Kohlmeyer
Justizangestellte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle