



Postanschrift: Stadt Braunschweig, Postfach 3309, 38023 Braunschweig

Verwaltungsgericht Braunschweig
- 1. Kammer -
Am Wendentor 7

38100 Braunschweig

Rechtsreferat
Bohlweg 30

Name:

Zimmer:

Telefon:

Vermittlung: (05 31) 4 70-1

Fax:

E-Mail:

Tag und Zeichen Ihres Schreibens

(Bitte bei Antwort angeben)
Mein Zeichen

0300-127/117/04

Tag

6. April 2004

In der Verwaltungsrechtssache

Initiative Bürgerbegehren Schlosspark ./ Verwaltungsausschuss der Stadt Braunschweig

- 1 A 103/04 -

wegen Zulassung des Bürgerbegehrens Schlosspark Braunschweig

beantrage ich,

die Klage abzuweisen.

Begründung:

I.

Die Klagebefugnis der „Initiative Bürgerbegehren Schlosspark“ analog § 42 Abs. 2 VwGO ist zweifelhaft. Das kommunalrechtliche Innenverhältnis ist durch die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zwischen dem Beklagten einerseits und allen Unterzeichnern des Bürgerbegehrens andererseits zustande gekommen (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 27.05.1998 – 10 M 1723/98 – Nds. VBl. 1998 240; Wefelmeier in KVR-Nds./NGO § 22 b Rn. 58). Eine offenbar nachträglich gegründete Initiative kann nicht in diese Stellung einrücken. Der Verweis auf die Entscheidung des VGH Kassel (Beschl. v. 16.07.1996 – 6 TG 2264/96 – NVwZ 1997, 310) ändert an dieser Einschätzung nichts, zumal dort von einer eigenen Klagebefugnis der einzelnen Unterzeichner des Bürgerbegehrens ausgegangen wird. Die einzelnen Unterzeichner sind in Niedersachsen nicht klagebefugt, da eine dem § 22 a Abs. 6 Satz 1 NGO entsprechende Regelung in § 22 b nicht enthalten ist (Wefelmeier, a. a. O.). Die Klagebefugnis steht nur den Unterzeichnern in ihrer Gesamtheit zu.

Sofern auf Klägerseite ein entsprechender Parteiwechsel vorgenommen werden soll, wird diesem von hier aus jedoch bereits jetzt zugestimmt, da der Beklagte an einer zügigen Entscheidung in der Sache interessiert ist.

II.

Internet: <http://www.braunschweig.de/rechtsreferat>
Sprechzeiten:

Norddeutsche Landesbank 815 001

Dt. Bundesbank Filiale Brg. 27 001 703

Postbank, Ndl. Hannover 108 54-307

SEB AG 10030007 00

Commerzbank AG 5 171 400

(BLZ 250 500 00)

(BLZ 270 000 00)

(BLZ 250 100 30)

(BLZ 270 101 11)

(BLZ 270 400 80)

Deutsche Bank AG 06 61 439

Dresdner Bank AG 01 040 005 00

Bankhaus LÖbbecke & Co. 0001 123 600

Vereins- und Westbank AG 72 07 848

Volksbank Braunschweig 6 036 864 000

(BLZ 270 700 30)

(BLZ 270 800 60)

(BLZ 270 305 00)

(BLZ 270 300 00)

(BLZ 270 900 77)

Die Klage ist unbegründet, da das Bürgerbegehren zu Recht als unzulässig zurückgewiesen worden ist. Es genügt nicht den gesetzlichen Anforderungen des § 22 b NGO.

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Feststellung der in § 22 b Abs. 2 bis 5 NOG genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen ist gem. § 22 b Abs. 6 NGO allein der Tag des Eingangs des Bürgerbegehrens bei der Stadt Braunschweig.

1. Das Begehren der Klägerin ist inhaltlich auf einen unzulässigen Sachgegenstand gerichtet.
 - a) Nach § 22 b Abs. 3 Nr. 6 NGO ist ein Bürgerbegehren über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) und dem Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch unzulässig. Durch diese Vorschrift sind u. a. durch Bebauungspläne und Flächennutzungspläne getroffene Regelungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens in einem umfassenden Sinne entzogen (vgl. zu dem inhaltlich identischen § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW – **Anlage B 1** -, OVG NRW, Ur. v. 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, NVwZ-RR 2002, 766 bis 767).

Hierdurch soll einerseits die bundesrechtlich im BauGB gesicherte Planungshoheit der Stadt und andererseits die ebenso umfassend gesicherte Beteiligung der Bürger im Rahmen sie betreffender Bauleitplanung gewährleistet werden. Derartige Entscheidungen mit gesetzlich normierter Öffentlichkeitsbeteiligung hat denn konsequenterweise der niedersächsische Landesgesetzgeber dem Einflussbereich plebiszitärer Entscheidung i. S. v. § 22 b Abs. 3 Nr. 6 NGO entzogen, denn die in einem bauplanungsrechtlichen Verfahren zu berücksichtigenden und abzuwägenden öffentlichen und privaten Interessen lassen sich angesichts ihrer Komplexität und Vielzahl nicht in das Schema einer Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ pressen. Nicht ohne Grund hält das Bauplanungsrecht mit den §§ 3, 4 BauGB, die auch im Rahmen des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl. 2002, Rn. 39 zu § 12 BauGB) Anwendung finden, ein bundesrechtlich vorgegebenes Verfahren der Beteiligung vor, welches sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht differenzierter und damit im Ergebnis auch für die betroffenen Bürger wirksamer als eine bürgerbeteiligte kommunalverfassungsrechtliche „Pauschal“-Entscheidung ist. Eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange im Sinne des § 1 Abs. 5 und 6 BauGB kann ein Bürgerentscheid nicht leisten, weshalb der Landesgesetzgeber diese Angelegenheiten von der Behandlung durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bewusst ausgenommen hat (vgl. LT-Drs. 13/1450, S. 104; vgl. auch Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 206).

- b) Das Bürgerbegehren zum Erhalt des Schlossparks richtet sich zwar nicht explizit, jedoch der Sache nach gegen die am 8. Juli 2003 getroffenen grundsätzlichen bauplanungsrechtlichen Entscheidungen des Rates der Stadt Braunschweig.

Rechtlich unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass weder der Text des Bürgerbegehrens noch dessen Begründung ausdrücklich Bezug auf die Änderung bzw. Aufstellung der Bauleitpläne der Stadt nehmen; denn ihr sachlicher Bezugspunkt, nämlich die Frage der Bebauung des streitgegenständlichen Schlossareals, ist inhaltlich identisch. Zum Zeitpunkt der Anzeige des Bürgerbegehrens am 23. Juni 2004 war der Klägerin zumindest in groben Zügen der Inhalt der Ratsvorlage 7838/03 bekannt, die am 27. Juni 2003 erstmals im Stadtbezirksrat Innenstadt öffentlich beraten wurde. Der offene Widerspruch zu dem Aufstellungsbeschluss vom 8. Juli 2003 bestand somit von Anfang an.

- c) Hinsichtlich der Möglichkeit der Stadt, die rein tatsächliche Verwendung des Schlossparkareals zu bestimmen, geht die Klägerin von falschen Tatsachen aus: Mit Kaufvertrag vom 5. Dezember 2003 ist das gesamte Grundstück an die Kommanditgesellschaft PANTA Vierunddreißigste Grundstücksgesellschaft m.b.H. & Co. verkauft worden. Zum Abschluss dieses Vertra-

ges war die Verwaltung aufgrund der Nr. 2 des Ratsbeschlusses vom 8. Juli 2003 (**Anlage B 2**) ermächtigt.

Spätestens seit diesem Zeitpunkt kann die Stadt deshalb nur über das Planungsrecht die Nutzung des Grundstücks steuern. Sie wäre durch einen Erfolg des Bürgerbegehrens gezwungen, das bereits begonnene Aufstellungsverfahren für den Bebauungsplan IN 220 ohne Durchführung der Abwägung aller Belange abzubrechen.

- d) Es kann dahingestellt bleiben, ob der Schlosspark tatsächlich insgesamt als bauliche Anlage i.S.d. § 29 BauGB anzusehen ist, also als eine auf Dauer künstlich mit dem Erdboden verbundene Anlage von bodenrechtlicher Relevanz (vgl. BVerwG, U. v. 31.8.1973, BVerwGE 44, 59). Für den Fall eines Friedhofs ist dies abgelehnt worden, da dieser trotz einzelner Bauwerke in erster Linie von gärtnerisch gestalteter Natur geprägt wird (VGH Kassel, B. v. 21.2.1979, BRS 35 Nr. 146).

Jedenfalls ist der Erhalt des Schlossparks nicht als bloßer Erhalt eines Bauwerks anzusehen. In dem vom VGH Kassel (B. v. 2.6.1995, NVwZ 1996, 722) entschiedenen Fall ging es um ein Bürgerbegehren, das den Erhalt eines Stücks Festungsmauer forderte, ohne dass hierdurch die grundsätzliche Verwirklichung der planerischen Vorgaben (Bau einer Tiefgarage) verhindert worden wäre. Diese Situation ist nicht mit dem Erhalt des Schlossparks vergleichbar. Das Schlossparkareal umfasst nahezu den gesamten Bereich des Bebauungsplanes IN 220. Der Erhalt des Schlossparks würde deshalb nicht nur eine Detailabweichung in der Bauausführung bedeuten, sondern im völligen Widerspruch zu dem geplanten Bau eines Einkaufszentrums stehen. Gerade dies soll aber durch § 22 b Abs. 3 Nr. 6 NGO verhindert werden.

- e) Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die Frage der tatsächlichen Verwendung des Schlossparkareals im vorliegenden Fall auch nicht von der Überplanung des Grundstücks durch den Rat zu trennen. Dies ergibt sich daraus, dass der im Aufstellungsverfahren befindliche Bebauungsplan IN 220, mit dem das Schlossparkareal überplant werden soll, ein vorhabenbezogener Bebauungsplan ist. Gem. § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist dazu vor dem Beschluss über den Bebauungsplan der Abschluss eines Durchführungsvertrages zwischen der Stadt und dem Vorhabenträger nötig. Dieser „verklammert“ den Vorhaben- und Erschließungsplan mit dem Bebauungsplan (Burmeister, Praxishandbuch städtebauliche Verträge, Rn. 279). Der Durchführungsvertrag enthält gem. § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB u. a. eine Verpflichtung des Vorhabenträgers, das Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist zu verwirklichen.

Durch einen im Sinne der Klägerin erfolgreichen Bürgerentscheid würde die tatsächliche Nutzung des Schlossparkareals als Parkanlage und Erholungsfläche auf unbestimmte Zeit, im Regelfall jedoch mindestens 2 Jahre (vgl. § 22 b Abs. 11 NGO) festgeschrieben. Auf dieser Grundlage wäre eine Verpflichtung zur Realisierung des Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist seriöserweise nicht einzugehen. Der Durchführungsvertrag käme somit nicht zustande. Da dieser jedoch Voraussetzung für den Beschluss über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan IN 220 ist, hätte der Erfolg des Bürgerbegehrens bzw. –entscheidens zwingend Auswirkungen auf das Bebauungsplanverfahren. Die Ansicht der Klägerin, die Stadt Braunschweig könne ungehindert den Bebauungsplan beschließen, trifft daher nicht zu. Jedenfalls für den Fall eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes kann somit die Frage der tatsächlichen Nutzung des Plangebietes nicht von der bauplanungsrechtlich vorgesehenen Nutzung getrennt werden.

- f) Das Begehren zielt damit im Kern darauf ab, für das Schlossparkgelände eine wesentlich andere bauplanerische Lösung als vom Rat vorgezeichnet, zu manifestieren und damit die Beschlüsse zur Bauleitplanung vollständig zu revidieren. Ein solches, auf die Verhinderung der in einem in der Aufstellung befindlichen Bebauungsplan zum Ausdruck kommenden bauplanerischen Vorstellungen der Gemeinde gerichtetes und diesen beabsichtigten Festsetzungen objektiv widersprechendes Bürgerbegehren ist nach § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO unzulässig

(vgl. VG Köln, Urt. v. 03.09.1999 - 4 K 2849/97 - zu der inhaltsgleichen Regelung in § 26 Abs. 5 Nr. 6 GO NRW – **Anlage B 3** -).

Es kommt für die Auslegung des Bürgerbegehrens nicht auf die Vorstellungen der Initiatoren bei der Abfassung des Textes, sondern auf den Verständnishorizont der Unterzeichnenden und der Gemeindevertretung als Adressat des Begehrens an (vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschl. v. 24.07.1996 – 1 M 43/96 -, NVwZ 1997, 306).

So lässt sich - unabhängig von dem eindeutigen rechtlichen Befund - anhand der Gesamtumstände um das Bürgerbegehren belegen, dass - in frühzeitiger Kenntnis der städtischen Planungsabsichten - die eigentliche Zielsetzung des Begehrens die Verhinderung des ECE-Centers und nicht lediglich die Erhaltung der städtischen Grünfläche ist.

Sowohl anhand der zeitlichen wie inhaltlichen Planung der Stadt als auch der darauf folgenden Reaktionen der Klägerin wird der eigentliche Zweck ihres Begehrens deutlich.

Das Vorhaben, auf der Schlossparkfläche ein ECE-Einkaufszentrum errichten zu lassen, war bereits Monate vorher in der Öffentlichkeit bekannt. Seit Ende 2002/Anfang 2003 hatte sich diese Planung konkretisiert. Die Ergebnisse der in diesem Zusammenhang erstellten Voruntersuchungen und Gutachten sind ab Mitte Februar 2003 in den Gremien der Stadt und in den Wirtschaftsverbänden sowie in einer öffentlichen Informationsveranstaltung für die Bürger im März 2003 ausführlich dargestellt und diskutiert worden. Im Mai führte der Zweckverband Großraum Braunschweig einen Erörterungstermin zur raumordnerischen Beurteilung durch und der Wirtschaftsausschuss hörte die IHK Braunschweig, den Unternehmerverband Einzelhandel sowie den Arbeitsausschuss Innenstadt zu dem Vorhaben an (zu den einzelnen Verfahrensschritten vgl. städtische Info-Broschüre „Chancen für Braunschweig“ - **Anlage B 4** -). Die öffentlichkeitswirksame Informationspolitik der Stadt über ihre Planungen fand parallel dazu in der Presse ihren Niederschlag (vgl. die Berichterstattung in BZ vom 22. August 2002, BZ und NB vom 29. August 2002 – **Anlage B 5 – B 7** -). Insbesondere die am 19. März 2003 in der Stadthalle durchgeführte Bürgerversammlung gab den Bürgerinnen und Bürgern Gelegenheit sich mit dem ECE-Projekt vertraut zu machen.

Vor diesem Empfängerhorizont der zur Entscheidung über das Bürgerbegehren aufgerufenen Bürger war das dann am 23. Juni 2003 der Stadt angezeigte und auf den Erhalt des Schlossparks gerichtete Anliegen inzwischen untrennbar mit dem inhaltsgleichen Bauleitplanverfahren verbunden und in der Sache auch aus der Sicht der Unterzeichner auf dessen Verhinderung gerichtet.

Insbesondere der enge zeitliche Zusammenhang zwischen dem Bürgerbegehren und der Ratsentscheidung bringt dies klar zum Ausdruck. Das Bürgerbegehren wurde bei der Stadt zu einem Zeitpunkt angezeigt, zu dem bereits umfangreiche Gutachten zur Verwirklichung des Einkaufszentrums eingeholt und auch in der Öffentlichkeit ausführlich dargestellt und erörtert worden waren. Die Beschlussvorlage Nr. 7838/03 für den Rat einschließlich des Auftrags zur Änderung des Flächennutzungsplanes und zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes war im Wesentlichen schon erstellt. Die abschließende Vorbereitung durch die Ratsausschüsse war für den 27. Juni 2003 terminiert. Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich bereits eine Ratsmehrheit für das Vorhaben ab.

Sofern der Klägerin ganz allgemein am Erhalt des Schlossparks gelegen hätte, wäre es nahe liegend gewesen, ein solches Bürgerbegehren angesichts der jahrelang vorausgehenden Diskussion über eine Bebauung des Schlossparks längst zu einem früheren Zeitpunkt einzureichen.

Ohne Bedeutung ist, dass die Beschlüsse zur Änderung des Flächennutzungsplans und zur Aufstellung des Bebauungsplans IN 220 erst nach der Anzeige des Bürgerbegehrens gefasst worden sind. Durch die genannten Beschlüsse hat sich die Bauleitplanung für den Bereich Schlosspark bereits dahingehend hinreichend konkretisiert, als die Errichtung eines Einkaufszentrums zugelassen werden soll. Ein diesen beabsichtigten Festsetzungen widersprechendes Bürgerbegehren ist – wie bereits dargelegt - unzulässig (vgl. VG Köln, a. a. O.).

Die Initiatoren selbst haben mehrfach nach außen hin deutlich gemacht, dass die Verhinderung des ECE-Centers den eigentlichen Kern ihres Anliegens ausmacht. So wurde am 3. Juli 2003 eine Pressemitteilung der drei Vertreter des Bürgerbegehrens herausgegeben, in der zur Unterstützung des Begehrens aufgefordert wird, um eine breite Entscheidungsbasis „für oder gegen das geplante ECE-Center“ zu erhalten (**Anlage B 8**). Im Mittelpunkt der Mitteilung werden eine Vielzahl von Fragen aufgeworfen, die nicht im Zusammenhang mit dem Erhalt der Grünfläche Schlosspark stehen, sondern allein die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Stadt, insbesondere die Innenstadt betreffen (Präzedenzfall für andere Standorte, Rückzug anderer Investoren, Kaufkraftsteigerung). Dieses eigentliche Ziel des Begehrens kommt auch in weiteren Veröffentlichungen, wie der Broschüre „Der Schlosspark, die grüne Mitte“ sowie der „Bauwelt“ H. 1/2, 2004 zum Ausdruck (**Anlagen B 9/ B 10**).

Diese Zielrichtung bestätigt die Klägerin auch in der Klageschrift selbst: So wird auf Seite 2 ausgeführt, die Verhandlungen der Stadt mit ECE seien Auslöser für die Gründung der Initiative gewesen. Auf Seite 4 heißt es weiter:

„Die bekannt gewordenen Pläne der Stadt, das Schlosspark-Grundstück an ECE zu übertragen, damit dort ein neues Einkaufszentrum errichtet wird, veranlasste die Klägerin zur Einleitung eines Bürgerbegehrens.“

Auch auf Seite 17, oben, macht die Klägerin deutlich, dass sich das Bürgerbegehren primär gegen das ECE-Center richtet, indem sie es als „gegen die Errichtung von Bauten oder Einrichtungen“ gerichtet, beschreibt.

- g) Insgesamt wird deutlich, dass das Bürgerbegehren keine isolierte Entscheidung über eine Grundsatzfrage ohne Zusammenhang mit einem Bebauungsplan anstrebt, sondern dass die Entscheidung objektiv nur im Zusammenhang mit der Bauleitplanung für den Bereich Schlosspark, die sich in den Aufstellungs- und Änderungsbeschlüssen vom 8. Juli 2003 konkretisiert hat, gesehen werden kann.

Die von der Klägerin für sich in Anspruch genommene Betrachtungsweise widerspricht eindeutig der gesetzgeberischen Konsequenz; denn nur durch die landesrechtliche Beschränkung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren in § 22 b Abs. 3 Nr. 6 NGO kann gewährleistet werden, dass die Festlegung insbesondere der bauplanerischen Vorstellungen der Stadt nach dem im Baugesetzbuch vorgesehenen Verfahren erfolgt und divergierende Entscheidungen – hier der entscheidungsbefugten Gremien der Stadt, dort eines Bürgerentscheids – vermieden werden (vgl. VG Köln, Urt. v. 03.09.1999).

Dagegen würde es eine Umgehung der Intention des Gesetzgebers bedeuten, wenn mittels eines sog. „Grundsatzbeschlusses“ zum Erhalt des Schlossparks ein bereits eingeleitetes Aufstellungsverfahren für einen Bebauungsplan ohne Abwägung der widerstreitenden Interessen abgebrochen werden müsste. Dementsprechend ist der Landesgesetzgeber davon ausgegangen, dass Grundsatzbeschlüsse nur außerhalb der förmlichen Planungsverfahren zulässig sind (vgl. LT-Drs. 13/2400, S. 7). Mit dem Aufstellungs- bzw. Änderungsbeschluss vom 8. Juli 2003 ist jedoch der Übergang in das förmliche Verfahren erfolgt, das weder durch einen nachträglichen „Grundsatzbeschluss“, der im Widerspruch zu den ursprünglichen Intentionen steht, noch durch einen Beschluss zur „tatsächlichen Nutzung“ ausgehebelt werden kann.

Das von der Klägerin angeführte Urteil des OVG Greifswald (NVwZ 1997, 306) ist nicht auf das Bürgerbegehren zum Erhalt des Schlossparks übertragbar, da die Klägerin nicht nur eine „allgemeine Förderung“ des Schlossparkerhaltes (vgl. OVG Greifswald a.a.O., S. 308) fordert. Die Klägerin will vielmehr die definitive Festschreibung der Parknutzung durchsetzen, die ausschließlich durch Abbruch der Verfahren zur Bauleitplanung erreicht werden kann.

2. Das Begehren der Klägerin ist verfristet.

Nach § 22 b Abs. 5 Satz 3 NGO ist ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen bekannt gemachten Ratsbeschluss richtet, innerhalb von drei Monaten nach dem Tag der Bekanntmachung einzureichen.

Diese gesetzliche Dreimonatsfrist war am 19. Dezember 2003, dem Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens, bereits verstrichen.

Entgegen der Auffassung der Klägerin handelt es sich bei ihrem Anliegen um ein kassatorisches Begehren; denn es wendet sich – wie bereits ausführlich dargelegt – gegen den Ratsbeschluss vom 8. Juli 2003, der sowohl den Planungsbeschluss für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan IN 220 - Einkaufszentrum Schlosspark - als auch die Verfahrenseinleitung zur 77. Änderung des Flächennutzungsplans umfasst. Die mit der öffentlichen Bekanntmachung der Beschlüsse in der Braunschweiger Zeitung vom 18. Juli 2003 (**Anlage B 11**) beginnende Frist endete am 20. Oktober 2003, mithin weit vor Eingang des Bürgerbegehrens.

Nicht nachvollziehbar ist die Ansicht der Klägerin, die 3-Monats-Frist sei unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung des Beklagten nicht einschlägig, da ein kassatorisches Bürgerbegehren einen zulässigen Gegenstand voraussetze. Gerade weil der Beklagte in dem Bürgerbegehren gem. § 22 b Abs. 3 Nr. 6 NGO einen Eingriff in das durch den Aufstellungsbeschluss vom 8. Juli 2003 in Gang gesetzte Bauleitplanverfahren sieht, ist es konsequent, das Bürgerbegehren als kassatorisches einzustufen, mit dem inhaltlich die Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses verfolgt wird.

3. Das Bürgerbegehren genügt im Übrigen den gesetzlichen Anforderungen des § 22 b Abs. 4 Satz 4 NGO insoweit nicht, als es keinen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der mit der Ausführung der Entscheidung verbundenen Kosten oder Einnahmeausfälle enthält. Das Gesetz verlangt Angaben darüber, welche Kosten (auf der Ausgabenseite) mit der Maßnahme verbunden sind und wie diese (auf der Einnahmenseite) im Rahmen des Haushaltsrechts gedeckt werden können (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 11.08.2003 - 10 ME 82/03, Nds.VBl. 03, 324 -). Hierzu gehören auch Kosten, die im Falle erheblicher, bereits getätigter Investitionen eintreten, die nur mit Aufwand rückgängig gemacht werden können und von der Stadt Braunschweig zu tragen wären (OVG LSA, Urt. v. 19.10.2000 – A 2 S 298/99 -).

Ein Kostendeckungsvorschlag kann nur dann entfallen, wenn keine Kosten entstehen oder die angestrebte Maßnahme billiger als die von der Gemeinde vorgesehene Lösung ist (Nds. OVG, Beschl. v. 24.03.2000 - 10 M 986/00 -).

Unzutreffend gehen die Initiatoren des Bürgerbegehrens davon aus, dass die von ihnen angestrebte Entscheidung sich kostenneutral verhält; denn zu den zu veranschlagenden Kosten i. S. d. § 22 b Abs. 4 Satz 2 NGO gehören auch Einnahmeausfälle und jene Aufwendungen, die sich bei einem Verzicht auf das von der Stadt beschlossene Projekt als nutzlos erweisen würden (vgl. Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 144 sowie in der Tendenz völlig zutreffend Nds. OVG, Beschl. v. 11.08.2003 - 10 ME 82/03 -).

Vergleichsmaßstab ist dabei gem. § 22 b Abs. 6 Satz 1 NGO die Situation bei Eingang des Bürgerbegehrens. Dies umfasst nicht nur den tatsächlichen Zustand des Schlossparkareals als Parkfläche, sondern auch die rechtliche Situation, die sich durch und aufgrund des Grundsatzbeschlusses des Rates vom 8. Juli 2003 ergeben hat. Mit diesem Beschluss hat der Rat entschieden, dass auf dieser Fläche ein ECE-Einkaufszentrum errichtet werden soll. Um die Auswirkungen des Bürgerentscheids einschätzen zu können, muss den Bürgern bekannt sein, welche finanziellen Auswirkungen ihre Entscheidung hätte. Der Kostendeckungsvorschlag muss deshalb den Vergleich zur Situation ohne Bürgerentscheid ziehen. Ohne Bürgerentscheid behält der Beschluss vom 8. Juli 2003 seine Wirkung und – vorbehaltlich der entsprechenden Planbeschlüsse des Rates – das ECE-Einkaufszentrum wird gebaut. Die hieraus zu erwartenden Einnahmen der Stadt würden bei einem Erfolg des Bürgerentscheids wegfallen und sind deshalb durch einen Kostendeckungsvorschlag zu kompensieren (vgl. § 22 b Abs. 4 Satz 2 NGO).

Das Urteil des VGH Baden-Württemberg (Urt. v. 06.04.1992, 1 S 3142/91, VGH BW-Ls 1992, Beilage 7, B11-1, zitiert über Juris) ist nicht übertragbar, da § 21 Abs. 3 GO BW (**Anlage B 12**) keinen

Kostendeckungsvorschlag für Einnahmeverluste verlangt. Die Frage des Kostendeckungsvorschlags ist in der von der Klägerin angeführten Entscheidung erkennbar nicht problematisiert worden. Ebenso wenig hilft die allgemeine Aussage, durch Begehren, die auf Erhalt des Status quo gerichtet sind, würden in der Regel Kosten erspart (vgl. Schumacher in KVR Brandenburg, § 20 GO Nr. 5.2). Im vorliegenden Fall führt der Erhalt des Schlossparks sowohl zu Unterhaltskosten in den Folgejahren, als auch zu erheblichen Einnahmeverlusten.

Im Übrigen ist der Vortrag der Klägerin widersprüchlich, wenn sie einerseits annimmt, der Stadt würde bei einem positiven Bürgerentscheid der Verlust des Schlossparkareals im Wert von 35,5 Mio. € erspart, während andererseits das Gutachten des Rechtsanwaltes Große Hündfeld (Anlage K 10), auf das die Klägerin ausdrücklich Bezug nimmt, zum Ergebnis kommt, das Grundstück sei für das Vermögen der Stadt wertlos (vgl. S. 33 i. V. m. S. 7 ff. des Gutachtens).

Das Fehlen des Kostendeckungsvorschlags führte im Übrigen selbst dann zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, wenn man mit der Klägerin annähme, das Bürgerbegehren hätte nur die tatsächliche Nutzung des Schlossparkareals zum Gegenstand.

Im Einzelnen geht der Beklagte von folgenden Kosten bzw. Einnahmeverlusten bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens aus:

Es entfällt die Kostenerstattung durch den Vorhabenträger ECE für die Erschließungs- bzw. Straßenausbaumaßnahme im Bereich Bohlweg/Georg-Eckert-Straße i. H. v. 11,45 Mio. € (vgl. Ratsvorlage Nr. 7838/03, S. 13 Punkt 7.1, Nr. 10 - **Anlage B 2** -). Die Stadt erspart durch diese Finanzierung Aufwendungen, die sie – auch ohne Ansiedlung des Einkaufszentrums – zur Verbesserung der bereits seit längerer Zeit unbefriedigenden Verkehrsführung und zum Abbau der Barrierewirkung des Bohlweges aufwenden müsste. Daneben verliert die Stadt Braunschweig eine durchschnittlich zusätzliche Steuereinnahme (Grund- und Gewerbesteuer) von jährlich ca. 650.000,00 € (zur Umsatzorientierung vgl. Einzelhandelsgutachten - **Anlage B 2** -).

Ausgehend von den bisherigen Pflegekosten wären auch für die Zukunft jährliche Kosten von ca. 120.000,00 € für die Unterhaltung des Parks aufzuwenden (**Anlage B 13**), die bei Realisierung des ECE-Centers nicht anfielen und mithin Folgekosten des Bürgerbegehrens sind. Die im Falle der Realisierung des Vorhabens entstehenden Straßenreinigungskosten für die öffentlichen Verkehrsflächen um die Gebäude herum fallen demgegenüber finanziell nicht ins Gewicht.

Bei Nichtrealisierung des Vorhabens entgehen der Stadt nach § 10 Abs. 1 des Kaufvertrages mit dem Vorhabenträger ECE Sondernutzungsgebühren in Höhe von ca. 46.000,- € pro Jahr (**Anlage B 14**).

Daneben entfallen Baugenehmigungsgebühren von mindestens etwa 536.000,- € zzgl. der Gebühren der Fachämter sowie für Abnahmen, Befreiungen/ Ausnahmen (**Anlage B 15**).

Die aufgeführten, zu erwartenden Einnahmen einschl. des entsprechenden Zahlenmaterials waren zum Teil bereits Gegenstand der Ratsvorlage und damit der Klägerin zugänglich.

Da das Bürgerbegehren somit den erforderlichen Kostendeckungsvorschlag nicht enthält, liegt den Bürgerinnen und Bürgern keine umfassende Information über die finanziellen Folgen ihrer Abstimmung vor. Gerade angesichts der schwierigen Haushaltssituation der Gemeinden im Allgemeinen und auch der Stadt Braunschweig ist die Frage der finanziellen Realisierbarkeit eines Bürgerbegehrens untrennbar mit der in diesem Falle erweiterten demokratischen Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger verknüpft. Ein verantwortungsvoller Gebrauch der ihnen übertragenen Entscheidungsmacht ist angesichts des fehlenden Kostendeckungsvorschlages nicht möglich.

4. Zu der Behauptung der Klägerin, der Vorvertrag zwischen der Stadt und ECE sowie der Vertrag zwischen der Stadt und dem Land Niedersachsen vom 22.12.2003 seien unwirksam, bedarf es keiner

weiteren Ausführungen, da diese Fragen ohne Bedeutung für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sind.

III.

Es wird angeregt, die Kommanditgesellschaft PANTA Vierunddreißigste Grundstücksgesellschaft m.b.H. & Co., Wandsbeker Zollstr. 3 – 7, 22179 Hamburg, beizuladen, da sie als Erwerberin und Vorhabenträgerin des Schlossarkaden-Projekts in ihren rechtlichen und wirtschaftlichen Interessen durch die Entscheidung berührt wird.

Zwei Abschriften sowie der Verwaltungsvorgang sind beigelegt.

I. V.

Dr. Kuhlmann

