

Aktenzeichen: 3 L 1704/20.DA des Verwaltungsgerichtes Darmstadt

wegen Kommunalrechts (Bürgerbegehren)

Entscheid vom 26.2.2021

Gründe

Der Antrag,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, bis zu einer endgültigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Verhinderung einer Bebauung am Bahnhof Mühlthal - und zwar auch bis zu einer darauf möglicherweise bezogenen endgültigen und rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung - keine Beschlüsse i.S.d. § 8b HGO zum Aufstellungsbeschluss Bebauungsplan „Wohnbebauung am Bahnhof“ zu fassen, die ein Bürgerbegehren von vornherein erfolglos machen, selbst wenn dieses alle rechtlich gebotenen Voraussetzungen erfüllt,

ist zwar zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg.

Die Antragsteller sind als Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt. Sie vertreten das Bürgerbegehren, das mit Einreichung der Unterschriften zu einem Organ der Gemeinde mit Rechten und Pflichten geworden ist (VG Darmstadt, Beschluss v. 17.06.1994 - 3 G 862/94 -, NVwZ-RR 1995, 156 [157]). Darüber hinaus haben die Antragsteller unwidersprochen vorgetragen, dass sie das Bürgerbegehren auch selbst unterzeichnet haben. Nach Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs können sie daher eine Verletzung der jedem Mitunterzeichner durch § 8b HGO verliehenen verfahrensrechtlichen Rechtsposition auf Mitwirkung geltend machen (Hess. VGH, Beschluss v. 30.11.2015 - 8 A 889/13 - juris, Rn. 46).

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO ist auch statthaft, insbesondere sind die gemäß § 123 Abs. 5 VwGO grundsätzlich vorrangig anzuwendenden Vorschriften der §§ 80, 80a VwGO hier nicht einschlägig. Das Bürger-

begehren hat keine aufschiebende Wirkung, so dass nur durch eine einstweilige Anordnung die weitere Betreibung des Planaufstellungsverfahrens und damit einhergehend die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens verhindert werden kann. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof ist nämlich der Auffassung, dass bundesrechtlich im BauGB geregelte förmliche Verfahrensschritte sowie sonstige im Verlauf des stufenförmigen Verfahrens bis zur Aufstellung des Bebauungsplans von Gemeinden zu treffende Entscheidungen weitere Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung i.S.d. § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO sind, die - wenn sie getroffen sind - die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Folge haben (Hess. VGH, Beschluss v. 20.09.2018 - 8 B 1358/18 -, juris).

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag auch schon vor Klageerhebung eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert wird. Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, nötig erscheint um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern. Die tatsächlichen Voraussetzungen des geltend gemachten Anspruchs und der Grund für eine notwendige vorläufige Sicherung bzw. Regelung sind glaubhaft zu machen (§ 920 Abs. 2 ZPO i. V. m. § 123 Abs. 3 VwGO).

Die Antragsteller haben keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Ihnen steht kein Anspruch darauf zu, dass vorerst keine weiteren Beschlüsse i.S.d. § 8b HGO im Hinblick auf das geplante Wohngebiet am Bahnhof gefasst werden. Einen solchen Anspruch könnte die Antragstellerin allenfalls dann aus § 8b HGO ableiten, wenn das Bürgerbegehren zulässig wäre (siehe Hess. VGH, Beschluss v. 16.07.1996 - 6 TG 2264/96 - ESVGH 46, 296 -; VG Darmstadt, Beschluss v. 11.12.2012 - 3 L 1691/12.DA -, Beschluss v. 24.01.2018 - 3 L 5117/17.DA.A -). Das ist hier aber nach im Eilverfahren allein möglicher summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht der Fall, denn die Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin hat in ihrer Sitzung am 09.02.2021 zu Recht das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt: Zum einen ist die Begründung des Bürgerbegehrens defizitär und zum anderen dürfte der Kostendeckungsvorschlag wohl fehlerhaft sein.

Dem Bürgerbegehren mangelt es zunächst an einer zutreffenden inhaltlichen Begründung. Nach § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO zählt u.a. diese zu dessen zwingendem Inhalt. Die

Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Der Bürger muss wissen, über was er abstimmt. Dabei sind zwar an die Begründung keine zu hohen Anforderungen zu stellen. Da die Begründung regelmäßig auch dazu dient, für das Bürgerbegehren zu werben, kann es in gewissem Umfang hinzunehmen sein, dass Tatsachenmitteilungen und Erläuterungen im Sinne des politischen Anliegens des Bürgerbegehrens „gefärbt“ sind. Es ist vorrangig Sache der abstimmungsberechtigten Bürger, sich selbst ein eigenes Urteil darüber zu bilden, ob sie den mit dem vorgelegten Bürgerbegehren vorgetragenen Argumenten folgen wollen oder nicht. Darüber hinaus lassen schon Raumgründe eine ausführliche Erörterung des Für und Wider regelmäßig nicht zu. Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist jedoch dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde liegt (OVG NRW, Urteil v. 23.04.2002 - 15 A 5594/00 -, juris, Rn. 34 ff.). Denn maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen (so VG Stuttgart, Urteil v. 17.07.2009 - 7 K 3229/08 -, juris, Rn. 121 m.w.N.). Vorstehendes gilt auch, wenn die Begründung dem Bürger ein unzutreffendes oder unvollständiges Bild vom maßgeblichen Sachverhalt vermittelt (siehe VG Darmstadt, Beschluss v. 11.12.2012 - 3 L 1691/12.DA -, VG Darmstadt, Beschluss v. 25.04.2013 - 3 L 497/13.DA -, Beschluss v. 24.01.2018 - 3 L 5117/17.DA.A -; VG Ansbach, Urteil v. 06.07.2006 - AN 4 K 06.00437 -, juris, Rn. 49).

Das streitgegenständliche Bürgerbegehren geht in der Begründung von falschen Tatsachen aus.

Die Begründung lautet:

„Nach Auffassung der Vertrauenspersonen widerspricht ein Baugebiet am Bahnhof einer zukunftsorientierten Verkehrs- und Umweltpolitik. Die Entwicklungsmöglichkeiten des Bahnhofs und damit des ÖPNV werden, so meinen wir, ohne echte Notwendigkeit eingeschränkt. Dies betrifft unseres Erachtens nach etwa dessen Erreichbarkeit durch einen dort unmittelbar anfahrenen *Bus mit einer Wendeschleife* und die *Möglichkeiten der Errichtung weiterer umfangreicher neuer Parkplätze*. Beides dürfte mit einem dortigen Wohngebiet nicht möglich sein. Die am vorgesehenen Standort vorhandene Natur nimmt unserer Auf-

fassung nach großen Schaden, der mit dem Nutzen aus einem Baugebiet nicht ausgeglichen wird. Dieses ist in den Augen der Vertrauenspersonen dort auch städtebaulich nicht vertretbar, weil kein Anschluss an vorhandene Wohnbebauung besteht.“ (Hervorhebung durch das Gericht)

Die Antragsgegnerin hat unwidersprochen vorgetragen, dass sich der Investor, der die Wohnbebauung errichten möchte, in einem sog. „Eckpunktepapier“ dazu verpflichtet hat, auf in seinem Eigentum stehenden Flächen 50 öffentliche Stellplätze zu bauen. Insofern steht die geplante Errichtung der Wohnhäuser der Schaffung weiterer Parkflächen gerade nicht entgegen; die Ausführungen in der Begründung des Bürgerbegehrens gehen insoweit fehl, auch wenn die Antragsteller etwas zurückhaltender formulieren, dass eine Neuerrichtung nicht möglich sein „dürfte“. Es wird der falsche Eindruck erweckt, dass für die Errichtung weiterer Parkplätze kein Raum sei.

Die Antragsteller können dem nicht entgegenhalten, dass sie im Begleittext zu den Unterschriftenlisten ausgeführt haben, dass es „zwar ... einige neue Parklätze“ geben solle, sodass sich der Begründungstext nur auf weitere - darüberhinausgehende - Parkplätze beziehen könne. Eine derartige Lesart verkennt, dass für die rechtliche Prüfung alleine der Wortlaut der Begründung maßgeblich ist. Dieser lässt vorliegend eine Differenzierung zwischen Parkplätzen, zu deren Errichtung sich der Investor bereits bekannt hat, und solchen, die hinzukommen, nicht erkennen. Die Begründung eines Bürgerbegehrens dient der Information der Bevölkerung und ermöglicht, dass die zur Abstimmung aufgerufenen Bürger sich eine eigene Meinung über den Gegenstand des Bürgerbegehrens machen können (Bennemann, in: Bennemann u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen [Stand: Dez. 2020], § 8b HGO Rn. 92). Dieses Ziel würde nicht erreicht, wenn die Bürger ergänzende Informationen lesen müssten, um die Begründung - und damit auch den Inhalt - des Bürgerbegehrens nachvollziehen zu können. Es wäre zudem nicht sichergestellt, dass die Bürger diese zusätzlichen Informationen auch tatsächlich zur Kenntnis nehmen, sodass Bürger möglicherweise ein Begehren unterstützen, das sie in Kenntnis aller weiteren erklärenden Ausführungen nicht unterstützt hätten.

Ferner erweist sich die Behauptung, dass die Errichtung einer Wendeschleife wohl nicht möglich sein dürfte, als unzutreffend. Die Antragsgegnerin hat unwidersprochen vorgebracht, dass der Investor in einer Sitzung des Umwelt-, Entwicklungs- und Bauausschusses erklärt habe, dass die Errichtung der Wendeschleife möglich sei und er be-

reits Konzepte ausgearbeitet habe, wie diese Wendeschleife aussehen könnte. Die Begründung des Bürgerbegehrens gibt deshalb auch insoweit die Wirklichkeit unzutreffend wieder.

Es fehlt zudem an einem korrekten Kostendeckungsvorschlag, bei dem es sich gemäß § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO ebenfalls um eine zwingende Voraussetzung des Bürgerbegehrens handelt.

Der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens lautet:

„Weder aus dem Aufstellungsbeschluss noch aus seiner Begründung geht ein finanzieller Gewinn für die Gemeinde durch das Baugebiet hervor. Sollten sich aus der Aufhebung des Beschlusses dennoch unerwartet Kosten ergeben, wird vorgeschlagen, diese durch Verkauf oder Teilverkauf der gemeindeeigenen Grundstücke gegenüber der Feuerwehr in Nieder-Ramstadt, Flurstücke 291 bzw. 295, zu decken, möglichst unter vorangegangener Umwandlung in Wohnbauland. Ferner könnte das gemeindeeigene Grundstück Dornwegshöhstraße 31 verkauft werden. Die weiteren gemeindeeigenen Wohngebäude könnten an eine - ggf. gemeinnützige - Wohnungsbaugesellschaft verkauft werden.“

Der in § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO vorgeschriebene Kostendeckungsvorschlag eines Bürgerbegehrens dient dem Zweck, den Bürgern in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich zu machen, damit sie in ihrer Entscheidung auch die Verantwortung für die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Gemeindevermögen übernehmen können. Es sind deshalb nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme, sondern auch zwangsläufige Folgekosten, der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme zu berücksichtigen. Es soll vermieden werden, dass ein Bürgerbegehren mit der gemäß § 8b Abs. 7 HGO dreijährigen Verbindlichkeit eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung Maßnahmen herbeiführt, deren finanzielle Folgen für die Gemeinde nicht überschaubar und nicht finanzierbar sind. Dabei dürfen allerdings die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag nicht überspannt werden, so dass überschlägige und geschätzte, aber schlüssige Angaben genügen, weil die Initiatoren eines Bürgerbegehrens regelmäßig nicht über das Fachwissen der Behörde verfügen und weil dieses plebiszitärdemokratische Element andernfalls weitgehend leerliefe. Daraus ergibt sich, dass der erforderliche Inhalt und Umfang eines Kostendeckungsvorschlags

davon abhängt, welches eigentliche Ziel das Bürgerbegehren nach Fragestellung und Begründung insbesondere auch nach dem objektiven Empfängerhorizont der Bürger verfolgt (siehe VG Darmstadt, Beschluss v. 11.12.2012 - 3 L 1691/12.DA -; Hess. VGH, Beschluss v. 23.11.1995 - 6 TG 3539/95 - juris, Rn. 10 ff., Urteil v. 28.10.1999 - 8 UE 3683/97 - juris, Rn. 50 und Beschluss v. 18.03.2009 - 8 B 528/09 -, juris, Rn. 54).

Diesen Vorgaben genügt der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens nicht. Die Behauptung, dass die Gemeinde durch das Baugebiet keinen finanziellen Gewinn erzielt, dürfte sich als nicht haltbar erweisen.

Da das Bürgerbegehren auf die Verhinderung der Bebauung am Bahnhof in Mühlthal insgesamt abzielt, ist für die Betrachtung, ob der Antragsgegnerin ein finanzieller Gewinn entgeht, auf die Verwirklichung des Bauvorhabens insgesamt abzustellen. Dass aus dem Aufstellungsbeschluss selbst noch kein Gewinn fließt, ist daher - entgegen den Ausführungen der Antragsteller - irrelevant. Zwar kann das Gericht in einer geplanten Kostenbeteiligung des Investors für den Neubau einer gemeindeeigenen Kita letztlich keinen finanziellen Gewinn für die Antragsgegnerin erkennen, da lediglich Mehrkosten infolge des Wohnungsneubaus (teilweise) kompensiert werden. Nach allgemeiner Lebenserfahrung wird das geplante Neubauprojekt auch junge Familien anziehen, so dass ein erhöhter Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen in Mühlthal entstehen dürfte. Die damit verbundenen Mehrkosten würden durch die Kostenbeteiligung wohl lediglich abgemildert. Würde das Neubauprojekt nicht verwirklicht, entstünde kein zusätzlicher Kinderbetreuungsbedarf, so dass sich auch der dann fehlende Zuschuss des Investors nicht negativ bemerkbar machen dürfte.

Jedoch dürfte der Wegfall der 50 öffentlichen Parkplätze, zu deren Bau sich der Investor bekannt hat, einen relevanten finanziellen Verlust für die Antragsgegnerin bedeuten. Da der Bauherr ohnehin zur Errichtung von privaten Parkflächen für die zukünftigen Bewohner der Neubauwohnungen verpflichtet ist, werden mit der Schaffung der zusätzlichen öffentlichen Parkplätze - anders als im Falle der Kitakosten - nicht nur Nachteile kompensiert, die mit dem Bauprojekt einhergehen. Die Gemeinde würde vielmehr im Falle der Aufgabe des Projekts nicht mehr von den zusätzlichen Parkflächen profitieren.

Ist das Bürgerbegehren nach im Eilverfahren allein möglicher summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage unzulässig, besteht kein Anspruch darauf, dass vollziehende

Maßnahmen im Hinblick auf die Beschlussfassung der Gemeindevertretung unterlassen werden.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 53 Abs. 2 Nr. 1 und 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Nr. 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wobei das Gericht eine Reduzierung des Streitwerts um die Hälfte gemäß Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs wegen der hier begehrten vorläufigen Regelung vorgenommen hat. Das Gericht folgt der neueren Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs nicht, wonach für den Fall, dass mehrere Personen die Zulassung eines Bürgerbegehrens verlangen, für jeden Kläger bzw. Antragsteller ein Streitwert in Ansatz zu bringen ist (Hess. VGH, Beschluss v. 21.01.2020 - 8 B 2370/19 -, juris). Nach Auffassung der Kammer machen die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens Organrechte gegenüber der Gemeinde geltend, so dass eine Streitwerterhöhung im Falle mehrerer Vertrauenspersonen nicht angezeigt ist (VG Darmstadt, Beschluss v. 17.06.1994 - 3 G 862/94 -, NVwZ-RR 1995, 156 [157]; vgl. auch BVerfG, Beschluss v. 22.02.2019 - 2 BvR 2203/18 -, NVwZ 2019, 642).