

RA Justus A. Burgdorf
Lankower Str. 13a
19057 Schwerin
Tel. 0162 6976864
E-Mail: jaburgdorf@web.de

RA Justus Burgdorf • Lankower Str. 13a • 19057 Schwerin

An das
Verwaltungsgericht Greifswald
Domstr. 7a
17489 Greifswald

Schwerin, den 02.04.2024

Klage

der

1. Norbert Dahms, Dargaster Str. 8, 18546 Sassnitz,
2. Mario Pagel, Granitzer Str. 23, 18546 Sassnitz und
3. Hans-Jörg Last, Ostseeblick 12, 18546 Sassnitz

als Vertreter des Bürgerbegehrens in der Stadt Sassnitz mit der Fragestellung:

„Stimmen Sie dafür, daß die Stadtvertretung der Stadt Sassnitz dem oder den Vertreter(n) der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung der Fährhafen Sassnitz GmbH die Weisung erteilt, einen Beschluß zu fassen, der der Geschäftsführung den Abschluß jeglicher Art von Rechtsgeschäften untersagt, die das Ziel der Errichtung und des Betriebes einer LNG-Infrastruktur auf dem Betriebsgelände verfolgen bzw. der Geschäftsführung aufzugeben, bereits mit dieser Zielrichtung geschlossene Verträge aufzulösen und der Fährhafen Sassnitz GmbH den Verkauf oder die Überlassung von Grundstücken oder Einrichtungen an Dritte zum Zweck der Errichtung und des Betriebs einer LNG-Infrastruktur zu untersagen?“

- Kläger -

Prozessbevollmächtigter: RA Justus Burgdorf, Lankower Str. 13a, 19057 Schwerin

gegen

die Stadt Sassnitz, Hauptstr. 33, 18546 Sassnitz,

vertreten durch den Bürgermeister Herrn Leon Kräusche, ebd.

- Beklagte -

wegen: Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gemäß § 20 Abs. 5 S. 4 KV M-V

vorläufiger Streitwert: 15.000,00 Euro

Namens und im Auftrag der Kläger erhebe ich Klage. Im Termin zur mündlichen Verhandlung werde ich beantragen:

- 1. Der Bescheid der Stadt Sassnitz vom 12.01.2024 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 28.02.2024 wird aufgehoben. Die Beklagte wird verpflichtet, das Bürgerbegehren gegen den Bau und den Betrieb einer Einrichtung zur Anlandung und Regasifizierung von Flüssigerdgas (LNG-Terminal) auf dem Betriebsgelände bzw. den Liegenschaften der Fährhafen Sassnitz GmbH zuzulassen.**

- 2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.**

I. Sachverhalt

Am 05.09.2023 haben die Kläger, bei denen es sich um die drei Vertreter des in der Stadt Sassnitz initiierten Bürgerbegehrens mit der im Antrag zitierten Fragestellung handelt, mit Übergabe der gesammelten Unterschriften an den Präsidenten der Stadtvertretung Sassnitz das Bürgerbegehren beantragt.

Der Antrag wird als

Anlage 1

beigefügt.

Erst in der Stadtvertreterversammlung der Stadt Sassnitz am 11.01.2024 wurde unter Tagesordnungspunkt Ö7.1 über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entschieden. Dem Tagesordnungspunkt lag die als

Anlage 2

beigefügte Beschlussvorlage zugrunde.

Die Stadtverwaltung Sassnitz hatte sich für das Erstellen der Beschlussvorlage von Dombert Rechtsanwälte beraten lassen. Die Beschlussvorlage beruht im Wesentlichen auf der als

Anlage 3

beigefügten Stellungnahme der Kanzlei Dombert.

Der Erstellung der Beschlussvorlage und der Abstimmung über diese ging ebenfalls die gem. § 20 Abs. 5 S. 4 KV M-V obligatorische Stellungnahme der unteren Rechtsaufsichtsbehörde voraus, die als

Anlage 4

beigefügt ist.

Der Beschlussvorlage und damit der Ablehnung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens folgten neun Mitglieder der Stadtvertretung, während acht gegen die Beschlussvorlage stimmten.

In der Folge erhielten die Kläger den als

Anlage 5

beigefügten Bescheid vom 12.01.2024 über die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Im Hinblick auf die formellen Zulässigkeitskriterien konzidiert die Beklagte das Beachten der Schriftform, das Erreichen der erforderlichen Anzahl an Unterstützungsunterschriften sowie die ordnungsgemäße Benennung von Vertretern des Begehrens, während sie eine unzutreffende und suggestive Formulierung der Begründung sowie das Fehlen eines Kostendeckungsvorschlages bemängelt. Materiell-rechtlich rügt die Beklagte, dass der angestrebte Bürgerentscheid den eigenen Wirkungskreis der Stadt Sassnitz verließ, sowie auf Entscheidungen im Rahmen des gemeindlichen Haushalts-, Rechnungsprüfungs- und Abgabewesens und in diesem Rahmen auch auf Entscheidungen über kommunale Betriebe gerichtet sei. Ferner sei das Bürgerbegehren unzulässig, weil es ein gesetzwidriges Ziel verfolge.

Auf den Bescheid wird ausdrücklich Bezug genommen.

Gegen diesen Bescheid legte der Kläger zu 1.) den als

Anlage 6

beigefügten Widerspruch vom 08.02.2024 ein.

Neben den konkreten inhaltlichen Ausführungen, stellte der Kläger zu 1.) in seinem Widerspruch fest, dass die Begründung des städtischen Ablehnungsbescheides ausschließlich auf der Stellungnahme der Kanzlei Dombert Rechtsanwälte Part

GmbH vom 8. Oktober 2023 beruhe und diese zu weiten Teilen unhinterfragt wortwörtlich zitiere. Bei dieser Kanzlei handle es sich um eine Gesellschaft, die laut Eigenauskunft auf dem Gebiet des Energierechts in beträchtlichem Umfang tätig sei und daher vermutlich einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Umsätze auf diesem Geschäftsfeld generiere. Es sei daher lebensnah, ein über das konkrete Mandat hinausreichendes wirtschaftliches Interesse der Kanzlei Dombert an dem Verfahren anzunehmen. Rechtsanwältinnen, die von Berufs wegen eine Seite zu vertreten hätten, möge im üblichen Rechtsstreit erkennbare Parteilichkeit zugestanden werden. Problematisch sei jedoch die unreflektierte und in weiten Teilen wortwörtliche Übernahme solcher anwaltlichen Stellungnahmen in behördliche Entscheidungen, da der Bürger einen Anspruch auf eine neutrale, gewissenhafte und sich an den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungshandelns orientierende rechtliche Bewertung habe. Dem werde der Ablehnungsbescheid nicht gerecht.

In seinem Widerspruch widerspricht der Kläger zu 1.) der Behauptung der Beklagten, dass die Begründung des Bürgerbegehrens unzutreffend und suggestiv formuliert sei

Auf den Widerspruch wird ausdrücklich Bezug genommen.

Daraufhin ging ihm am 01.03.2024 der als

Anlage 7

beigefügte Widerspruchsbescheid vom 28.02.2024 zu.

In diesem wird eine Rechtsverletzung der Kläger bestritten und zur Begründung lediglich auf den fehlenden Kostendeckungsvorschlag eingegangen.

Auf den Widerspruchsbescheid wird ausdrücklich Bezug genommen.

Weil der Widerspruchsbescheid der Rechtsverletzung der Kläger keine Abhilfe geschaffen hat, ist nunmehr Klage geboten.

II. Zulässigkeit

1. Verwaltungsrechtsweg

Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet, weil es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handelt

und keine andere Gerichtsbarkeit bestimmt ist. Streitentscheidende Norm ist hier § 20 KV M-V und somit eine öffentlich-rechtliche Vorschrift.

2. Zuständiges Gericht

Das Verwaltungsgericht Greifswald ist gemäß §§ 45, 52 VwGO zuständig.

3. Statthafte Klageart

Die Bestimmung der statthaften Klageart hängt vom klägerischen Begehren ab, § 88 VwGO. Die Vertreter des Bürgerbegehrens begehren die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gemäß § 20 Abs. 5 S. 4 KV M-V durch die Gemeindevertretung. Nur durch diese positive Entscheidung der Gemeindevertretung kann das Ziel erreicht werden, zu einem Bürgerentscheid zu kommen. Statthaft ist daher die Verpflichtungsklage

4. Prozessführungsbefugnis und Klagebefugnis

Die Vertreter des Bürgerbegehrens sind nur gemeinschaftlich klageberechtigt. Sie bilden eine notwendige Streitgenossenschaft (§ 64 VwGO, § 62 Abs. 1, Alt. 2 ZPO).

Bei einer Verpflichtungsklage ist gemäß § 42 Abs. 2 VwGO auch eine Klagebefugnis der Vertreter des Bürgerbegehrens erforderlich. Diese können hier geltend machen können, durch die ablehnende Entscheidung der Gemeindevertretung in subjektiven Rechten verletzt zu sein. Verletztes subjektives Recht ist ihr Recht auf Durchführung des Bürgerentscheides nach § 20 Abs. 4 S. 1 KV M-V, welches eine vorherige Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens voraussetzt.

5. Vorverfahren § 68 VwGO, Frist § 74 VwGO

Ein Vorverfahren gem. § 68 VwGO hat stattgefunden.

Die Klagefrist gem. § 74 ist gewahrt, der Widerspruchsbescheid ist den Klägern am 01.03.2024 zugestellt worden.

6. Klagegegner

Gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist die Verpflichtungsklage gegen die Körperschaft zu richten, deren Behörde den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat. Da die Gemeindevertretung der Stadt Sassnitz die positive Feststellungsentscheidung unterlassen hat, ist die Klage gegen die Stadt Sassnitz zu richten.

7. Beteiligtenfähigkeit

Die Beteiligtenfähigkeit der Gemeinde als juristische Person ergibt sich aus § 61 Nr. 1 VwGO.

Die Vertreter des Bürgerbegehrens sind als natürliche Personen gemäß § 61 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig. Trotz des Wortlautes „Vertreter“ vertreten sie insbesondere nicht die Gesamtheit der Unterzeichner des Bürgerbegehrens, sondern machen eine eigenständige Rechtsposition im Klagewege geltend. Sie „vertreten“ also nicht etwa Unterzeichner des Bürgerbegehrens im zivilrechtlichen Sinne und machen keine fremden Rechte wahr, sondern sie machen eigene Rechte geltend (vgl. § 20 Abs. 4 S. 1 KV M-V).

III. Begründetheit

Gemäß § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO ist die Klage begründet, weil die ablehnende Entscheidung der Gemeindevertretung rechtswidrig ist und die Kläger (Vertreter des Bürgerbegehrens) dadurch in ihren Rechten verletzt sind. Sie haben einen Anspruch auf Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gemäß § 20 Abs. 5 S. 4 KV M-V, weil das Bürgerbegehren zulässig ist und den Klägern daher der geltend gemachte Anspruch zusteht.

Die Benennung von bis zu drei Vertretern des Bürgerbegehrens (§ 14 Abs. 2 Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (KV-DVO) sowie das erforderliche Unterschriftenquorum (§ 20 Abs. 5 S. 3 KV M-V) sind hier unstreitig gegeben.

Das Bürgerbegehren ist gemäß § 20 Abs. 5 S. 1 KV M-V schriftlich eingereicht worden. Unter dem Rechtsbegriff „Bürgerbegehren“ ist nach der Legaldefinition des § 20 Abs. 1 S. 1 KV M-V der Antrag der Bürger an die Gemeindevertretung zu verstehen, er möge zulassen, dass an seiner Stelle die Bürger über eine Angelegenheit der Gemeinde entscheiden.

Weiter enthält der Antrag eine bestimmte Frage, die mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann und die inhaltlich eine Entscheidung zum Inhalt hat (vgl. § 20 Abs. 5 S. 1 KV M-V), über die die Bürger anstelle der Gemeindevertretung „entscheiden“ sollen.

Die Frage muss zudem hinreichend konkret sein und den Entscheidungsgegenstand bezeichnen. Dies ist deshalb wichtig, da der nachfolgende Bürgerentscheid im Falle seiner Bejahung die Wirkung eines Gemeindevertretungsbeschlusses hat und vom Bürgermeister umgesetzt werden muss (§ 38 Abs. 3 S. 1 KV M-V). Dies setzt voraus, dass die Frage und die Begründung so konkret dargelegt werden, dass sie aus sich heraus bei objektiver Betrachtung umsetzungsfähig sind. Das ist hier gegeben.

1. Zutreffende Begründung des Bürgerbegehrens

Die Begründung gehört zum Mindestinhalt eines Bürgerbegehrens. Sie dient dem Zweck, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Ihre Funktion erfüllt die Begründung allerdings nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen. Ein Bürgerbegehren ist deshalb unzulässig, wenn tragende Elemente seiner Begründung unrichtig sind.

So formuliert das VG Potsdam in seinem Urteil vom 2. Februar 2017 (1 K 3918/16, juris, Rn. 48), dass „unter Berücksichtigung der Funktion der Begründung eines Bürgerbegehrens folgt, dass diese zum einen Tatsachen – soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind – zutreffend darstellen muss und dass sie zum anderen Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten darf, die einem Wahrheitsbeweis nicht zugänglich sind. Maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen. Ist dies gewährleistet, ist es 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. Gewisse Überzeichnungen und bloße Unrichtigkeiten in Details sind daher hinzunehmen“. Bei den in der Begründung des Bürgerbegehrens gemachten Ausführungen zum Eingriff in Natur und Umwelt, den Auswirkungen auf den Tourismus und der Erforderlichkeit des LNG-Terminals handelt es sich um Erwartungen der Initiatoren, die einem Wahrheitsbeweis demnach nicht zugänglich sein müssen. Allerdings ist es bei verständiger Betrachtung offenkundig, dass die geplanten Maßnahmen tatsächlich die befürchteten Folgen hervorrufen dürften. § 20 Absatz 5 Satz 1 der

Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern fordert von den Initiatoren ausdrücklich die Abgabe einer Begründung. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Begründung in einer politischen Frage subjektive Bewertungen und Erwartungen enthält, die das eigene Anliegen argumentativ untermauern. Eine Begründung in einer politischen Angelegenheit kann daher kaum neutral formuliert sein, wie es die Stadt Sassnitz den Initiatoren im Ergebnis auferlegt. Aus diesem Grund ist es unangemessen, den Initiatoren eine neutrale Begründung abzuverlangen und daran die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens festzumachen.

Die untere Rechtsaufsichtsbehörde (uRAB) ist ebenfalls der Ansicht, dass die Fragestellung und Begründung des Bürgerbegehrens den Anforderungen der Kommunalverfassung genügt. So stellt die uRAB in ihrer Stellungnahme vom 15. Dezember 2023 fest, dass eine Begründung nicht neutral formuliert sein muss, sondern auch für das Bürgerbegehren werben darf. Anhaltspunkte, wonach die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig und irreführend wäre, seien nicht zu erkennen.

Aber selbst, wenn man die strengen Maßstäbe, die die Beklagte in ihrer Rechtsauffassung zugrunde legt, anerkennen würde, kann man kaum zu dem Ergebnis kommen, dass die Begründung des Bürgerbegehrens tatsächlich falsch sei. Die Beklagte behauptet, nachteilige Auswirkungen auf die Natur seien nicht belegbar und versteigt sich sogar noch zu der Aussage, mit dem Betrieb der geplanten LNG-Terminals würden Umweltbelastungen gerade vermindert, indem der Pendelverkehr zum Terminal in Lubmin unnötig würde. Ferner seien mögliche Umweltbelastungen erst Gegenstand der für die Errichtung des Terminals notwendigen umwelt- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Gegen diese Auffassung stehen die Aussagen führender anerkannter Umweltverbände. So haben der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, die Deutsche Umwelthilfe, der NABU M-V und der WWF Deutschland auf der Landespressekonferenz am 16. Januar im Schweriner Schloss auf die massiven Eingriffe in die Natur und Umwelt durch die geplanten Maßnahmen hingewiesen und durch zahlreiche Studien anerkannter Umweltinstitute belegt. Die o.g. Umweltverbände kamen auf der Landespressekonferenz übereinstimmend zu der Aussage, dass „die Umweltschäden massiv (seien) und ihre langfristigen Auswirkungen auf die betroffenen Ökosysteme ... unvorhersehbar“. Durch die erwartbare massive Zunahme des Schiffsverkehrs und die Verlegearbeiten wären zwei Vogelschutzgebiete des internationalen Schutzgebietsnetzwerkes Natura 2000, das Landschaftsschutzgebiet „Greifswalder Bodden“ sowie die „Greifswalder Bodden-randschwelle und Teile

der Pommerschen Bucht“ als Lebensraum für zahlreiche gefährdete Vogel- und Fischarten sowie Kegelrobben betroffen.

Im Hinblick auf die möglichen Auswirkungen auf den Tourismus sei auf den Tourismusdirektor der Nachbargemeinde Binz, Herrn Kai Gardeja, verwiesen, der in der Ausgabe der Tagesschau vom 9. April 2023 erklärte, die Bruttowertschöpfung aus Tourismus in Binz belaufe sich auf 340 Millionen Euro/Jahr. Im Falle des Betriebes des LNG-terminals in Mukran gehe er von einer 20-prozentigen Minderung für seine Gemeinde aus.

Vor dem Hintergrund der öffentlichen Aussagen solcher sachkundigen Personen, ist die Behauptung der Beklagten, die Begründung des Bürgerbegehrens erfülle die formalen Vorgaben der Kommunalverfassung nicht, da seine Begründung unzutreffend und suggestiv formuliert sei, nicht nachvollziehbar. Zwar mag die gegebene Begründung in ihrer Breite und Tiefe einem wissenschaftlichen Gutachten nicht entsprechen; aber das muss sie im Rahmen eines Bürgerbegehrens auch nicht.

2. Kein fehlender Kostendeckungsvorschlag

Im Hinblick auf die Angaben zur Kostenschätzung führt die Beklagte aus, das Bürgerbegehren enthalte keinen erforderlichen Kostendeckungsvorschlag und sei daher unzulässig. Diese Begründung kann in diesem speziellen Fall jedoch nicht überzeugen. Die Kläger haben sich zum Kostendeckungsvorschlag in ihrem Antrag wie folgt geäußert:

„Das Bürgerbegehren ist gerichtet auf die Nichtvornahme eines geplanten Bauvorhabens, wodurch keine Kosten entstünden. Ein Kostendeckungsvorschlag ist daher nicht erforderlich.“

Es muss an dieser Stelle daran erinnert werden, dass die Kläger bereits im vergangenen Sommer ein erstes Bürgerbegehren in diese Sache beantragt hatten. Auch dieses Begehren wurde durch die Beklagte im Hinblick auf seine formelle und materielle Zulässigkeit geprüft. Die damalige Prüfung ergab eine Unzulässigkeit aufgrund einer suggestiven Fragestellung. Im Hinblick auf die Angaben zur Kostenschätzung führte die damalige Beschlussvorlage der Beklagten vom 14. Juli 2023 wortwörtlich aus:

„Das Bürgerbegehren beabsichtigt das Unterlassen einer geplanten Baumaßnahme. Dadurch entstehen keine Kosten. Eine Kostenschätzung ist daher obsolet.“

Der Sinngehalt der beiden zitierten Aussagen ist vollkommen identisch. Damit hat die Beklagte im ersten Begehren zu verstehen gegeben, dass eine Kostenschätzung nicht erforderlich sei. Beim Verfassen des zweiten Bürgerbegehrens haben sich die Kläger auf ihre Erfahrungen und Kenntnisse aus dem ersten Bürgerbegehren bezogen und gutgläubig die rechtliche Bewertung der Beschlussvorlage dazu nur mit kleinen sprachlichen Änderungen und ohne den Sinn zu verändern, übernommen. Die Beklagte kommt also bei der rechtlichen Bewertung der Erforderlichkeit eines Kostendeckungsvorschlages in einem identischen Sachverhalt zu einer vollkommen anderen Auffassung. Diese juristische Gelenkigkeit ist äußerst bemerkenswert. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die untere Rechtsaufsichtsbehörde in ihrer seinerzeitigen Stellungnahme ebenfalls dazu ausführt: „Ein Kostendeckungsvorschlag war nicht erforderlich“.

Auch aus der aktuellen Stellungnahme der unteren Rechtsaufsichtsbehörde vom 15. Dezember 2023 ist nicht zu entnehmen, dass ein Kostendeckungsvorschlag zwingend erforderlich ist. Vielmehr führt die uRAB ausdrücklich aus, dass in Bezug auf mögliche Schadensersatzforderungen und entgehende Steuereinnahmen bzw. Gewinnausschüttungen in der Rechtsprechung unterschiedliche Auffassungen bestehen und die Auffassung der Stadtverwaltung lediglich „vertretbar“ sei.

Da zum Zeitpunkt der Eingabe des Bürgerbegehrens am 5. September 2023 die vertraglichen Bindungen, die diese Kosten begründen könnten, jedoch noch nicht bestanden, würde man den Initiatoren etwas Unmögliches abverlangen. Die Formulierung, dass bereits geschlossene Verträge aufzulösen sind, wurde rein vorsorglich in das Begehren aufgenommen. Die Kläger hätten ja unmöglich eine fundierte Kostenschätzung abgeben können, wenn die Verträge, deren Auflösung die möglichen Ersatzansprüche Dritter begründen könnten, zum Zeitpunkt des Einreichens des Bürgerbegehrens noch überhaupt nicht unterzeichnet waren. Selbst die Stadtverwaltung Sassnitz hätte am 5. September 2023 noch keine Belastbare Kostenschätzung abgeben können.

Sollte man der Argumentation der Beklagten in diesem Punkt folgen, könnte zukünftig die formelle Zulässigkeit eines jeden unerwünschten Bürgerbegehrens unterlaufen werden, indem die Verwaltung nach Eingabe des Begehrens Fakten schafft, die zu einer geänderten Kostensituation führen. Hier hatten wir ja gerade den Fall, dass die Verwaltung in einem vorangegangenen Verfahren selbst erklärt hat, dass ein solches Begehren keine Kosten verursacht. Sofern sich die Vertragslage und damit auch mögliche Ersatzansprüche nach dem Einreichen des

Bürgerbegehrens ändert bzw. hinzukommen, kann dies nicht in den Verantwortungsbereich der Initiatoren von Bürgerbegehren fallen.

Ferner darf bezweifelt werden, dass durch eine möglich erforderliche Auflösung von Verträgen überhaupt Kosten entstehen. Zum Zeitpunkt der Vertragsschlüsse war den Vertragsparteien bereits bekannt, dass ein Bürgerbegehren angestrebt wird. Die Vertreter der Fährhafen Sassnitz GmbH hätten ihre Pflichten gegenüber der Gesellschaft verletzt, wenn sie in Ansehung dieser Umstände Verträge mit Dritten geschlossen hätten, die keine kostenneutralen Rücktrittsmöglichkeiten enthalten hätten, wodurch sich die Stadt durch Rückgriff auf diese Vertreter freihalten könnte. Gleiches gilt für die Vertreter der Stadt Sassnitz in den Aufsichtsgremien der Fährhafen Sassnitz GmbH, die angesichts der bereits eingereichten Begehren auf eine vertragliche Rücktrittsmöglichkeit hätten drängen müssen.

Auch ist davon auszugehen, dass den Klägern aufgrund der in der Beschlussvorlage vom 14. Juni 2023 sowie der Stellungnahme der uRAB vom 27. Juni 2023 mitgeteilten Rechtsauffassung, wonach eine Kostenschätzung nicht erforderlich sei, ein Vertrauensschutz zusteht.

3. Bürgerbegehren liegt im eigenen Wirkungskreis

Nach Auffassung der Beklagten sei das Bürgerbegehren auch unzulässig, weil es den eigenen Wirkungskreis der Stadt Sassnitz verließ. Demnach seien die Grenzen des eigenen Wirkungskreises überschritten, weil die Errichtung und der Betrieb eines LNG-Terminals auch Bürger außerhalb Sassnitz' betreffe und von überörtlicher Bedeutung für die gesamte Bundesrepublik sei. Auch dieses Argument hält einer fundierteren Prüfung nicht stand. Denn natürlich kann eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises Wirkungen über die Gemeindegrenzen hinweg entfalten, ohne dass sich an der Zuordnung etwas ändert. Folgte man der städtischen Argumentation, wären nur noch Angelegenheiten einem Bürgerentscheid zugänglich, die eine zukünftige Nutzung durch Bürger anderer Gemeinden ausschließen. Eine solche Absicht wird durch das Abstellen auf den eigenen Wirkungskreis nicht bezweckt. Sie würde zu untragbaren Ergebnissen führen. Beispielsweise könnte eine Gemeinde mit einer solchen Begründung keinen Bürgerentscheid über die Ausweisung eines Gewerbegebietes durchführen, weil die ansiedlungswilligen Unternehmen Waren und Dienstleistungen schließlich auch außerhalb der Gemeindegrenzen anbieten könnten und damit übergemeindliche Bedeutung erlangten. Auch die untere Rechtsaufsichtsbehörde teilt die Sichtweise

der Beklagten nicht, wenn sie in ihrer Stellungnahme vom 15. Dezember 2023 vollkommen unmissverständlich ausführt:

„Die Annahme der Stadt Sassnitz, das Bürgerbegehren würde eine Angelegenheit betreffen, die nicht in den eigenen Wirkungskreis fällt, kann nicht geteilt werden.“ und „Es mag zutreffend sein, dass das strittige Vorhaben auch überregionale Interessen berührt, sei es mittel- oder unmittelbar, dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass es nicht auch den eigenen Wirkungskreis erfasst. Die Stadt Sassnitz kann und muss Entscheidungen bezüglich ihrer Beteiligungen an kommunalen Unternehmen treffen. Hier handelt sie unzweifelhaft im eigenen Wirkungskreis und nimmt eigene Aufgaben und Verantwortung, nicht zuletzt als Mehrheitsgesellschafterin wahr. Somit fällt auch eine Weisung der Stadtvertretung an den Vertreter der Gesellschafterin (Stadt Sassnitz) in der Gesellschafterversammlung der Fährhafen Sassnitz GmbH unzweifelhaft in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde. Dass darüber hinaus noch weitere Interessensphären betroffen sind, ändert daran nichts.“

4. Entscheidung über Entgelte und kommunale Betriebe

Die Beklagte erklärt ferner, das Bürgerbegehren sei auch unzulässig, weil es auf die Durchführung eines Bürgerentscheides im Rahmen des gemeindlichen Haushalts-, Rechnungsprüfungs- und Abgabewesens und in dessen Rahmen auch auf Entscheidungen über Entgelte und kommunale Betriebe i.S.d. § 20 Abs. 2 Nr. 3 KV M-V gerichtet sei.

§ 20 Abs. 2 Nr. 3 KV M-V ist nicht einschlägig, da es sich bei der Fährhafen Sassnitz GmbH nicht um einen kommunalen Betrieb im Sinne des § 70 KV M-V handelt. Der Umstand, dass eine Gemeinde an einem Unternehmen in Privatrechtsform nach § 69 KV M-V beteiligt ist, macht dieses Unternehmen weder zu einem Kommunalunternehmen i.S.d. § 70 KV M-V noch eröffnet es sich den Anwendungsbereich des § 20 Abs. 2 Nr. 3 KV M-V.

Aber selbst, wenn man die Annahme teilt, wonach die Fährhafen Sassnitz GmbH ein kommunaler Betrieb i.S.d. § 70 KV M-V sei, geht die Rechtsauffassung der Beklagten fehl. Laut Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung M-V (SK KV M-V) bleiben Grundentscheidungen über kommunale Betriebe bürgerentscheidsfähig. Allein Einzelentscheidungen über deren Gebühren, Entgelte oder Leistungserweiterungen- oder Einschränkungen im Rahmen des gemeindlichen Haushaltswesens bleiben Bürgerentscheiden untersagt (§ 20 Rn. 4). Da ein solcher

Fall über Entgelte und Leistungen hier jedoch gerade nicht gegeben ist, findet § 20 Abs. 2 Nr. 3 KV M-V keine Anwendung.

Die Beklagte führt ferner aus, einzelne operative Entscheidungen seien dem Zugriff eines Bürgerentscheides entzogen und begründet dies mit den Ausführungen in der Schweriner Kommentierung zur KV M-V (§ 20 Rn. 4), wonach bürgerentscheidsfähig demnach Entscheidungen über die Errichtung, Übernahme, wesentliche Erweiterung oder Einschränkung sowie Auflösung kommunaler Betriebe seien. Demnach sei der Bau und der Betrieb eines gigantischen LNG-Terminals (sog. Energie-Terminal „Deutsche Ostsee“), bestehend aus zwei Regasifizierungsschiffen, wie der TRANSGAS POWER (Länge: 294 m; Breite 47 m) und der NEPTUNE (Länge: 283,06 m; Breite: 43,50 m) mit einem Einspeisevermögen von 13,5 Milliarden Kubikmetern Erdgas, dem umfangreichen Bau weiterer landseitiger Anlagen, dem Ausbaggern der Hafeneinfahrt, der Ertüchtigung der beanspruchten Infrastruktur, die Einbindung in die Verlegung einer ca. 50 Kilometer langen unterseeischen Gasleitung nach Lubmin, dem Bau eines 500 MW Wasserstoff-Elektrolyseurs, einer 41 bzw. 50 MW Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlage sowie die Schaffung der Infrastruktur zum Import von Wasserstoff im großindustriellen Maßstab eine „Einzelfallentscheidung“ innerhalb des operativen Geschäftes der Fährhafen Sassnitz GmbH.

Als operatives Geschäft bezeichnet man all diejenigen Tätigkeiten, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem eigentlichen Unternehmenszweck stehen, mithin zum Kerngeschäft des Unternehmens gehören. Laut § 2 des Gesellschaftsvertrages der Fährhafen Sassnitz GmbH vom 9. April 2009 ist die Verwaltung und Unterhaltung der Infrastruktur sowie Durchführung aller Geschäfte der Seeverkehrswirtschaft Unternehmensgegenstand. Rechtsgeschäfte mit dem Ziel der Errichtung und des Betriebes einer stationären schwimmenden Anlage zur Einfuhr, Entladung, Lagerung und Wiederverdampfung verflüssigten Erdgases sowie eines Wasserstoff-Elektrolyseurs usw. gehören damit nicht zum Gegenstand der Fährhafen Sassnitz GmbH und stellen daher außerordentliche Unternehmensgeschäfte dar. Bei den im Zusammenhang mit dem Bau und dem Betrieb des Energie-Terminals „Deutsche Ostsee“ stehenden Maßnahmen, geht es also um die Erschließung eines völlig neuen Tätigkeitsfeldes, das auf eine wesentliche Erweiterung des Geschäftsbereiches gerichtet ist. Diese Erweiterung würde das Gepräge des Standortes nachhaltig und deutlich verändern und in der Zukunft die Erscheinung absehbar dominieren. Da es sich also nicht um eine einzelne untergeordnete operative Einzelfallentscheidung, sondern um eine außerordentliche, die

Zukunft des Hafens maßgeblich bestimmende Weichenstellung handeln könnte, die auf eine wesentliche Erweiterung des Geschäftsbetriebes hinausläuft, kann sie einem Bürgerentscheid unterworfen werden. Auch handelt es sich nicht über eine Entscheidung über das gemeindliche Haushaltswesen. Zwar kann ein möglicher Bürgerentscheid Auswirkungen auf den Sassnitzer Haushalt zeitigen. Da dies allerdings nur mittelbar möglich wäre, kommt der Versagungsgrund aus § 20 Abs. 2 Nr. 3 KV M-V nicht in Betracht.

Entgegen der Ausführungen der Beklagten richtet sich das Bürgerbegehren auch nicht gegen eine bestimmte Art der Warenanlieferung und des Warenumschlages. Das Bürgerbegehren richtet sich gegen den Bau und den Betrieb von schwimmenden Regasifizierungsanlagen. Mittels solcher Anlagen werden Waren nicht an- oder ausgeliefert. Solche Anlagen dienen der Umwandlung von Gasen von einem Aggregatzustand in einen anderen. Die Gase werden also nicht einfach umgeschlagen, sondern auf technische Weise bearbeitet, so dass nach Abschluss des Bearbeitungsvorganges ein gänzlich anderes Produkt gegeben ist.

Soweit die Beklagte als weiteres Argument gegen die Durchführung des Bürgerbegehrens anführt, die finanziellen Auswirkungen für die Fährhafen Sassnitz GmbH seien ohne vertiefte betriebswirtschaftliche Kenntnisse nicht zu überblicken, ist man erschüttert zu sehen, mit welcher Offenheit den Bürgern von Seiten der Obrigkeit ein gesundes Urteilsvermögen abgesprochen wird. Wenn sich die Beklagte mit den negativen finanziellen Auswirkungen, die sich aus dem Betrieb eines LNG-Terminals für die Region ergeben werden, in gleicher Weise befasst hätte, wären wir vermutlich bereits einen Schritt weiter.

Allerdings können die behaupteten fehlenden betriebswirtschaftlichen Kenntnisse der Bürger nicht als Argument gegen die Durchführung eines Bürgerentscheides geltend gemacht werden oder haben wir im Negativkatalog des § 20 Absatz 2 KV M-V etwas übersehen? Die Beklagte sollte zur Kenntnis nehmen, dass den Bürgern verfassungsrechtlich garantierte basisdemokratische Mitwirkungsrechte nicht mit dem Argument möglicher finanzieller Auswirkungen genommen werden dürfen. Und Demokratie bedeutet auch nicht, die Mitwirkungsrechte auf eine wissende oder sich zumindest wissend dünkende kleine Klasse zu beschränken. Demokratie kostet und sie gilt für jeden wahlberechtigten Bürger gleichermaßen!

Es muss an dieser Stelle auch bestritten werden, dass die Annahme des Bürgerentscheides negative finanzielle Auswirkungen auf die Fährhafen Sassnitz GmbH im Vergleich zum bisherigen Zustand haben dürfte. Schließlich zielt das Begehren

auf das Unterlassen einer Maßnahme ab. Auch Schadensersatzansprüche Dritter dürften nicht bestehen, da die Vertreter der Fährhafen Sassnitz GmbH im Wissen um die Möglichkeit der Durchführung eines Bürgerentscheides wohl kaum vertragliche Verpflichtungen eingegangen sein werden, die entsprechende Forderungen begründen könnten. Falls doch, wäre hierin ein derart grober Verstoß gegen die Wahrung der Interessen der Gesellschaft zu sehen, dass Regressansprüche gegeben sein dürften.

Auch die Rechtsaufsichtsbehörde des Landkreises folgt der Argumentation der Beklagten nicht. Sie schreibt dazu: „Auf die gemeindliche Haushaltswirtschaft hat die mit einem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid begehrte Entscheidung jedoch lediglich mittelbare Auswirkungen und dies auch nur wenn weitere Umstände hin-zutreten. Von deren Eintreten bereits jetzt auszugehen, erscheint fernliegend und würde dieses Ausschlusskriterium zu weit ausdehnen. Ein Ausschlussgrund nach § 20 Absatz 2 Nr. 3 KV M-V erscheint daher nicht vertretbar.“

5. Gesetzwidriges Ziel

Laut Beklagter sei das Bürgerbegehren darüber hinaus auch unzulässig, weil der angestrebte Bürgerentscheid ein gesetzeswidriges Ziel i.S.d. § 20 Absatz 2 Nr. 7 KV M-V verfolge. Denn gemäß § 14 Abs. 2 KV M-V seien Einwohnerinnen und Einwohner und i.V.m. Abs. 3 der Vorschrift auch natürliche und juristische Personen und Personenvereinigungen, die in der Gemeinde Grundstücke besitzen oder nutzen oder ein Gewerbe betreiben im Rahmen der bestehenden Vorschriften berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu nutzen. Auch diese Auffassung wirkt im Hinblick auf einen behaupteten Verstoß gegen § 14 Absatz 2 i.V.m. Absatz 3 KV M-V arg konstruiert und ist aus mehreren Gründen rechtlich unhaltbar und zurückzuweisen. Zum einen zielt der Regelungsgehalt dieser Vorschrift auf ein vollkommen anderes Schutzgut als die Ansiedlungsmöglichkeiten für Anlagen der Großindustrie ab. Tatsächlich geht es bei der Bestimmung um die gleichberechtigte Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern, sowie von natürlichen und juristischen Personen mit einem erkennbaren engeren Bezug zur Gemeinde. Also um natürliche oder juristische Personen, die sich bereits in der Gemeinde eingerichtet haben und nun am gesellschaftlichen Leben teilnehmen möchten. Diese Teilhabemöglichkeit soll sich auch lediglich auf öffentliche Einrichtungen beschränken. Kennzeichnend für solche öffentlichen Einrichtungen ist die Nutzbarkeit für die Allgemeinheit. Beispielhaft seien hier Stadtbibliotheken, Kindergärten, Schwimmbäder, Stadthallen usw. genannt. Selbst bei einer äußerst weiten

Auslegung des Begriffs der öffentlichen Einrichtung wird man einen umzäunten und schwer bewachten Industriehafen nicht darunter fassen können.

Auch ist § 14 Absatz 3 KV M-V in der Zeitform des Präsens verfasst. Da die Deutsche Regas den Gewerbebetrieb noch nicht aufnehmen können, wird man sie schwerlich dem bezeichneten Personenkreis zurechnen können. Dass die Bestimmung des § 14 KV M-V nicht in dem wie von der Beklagten gemachten Sinne aufgefasst werden kann, ergibt sich auch aus den ansonsten zu gewärtigenden Rechtsfolgen. So könnte die Bestimmung von jeder Person herangezogen werden, um die gewerbliche Ansiedlung in einem bestimmten Gebiet zu erzwingen. Dies kann jedoch nicht gewollt sein.

Auch trifft es entgegen der Ausführungen der Beklagten nicht zu, dass die Fährhafen Sassnitz GmbH verpflichtet sei, den Hafen Mukran für die Ansiedlung eines Regasifizierungswerkes zur Verfügung zu stellen. Der Unternehmensgegenstand beschränkt sich ausdrücklich auf die Verwaltung und Unterhaltung der Infrastruktur sowie der Durchführung aller Geschäfte der Seehafenverkehrswirtschaft. Typischer Gegenstand einer Seehafenwirtschaft sind natürlich auch Lade- und Löschvorgänge. Der Bau und der Betrieb einer Regasifizierungsanlage umfasst jedoch nicht die im Hafenverkehr üblichen Warenumschläge, sondern erstreckt sich auf die Lagerung und Wiederverdampfung verflüssigten Erdgases. Dass es sich dabei mitnichten um ein typischen Hafengebäude handelt, ist bereits an dem Umstand zu erkennen, dass die Wiederverdampfung im Seehafen der Stadt Rostock nicht gestattet ist. Auch liegt kein übliches Hafengeschäft vor, weil die Wiederverdampfung nicht auf einen Hafenstandort beschränkt ist, sondern auch landeinwärts vorgenommen werden kann.

Auch die untere Rechtsaufsichtsbehörde hat die Argumentation der Beklagten nicht teilen können und zurückgewiesen. Schließlich wird ein Wirtschafts- und Industriehafen nur schwerlich als eine für die Allgemeinheit nutzbare Kommunale Einrichtung einzuordnen sein, weswegen die uRAB dies nicht als Argument bewertet, um von einem gesetzeswidrigen Ziel des Bürgerbegehrens auszugehen. Auch ein seitens der Beklagten behaupteter Verstoß gegen die Hafenverordnung M-V kann die Rechtsaufsichtsbehörde sowie das konsultierte Wirtschaftsministerium nicht erkennen.

Auch würde die mögliche Umsetzung des Bürgerentscheides keinen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 34 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union darstellen. Schließlich richtet sich das Bürgerbegehren nicht

gegen die Einfuhr von Flüssiggas sondern gegen die Errichtung einer Regasifizierungsanlage und mithin lediglich gegen die Be- oder Verarbeitung von Produkten, die sich bereits im eigenen Wirtschaftsraum befänden. Dass Artikel 34 AUEV nicht einschlägig ist, ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass eine nicht vorhandene Regasifizierungsanlage in Sassnitz-Mukran die Verarbeitung sowohl inländischer als auch ausländischer Vorprodukte betreffen würde. Ferner wäre die Verhältnismäßigkeit gewahrt, da eine willkürliche Diskriminierung nicht gegeben wäre.



Justus Burgdorf
Rechtsanwalt