



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 D 273/02

(VG:)

Bt

Verkündet am 21.03.2003

gez. Bothe

U. d. G.

**Im Namen des Volkes!
Urteil
In der Verwaltungsrechtssache**

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Stauch, Göbel und Alexy sowie die ehrenamtlichen Richter K. Arnold und M. Kastendiek aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 04.03.2003 und 20.03.2003 für Recht erkannt:

Der Normenkontrollantrag wird abgewiesen.

Die Antragsteller haben die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Antragsteller dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragsteller wenden sich gegen die Satzung über die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme „Osterholzer Feldmark“, die die Bremische Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) am 23.03.1999 beschlossen hat (BremABl. 1999, S. 239 und S. 265).

Die Entwicklungsmaßnahme erfasst eine etwa 245 ha großes Gebiet im Stadtteil Osterholz. Das Gebiet ist von bebauten Stadtteilen umgeben, selbst aber unbebaut und wird landwirtschaftlich genutzt. Die landwirtschaftliche Nutzung besteht zu gleichen Teilen aus Ackerbau und Grünlandnutzung (Wiesen und Weiden); vor allem im nördlichen Bereich des Gebiets existieren Pferdekoppeln. Die Nutzung erfolgt teils durch landwirtschaftliche Betriebe, die an der Osterholzer Dorfstraße ansässig sind, teils durch in anderen Stadtteilen Bremens (Oberneuland, Mahndorf) oder in Niedersachsen (Oyten) gelegene Betriebe. Die Hofstellen an der Osterholzer Dorfstraße liegen ebenso wie die übrige Bebauung an der Osterholzer Dorfstraße außerhalb des Entwicklungsbereichs (§ 2 Entwicklungssatzung; vgl. auch Brem. Bürgerschaft/Stadt, Drs. 14/790 S, Anlage 2).

Das Landschaftsbild der Osterholzer Feldmark wird durch Baumreihen und Hecken geprägt, die sich entlang der historischen, in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Feldflure erstrecken. Die Qualität des Landschaftsbildes ist als hoch einzustufen. Das Gebiet ist - bis auf kleine Teilflächen - als

- -
Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen (Verordnung vom 02.07.1968). Es ist bislang nicht allgemein zugänglich.

Der Entwicklungsbereich besteht aus 35 Grundstücken, von denen viele sehr langgezogen sind und die sich von der Nord- bis zur Südgrenze des Gebiets erstrecken. Die Grundstücke gehören 25 Eigentümern oder Eigentümergemeinschaften.

Die Antragsteller sind Eigentümer von Grundstücken im Entwicklungsbereich. Im Eigentum der Antragstellerin zu 1. stehen 23 ha, der Antragstellerinnen zu 2. und 3. insgesamt 57 ha, des Antragstellers zu 4. 23 ha und der Antragsteller zu 5. und 6. jeweils ca. 1 ha. Als Landwirt tätig ist nur der Antragsteller zu 4. Die übrigen Antragsteller haben ihre Grundstücke zur landwirtschaftlichen Nutzung verpachtet. Der Antragsteller zu 4. bewirtschaftet einen Hof mit Schweine- und Rinderhaltung, dessen Fläche vollständig im Entwicklungsgebiet liegt.

Am 13.03.1997 beschloss die Deputation für Bauwesen, dass vorbereitende Untersuchungen durchgeführt werden sollten, um Beurteilungsgrundlagen für die Festsetzung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs Osterholzer Feldmark zu gewinnen (Brem.ABl. 1997, S. 178). Die Deputationsvorlage nannte folgende Planungsziele: Bereitstellung von Wohnbauflächen insbesondere für Einfamilien- und Doppelhausbebauung einschließlich der notwendigen technischen und sozialen Infrastruktur, Ansiedlung von nicht störendem Gewerbe entlang der an der Südgrenze des Gebiets verlaufenden Eisenbahnstrecke Bremen-Hannover, Flächen für Natur- und Naherholung einschließlich der Realisierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Planungsgebiet, Ausweisung von Kleingärten, bedarfsgerechte Verkehrsanbindung.

Der Deputation lag ein Gutachten des GEWOS-Instituts für Stadt-, Regional- und Wohnungsforschung, Hamburg, vom April 1996 vor, in dem Ausmaß und Gründe der Umlandwanderungen in der Region Bremen untersucht werden. Das Gutachten gelangte zu dem Ergebnis, dass die deutlichen und anhaltenden Wanderungsverluste Bremens gegenüber dem niedersächsischen Umland zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen seien, dass die Betroffenen in Bremen kein ihren Vorstellungen entsprechendes Wohnungsangebot, das überwiegend auf ein Einfamilienhaus gerichtet sei, gefunden hätten. Das Institut empfahl als Gegenmaßnahme unter anderem die Förderung des Eigenheimbaus in Bremen. Wegen der Einzelheiten wird auf das Gutachten verwiesen (Blatt 256 ff. der GA).

Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen wurde unter der Zielvorstellung, das Gebiet einer neuen städtebaulichen und freiräumlichen Entwicklung zuzuführen, ein städtebaulicher Ideenwettbewerb ausgeschrieben und durchgeführt, wobei in städtebaulicher Hinsicht dem Aspekt einer Förderung des Eigenheimbaus maßgebliches Gewicht beigemessen wurde (Blatt 57 ff. des Aktenordners III). Es wurden Verkehrsanalysen angestellt und Konzepte der Verkehrsführung entwickelt, ferner eine Reihe weiterer Erhebungen vorgenommen (vgl. im Einzelnen Aktenordner III).

In einem landwirtschaftlichen Gutachten wurden die Möglichkeiten einer weiteren landwirtschaftlichen Nutzung in dem Entwicklungsgebiet untersucht (Gutachten der GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft, Bremen, Endfassung Juli 1998, Blatt 2 ff. des Aktenordners IV). Das Gutachten empfahl, die 4 an der Osterholzer Dorfstraße ansässigen, auf Pferdehaltung/Reitsport spezialisierten landwirtschaftlichen Betriebe in das Freiflächenkonzept der Entwicklungsmaßnahme zu integrieren.

Das Planungsamt der Antragsgegnerin führte mit 14 Eigentümern Gespräche. Die betreffenden Eigentümer repräsentieren 85,5 % der gesamten Fläche, weitere 10,5 % befinden sich im Eigentum der Stadtgemeinde Bremen, die verbleibenden 4 % fallen auf verstreute kleinere Grundstücke (Blatt 55 ff. Aktenordner IV).

Das Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen und die mit der Entwicklungsmaßnahme verfolgten Ziele werden zusammenfassend dargestellt in der Mitteilung des Senats der Freien Hansestadt Bremen an die Stadtbürgerschaft vom 09.02.1999 (Brem. Bürgerschaft/Stadt, Drs. 14/790 S). Darin wird ausgeführt:

- -

Der südliche Teil des Entwicklungsgebiets solle einer Bebauung zugeführt werden, davon ca. 90 ha einer Wohnbebauung und ca. 30 ha entlang der Bahnlinie Bremen-Hannover einer gewerblichen Bebauung. Im nördlichen Teil solle auf ca. 120 ha ein Landschaftspark entwickelt werden.

Auf der Wohnungsbaufäche sollten 1.600 bis 1.800 Wohnungen in Einfamilienhäusern entstehen. Damit solle den Abwanderungsverlusten, die Bremen gegenüber dem niedersächsischen Umland erleide, entgegengewirkt werden. Die Umlandabwanderung, die sich überwiegend auf junge Familien mit Kindern und Haushalte mit mittleren und höherem Einkommen erstreckt, habe erhebliche nachteilige Auswirkungen für die Stadt. Mit der Schrumpfung der Einwohnerzahl seien zudem steuerliche Einnahmeverluste verbunden, die die wirtschaftliche Lebensfähigkeit eines Stadtstaates wie Bremen stark beeinträchtigen.

In den nächsten Jahren solle an verschiedenen Standorten der Stadt ein ausreichendes und attraktives Grundstücksangebot im Einfamilienhausbereich bereitgestellt werden, um der Umlandabwanderung zu begegnen. Nach dem Stadtentwicklungskonzept sollten bis zum Jahr 2010 insgesamt 8.400 Wohneinheiten im Einfamilienhaussegment geschaffen werden. Die Bebauung der Osterholzer Feldmark solle wesentlich dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen. Alternative Standorte, die ebenso günstige städtebauliche Voraussetzungen bieten würden, seien nicht vorhanden.

Weiterhin enthält die Drucksache Ausführungen zu der geplanten Gewerbefläche entlang der Eisenbahnlinie.

Etwa die Hälfte des Gebietes solle als Freiraum erhalten bleiben und zu einem Landschaftspark für die Naherholung der Bevölkerung im Bremer Osten entwickelt werden. Dieser Teil Bremens sei deutlich unterversorgt mit öffentlich zugänglichen Grünräumen. Kennzeichen des Parks solle es sein, dass das strukturbestimmende Heckennetz und der Großbaumbestand entlang der Feldflure erhalten bleibe. Diese dominierenden Landschaftselemente bildeten gute Ansatzpunkte für die Entwicklung einer vielgestaltigen Parklandschaft. Es solle ein Wegenetz geschaffen werden, um die heute unzugänglichen Freiflächen zu erschließen. Weiterhin seien in dem Park frei zugängliche Flächen (Spielwiesen), Gewässer und Flächen für Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen. Landwirtschaftliche Nutzung solle in dem Park auf reduzierter Fläche weiter möglich sein. Entsprechend der Empfehlung in dem landwirtschaftlichen Gutachten solle den in dem Gebiet bereits vorhandenen, auf Pferdehaltung und Reitsport spezialisierten landwirtschaftlichen Betrieben hierzu die Möglichkeit eröffnet werden. Im Übrigen sollten die sozialen Belange der Landwirte berücksichtigt werden; die Organisation und Finanzierung von Betriebsverlegungen sei möglich.

In die vorhandene Landschaftsstruktur eingebunden sollten schließlich als Teil des Landschaftsparks auf einer Fläche von ca. 20 ha 400 Kleingärten geschaffen werden. In Bremer Osten bestehe ein Defizit an Kleingärten.

Die Drucksache enthält eine Zeit- und Maßnahmeübersicht (Anlage 1) und eine Kosten- und Finanzierungsübersicht (Anlage 4).

Die Stadtbürgerschaft beschloss am 23.03.1999 die förmliche Festlegung des Entwicklungsbereichs Osterholzer Feldmark.

In einem zugleich gefassten ergänzenden Beschluss der Stadtbürgerschaft heißt es u. a., dass die Bauleitplanung nur für den Wohnungsbau aufzunehmen sei.

Die Antragsteller haben am 16.03.2000 beim Oberverwaltungsgericht einen Normenkontrollantrag eingereicht. Sie haben u. a. geltend gemacht, dass die überragende Bedeutung der Osterholzer Feldmark als des letzten innerstädtischen Landschaftsschutzgebietes bei der Planung unberücksichtigt geblieben sei. Die wohnungsbaupolitische Zielsetzung der Planung sei nicht überzeugend; im Stadtteil Osterholz und im übrigen Stadtgebiet seien Wohnungsbaufächen im ausreichenden Maße vorhanden. Einen Engpass gebe es nicht. Der tatsächliche Wohnungsbedarf sei von der Antragsgegnerin nicht ermittelt worden. Soweit es der Antragsgegnerin um die Stärkung der Steuereinnahmen gehe, verfolge sie ein im Baurecht unbeachtlichen Zweck. Die Antragsgegnerin sei im übrigen auch nicht in der Lage, die Maßnahme zügig durchzuführen. Dazu fehlten ihr die finanziellen Mittel.

Die Antragsgegnerin ist dem Normenkontrollantrag entgegengetreten. Sie hat geltend gemacht, dass die Umlandabwanderung Bremen in verschiedenerlei Hinsicht negativ berühre. Eine Schrumpfung der Bevölkerungszahl beeinträchtige die Steuerkraft Bremens und verändere die Bevölkerungsstruktur. Die zunehmende Trennung von Wohnstätten und Arbeitsstätten, die mit der Umlandabwanderung verbunden sei, belaste die Stadt erheblich. Die Entwicklungssatzung sei nach eingehenden vorbereitenden Untersuchungen von der Stadtbürgerschaft beschlossen worden. Rechtsfehler seien nicht erkennbar, und zwar auch nicht im Hinblick darauf, dass die Entwicklungssatzung enteignungsrechtliche Vorwirkung entfalte.

Das Oberverwaltungsgericht Bremen hat den Normenkontrollantrag mit Urteil vom 05.09.2000 (1 D 472/99 - NordÖR 2001, 77; NVwZ-RR 2001, 569) zurückgewiesen.

Die von den Antragstellern gegen die Nichtzulassung der Revision eingelegte Beschwerde ist vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 30.01.2001 - 4 BN 72/00 - (NVwZ 2001, 558; DÖV 2001, 472) zurückgewiesen worden.

Auf die Verfassungsbeschwerde der Antragsteller hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 04.07.2002 - 1 BvR 390/01 - (NVwZ 2003, 71; DVBl. 2002, 1467) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 05.09.2000 aufgehoben und die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen. Zur Begründung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass die Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts zur konkreten Gemeinwohldienlichkeit des Landschaftsparks nicht dem Anspruch der Antragsteller auf effektiven, am Umfang der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Entwicklungssatzung ausgerichteten Rechtsschutz gegen den hoheitlichen Entzug ihres Grundeigentums genügten. Zwar sei nicht zu beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht den mit dem Landschaftspark verfolgten Belang „Naherholung“ als ausreichend gewichtig angesehen habe, um eine Enteignung generell zu rechtfertigen. Hinreichende Feststellungen fehlten aber zu dem weiteren Entwicklungsziel „Erhaltung und Sicherung des Landschaftsraums“. Insbesondere habe das Oberverwaltungsgericht nicht geprüft, weshalb die Landschaftsschutzverordnung, die bislang für das Gebiet gelte, für den Schutz der Landschaft nicht ausreiche. Ohne konkrete gerichtliche Feststellungen hierzu sei nicht nachvollziehbar, weshalb aus Gründen der „Erhaltung und Sicherung des Landschaftsraums“ überhaupt Grundeigentum entzogen werden müsse. Desweiteren hat das Bundesverfassungsgericht beanstandet, dass das Oberverwaltungsgericht keine ausreichend konkreten Feststellungen dazu getroffen habe, unter welchem Gesichtspunkt die beabsichtigte Schaffung von „Dauerkleingärten“ eine Enteignung rechtfertigen könne. Gleiches gelte für die „Flächen für den Reitsport“, die in der Begründung der Entwicklungssatzung angesprochen würden. Es müsse sichergestellt sein, dass nicht private Reitbetriebe zu Lasten der Grundeigentümer und Landwirte begünstigt werden würden. Die weiteren Grundrechtsrügen der Antragsteller hat das Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen. Von einer Begründung hat es insoweit abgesehen.

Die Antragsteller sind der Ansicht, dass nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 04.07.2002 die gesamte Entwicklungssatzung Osterholzer Feldmark erneut auf dem Prüfstand stehe. Sie beziehen sich auf ihren Vortrag im vorangegangenen Verfahren und machen im weiteren geltend:

Soweit mit der Entwicklungssatzung Baufläche für Eigenheime geschaffen werden solle, habe das Bundesverfassungsgericht dieses Entwicklungsziel keinesfalls als mit Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG vereinbar angesehen. Dieses Ziel diene nicht, wie in § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB vorgeschrieben, der Befriedigung eines erhöhten Bedarfs an Wohnstätten, sondern der Erhaltung und Steigerung der Steuerkraft und damit allein der Gewährleistung der Selbständigkeit der Stadt Bremen. Die Erhaltung der Selbständigkeit Bremens sei aber kein Gemeinwohlbelang. Das Grundgesetz ermögliche ausdrücklich eine Neugliederung der Bundesländer; wegen der drohenden Zahlungsunfähigkeit Bremens werde es auch recht bald zu einer solchen Neugliederung kommen.

Abgesehen davon sei ein erhöhter Bedarf an Flächen für Ein- und Zweifamilienhäuser in Bremen in keiner Weise dargelegt. Dem im Juli 1999 in seiner Endfassung vorgelegten Stadtentwicklungskonzept der Antragsgegnerin, auf dem auch die Entwicklungssatzung basiere, liege ein komplett falscher Ansatz zugrunde. Das Konzept gehe bereits hinsichtlich der Zahl der Haushalte in Bremen von unzutreffenden Angaben aus. Verschiedene weitere Faktoren der Wohnbedarfsberechnung seien willkürlich angesetzt; der Prognosezeitraum (Jahr 2010) sei überdies viel zu kurz bemessen. Das

- -

GEWOS-Gutachten, auf das die Antragsgegnerin sich bezogen habe, beruhe auf veraltetem Zahlenmaterial und beziehe sich auf eine temporäre Sondersituation auf dem Wohnungsmarkt. Zu beachten sei, dass in Bremen 1998 bereits 12.000 Wohnung leergestanden hätten.

Die Fehlerhaftigkeit der Bedarfsanalyse zeige sich darin, dass verschiedene für Ein- und Zweifamilienhäuser ausgewiesene Baugebiete nur äußerst schleppend bebaut würden. So seien die im Bebauungsplan 1723 vorgesehenen 295 Wohneinheiten bis heute erst zu einem ganz geringen Teil tatsächlich realisiert. Gleiches gelte für das Entwicklungsgebiet Borgfeld-West. Dort seien von den geplanten Häusern bislang ebenfalls nur ein ganz geringer Teil errichtet worden. Die Bautätigkeit verlaufe dort äußerst schleppend.

Es handele sich bei der beabsichtigten Ausweisung weiterer Baugebiete für den Eigenheimbau um eine schlichte Angebotsplanung, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Rahmen des städtebaulichen Entwicklungsrechts unzulässig sei.

Wie wenig tragfähig die gesamte Grundlage der Entwicklungsmaßnahme sei, werde durch die ursprünglich vorgesehene Gewerbefläche von 30 ha demonstriert. Diese Fläche sei nach wie vor rechtsverbindlich Bestandteil der Entwicklungssatzung; tatsächlich habe die Antragsgegnerin aber eine entsprechende Realisierung aufgegeben.

Hinsichtlich des Landschaftsparks sei daran festzuhalten, dass die erforderliche Gemeinwohldienlichkeit fehle.

Bereits das Entwicklungsziel „Naherholung“ halte einer näheren Überprüfung nicht stand. Es könne nämlich keine Rede davon sein, dass der Bremer Osten mit Flächen für die Naherholung unterversorgt sei. Die Antragsteller listen hierzu verschiedene Flächen auf, die bereits jetzt für die Naherholung zur Verfügung stünden (Osterholzer Friedhof, Mahndorfer See, Krites Park, Egestorff-Stiftung, Park des Krankenhauses Ost, Sportplätze, weitere Grünzüge, dazu in ca. 2 km Entfernung: Bultensee).

Die Antragsgegnerin habe auch keine schlüssige Begründung dafür gegeben, dass zur „Erhaltung und Sicherung des Landschaftsraums“ eine Enteignung erforderlich sei. Der im November 1999 vorgelegten Umweltverträglichkeitsstudie lasse sich vielmehr entnehmen, dass die beabsichtigte Entwicklungsmaßnahme den vorhandenen, ökologisch wertvollen Zustand sogar gefährde. Seltene Tierarten würden durch die Maßnahme aus dem Gebiet vertrieben.

Der im Oktober 2000 vorgelegte Rahmenplan „Wohnen und Landschaft in der Osterholzer Feldmark“ sehe im übrigen als Naturschutzfläche lediglich 2 Flächen mit einer Gesamtgröße von 12 ha vor. Auch diese vergleichsweise geringen Flächen seien nicht dazu geeignet, die Maßnahme unter dem Gesichtspunkt „Erhaltung und Sicherung des Landschaftsraums“ zu rechtfertigen.

Im Hinblick auf den Reitsport, für den im Landschaftspark Raum sein solle, fehle nach wie vor jegliche Orientierung am Gemeinwohlerfordernis. Zu Recht habe das Bundesverfassungsgericht eine Enteignung zugunsten privater Reitsportbetriebe als unzulässig angesehen.

Gleiches gelte für die 400 Dauerkleingärten, deren Einrichtung durch die Maßnahme ermöglicht werden solle. In Bremen existiere ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nach Kleingärten. Das von der Antragsgegnerin in Auftrag gegebene, im März 2002 vorgelegte Gutachten „Kleingartenkonzeption Bremen“ prognostiziere sogar einen stetigen Rückgang der Nachfrage. Die konkrete Nachfragesituation bei Kleingärten im Bremer Osten belege, dass ein Bedarf nicht bestehe.

Ein funktionaler Zusammenhang zwischen Kleingärten und Landschaftspark existiere offenkundig nicht. Das werde schon dadurch deutlich, dass die Kleingärten jetzt ganz im Süden der Entwicklungsmaßnahme - an der Bahnlinie - liegen sollten. Die Antragsgegnerin habe eingestanden, dass die Kleingärten letztlich eine Lärmschutzmaßnahme darstellten. Das könne aber eine Enteignung nicht rechtfertigen.

Die Entwicklungssatzung verstoße ferner gegen höherrangiges Recht, weil vor ihrem Erlass keine Verhandlungen mit den Antragstellern geführt worden seien. Einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme hätte es, wenn entsprechende Verhandlungen geführt worden wären, nicht

- -

bedurft. Die Behauptung der Antragsgegnerin, die befragten Eigentümer seien überwiegend nicht oder nur eingeschränkt zur Mitwirkung bereit, sei falsch. Voraussetzung einer einvernehmlichen Verfahrensweise wäre allein gewesen, dass die Antragsgegnerin ein zumutbares Angebot unterbreitet hätte. Dies sei aber zu keinem Zeitpunkt geschehen. Die einfachste und naheliegendste Alternative zur Entwicklungssatzung, nämlich die bauleitplanerische Ausweisung von Bauland, sei nicht in Betracht gezogen worden.

Ein schwerwiegender Rechtsfehler sei schließlich darin zu erblicken, dass die Entwicklungsmaßnahme gegen das Raumordnungsgesetz verstoße. § 16 ROG schreibe vor, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Nachbarstaaten haben könnten, mit diesen abzustimmen seien. Die Raumbedeutsamkeit der Entwicklungsmaßnahme sei offenkundig; deshalb hätte die Antragsgegnerin ihr Vorhaben mit dem Land Niedersachsen abstimmen müssen.

Ein Planerhalt nach § 215 a BauGB (ergänzendes Verfahren) komme nicht in Betracht. Die Entwicklungssatzung leide unter derart gravierenden Mängeln, dass eine Nachbesserung ausgeschlossen sei.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass die städtebauliche Entwicklungssatzung „Osterholzer Feldmark“ nichtig ist.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie ist der Ansicht, dass das Ziel der Entwicklungsmaßnahme, Bauflächen für Einfamilienhäuser zu schaffen, um damit der Umlandabwanderung entgegenzuwirken, vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 04.07.2002 nicht beanstandet worden sei. Die diesbezüglichen Grundrechtsrügen der Antragsteller seien vom Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen worden. Die Bauflächen würden benötigt, um besonders schwerwiegende und dringende öffentliche Interessen zu verwirklichen. Der in der Vergangenheit zu verzeichnende Bevölkerungsrückgang, der durch die Umlandwanderung maßgeblich mit verursacht gewesen sei, habe in verschiedener Hinsicht gravierende Nachteile für Bremen. Die seit einigen Jahren unternommenen Anstrengungen, diesem Trend zu begegnen - unter anderem durch Festlegung von städtebaulichen Entwicklungsbereichen - trügen im übrigen erste Früchte. Der Abwärtstrend in der Bevölkerungsentwicklung habe gestoppt werden können. Nachdem bis zum Jahr 2000 ein kontinuierlicher Bevölkerungsrückgang bis auf zuletzt knapp 540.000 Einwohner zu verzeichnen gewesen sei, habe die Bevölkerungszahl zum 31.10.2002 bei 542.329 Einwohnern gelegen. In diesem Zusammenhang sei anzumerken, dass der Fortfall der noch im Rahmen der Voruntersuchungen vorgesehenen Gewerbefläche dazu geführt habe, dass die Wohnungsbaufäche vergrößert werden können und nunmehr 2.100 Wohneinheiten für freistehende Einfamilienhäuser und Hausgruppen geschaffen werden sollten.

Die Einwände, die die Antragsteller gegen das Stadtentwicklungskonzept und die diesem Konzept zugrundeliegende Intention richteten, nämlich die Bevölkerungszahl Bremens zu halten, überzeugten nicht. Die Wohnungsbedarfsberechnung, die Stadtentwicklungskonzept erstellt worden sei, sei in sich schlüssig. Sie liege in Bezug auf maßgebliche Prognosefaktoren, wie z. B. der Haushaltsgröße, im übrigen durchaus auf der „konservativen“ Seite.

Mit dem Landschaftspark werde ebenfalls ein Entwicklungsziel von erheblichem öffentlichen Interesse verwirklicht. Der Bremer Osten sei in den vergangenen Jahrzehnten durch eine intensive Wohnbebauung und im Schwerpunkt auch durch gewerbliche Entwicklung bestimmt gewesen. Es fehlten Parkanlagen, wie sie in den übrigen Stadtteilen vorhanden seien und dort die Lebensqualität positiv beeinflussten. Die von den Antragstellern genannten Grünräume unterlägen überwiegend bestimmten Zweckbestimmungen und seien nur eingeschränkt zugänglich. Eine Parkfunktion in dem erstrebten Sinne erfüllten sie nicht.

Die Aussagen, die die Begründung der Entwicklungssatzung zur zukünftigen landwirtschaftlichen Nutzung im Entwicklungsgebiet treffe, gingen auf das landwirtschaftliche Gutachten von Juli 1998 zurück. Die Flächen des Landschaftsparks, auf denen in Zukunft weiterhin Landwirtschaft betrieben werden würde, sollten nach Möglichkeit gar nicht erworben werden. Es solle insoweit ein Flächenmanagement eingerichtet werden.

Im Bremer Osten bestehe sehr wohl ein Defizit an Kleingärten. Das Gutachten „Kleingartenkonzeption Bremen“ von März 2002 habe insoweit zwar für Bremen insgesamt ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage festgestellt, bezogen auf die verschiedenen Stadtteile aber deutliche Unterschiede im Versorgungsgrad ermittelt. Der Stadtteil Osterholz weise danach eine deutliche Unterversorgung auf. Die Kleingärten seien nach dem derzeitigen Stand der Planung in dem Bereich entlang der Bahnlinie Bremen-Hannover vorgesehen, der aufgrund seiner Immissionsbelastung für eine Wohnnutzung problematisch sei. Die jetzige Planung schaffe städtebaulich befriedigende Verhältnisse.

Die Eigentümer der größeren landwirtschaftlichen Grundstücke in dem Gebiet seien 1997 im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen zu den Zielen der Planung und einer eventuellen Mitwirkungsbereitschaft angehört worden. Die Äußerungen hätten von völliger Ablehnung bis zur Mitwirkungsbereitschaft gereicht, wobei erkennbar geworden sei, dass für manche Eigentümer die Frage des Kaufpreises maßgeblich sei. Aufgrund der Vielschichtigkeit der Äußerungen sei man zu dem Ergebnis gelangt, dass es nicht möglich sei, mit allen Eigentümern zwecks Durchführung der Entwicklungsmaßnahme eine städtebauliche Vereinbarung zu erzielen.

Zur weiteren Darstellung des Sach- und Streitstandes wird ergänzend auf die Schriftsätze der Beteiligten nebst deren Anlagen verwiesen.

Der aktuelle Planungsstand der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wird in der Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 23.07.2002 zusammengefasst (Brem. Bürgerschaft/Stadt, Drs. 15/597 S).

Dem Gericht haben neben den von den Beteiligten in das Verfahren eingeführten Anlagen die Verwaltungsvorgänge (4 Aktenordner) und der Vorgang „Naturschutzfachliche Untersuchungen und Kartierungen“ (1 Aktenordner) vorgelegen.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag ist unbegründet. Das Ortsgesetz über die förmliche Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs „Osterholzer Feldmark“ vom 23.03.1999 ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sind erfüllt. Die sich aus Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Vorgaben sind gewahrt.

1.

Das städtebauliche Entwicklungsrecht, das in den §§ 165 ff. BauGB geregelt ist, stellt den Gemeinden zur Realisierung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen verschiedene Planungs- und Eingriffsinstrumente zur Verfügung. Dazu gehört, dass im Interesse einer zügigen und koordinierten Umsetzung der Maßnahme grundsätzlich alle Grundstücke im Entwicklungsbereich in das Eigentum der Gemeinde überführt werden sollen. Der Erwerb der Grundstücke erfolgt dabei zu einem Bodenpreis, der Werterhöhungen aufgrund der geplanten Entwicklungsmaßnahme nicht berücksichtigt (sog. Eingangswert, §§ 169 Abs. 1 Nr. 6, 153 Abs. 1 BauGB). Die Gemeinde hat die Grundstücke nach ihrer Neuordnung und der Erschließung wieder zu veräußern, und zwar zu dem Verkehrswert, der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung in dem städtebaulichen Entwicklungsbereich ergibt (§ 169 Abs. 8 BauGB, sog. Durchgangserwerb). Die entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen sollen die Gemeinde in die Lage versetzen, die Kosten der Entwicklungsmaßnahme zu finanzieren (§ 171 Abs. 1 S. 1 BauGB), BVerwG, U. v. 03.07.1998 - 4 CN 5/97 - NVwZ 1999, S. 407). Etwaige Überschüsse, die sich nach Durchführung der Entwicklungsmaßnahme ergeben, sind an die vormaligen Eigentümer im Entwicklungsbereich zu verteilen.

Die Überführung der Grundstücke in das Eigentum der Gemeinde oder eines Entwicklungsträgers erleichtert das Baugesetzbuch dadurch, dass nach Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs eine Enteignung auch ohne Bebauungsplan zulässig ist (§ 169 Abs. 3 BauGB). Die Entwicklungssatzung legt insofern mit Bindungswirkung für ein nachfolgendes Enteignungsverfahren fest, dass das Wohl der Allgemeinheit i.S. von Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG den Eigentumsentzug rechtfertigt. Das bedeutet, dass die Prüfung der Enteignungsvoraussetzungen auf die Entwicklungssatzung vorverlagert ist. Maßstab sind insoweit die mit der Entwicklungssatzung verfolgten Entwicklungsziele, mit denen ein derart schwerwiegendes und dringendes öffentliches Interesse verfolgt werden muss, dass sie einen Eigentumsentzug generell rechtfertigen. Die Entwicklungsziele müssen in diesem Sinne dem Gemeinwohlerfordernis entsprechen (BVerfG, B. v. 04.07.2002 - 1 BvR 390/01 - NVwZ 2003, S. 71 - BVerwG, U. v. 03.07.1998 - 4 CN 5/97 - a.a.O.).

Allerdings kann in besonderen Fallkonstellationen der Grundsatz der gemeindlichen Erwerbspflicht durchbrochen sein. Lassen sich für bestimmte Grundstücke aufgrund der besonderen Umstände des Falles die Entwicklungsziele etwa bereits ausreichend konkretisieren und sind die betreffenden Eigentümer in der Lage und bereit, ihr Grundstück entsprechend dieser Ziele zu nutzen, soll die Gemeinde vom Grunderwerb absehen (§ 166 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 BauGB; Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Auflage, § 166 Rdnr. 6: „weitreichende Ausnahme von der Grunderwerbspflicht“). Gleiches gilt in Fällen, in denen die bisherige Nutzung des Grundstücks im Prinzip beibehalten werden soll (vgl. dazu BVerwG, U. v. 12.12.2002 - 4 CN 7/01 -).

Dies ändert indes nichts daran, dass - bezogen auf das Gesamtvorhaben - ein Gemeinwohlerfordernis i.S. von Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG gegeben sein muss. Die rechtlichen Anforderungen, die das Baugesetzbuch an den Erlass einer Entwicklungssatzung stellt, sind insoweit deutlich höher als die rechtlichen Bindungen, die für einen Bebauungsplan gelten (BVerwG, B. v. 05.08.2002 - 4 BN 32/02 -).

Für die gerichtliche Überprüfung einer Entwicklungssatzung ist dabei die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Satzung maßgeblich (BVerwG, B. v. 16.02.2001 - 4 BN 56/00 - NVwZ 2001, S. 1053).

2.

Die Entwicklungsmaßnahme „Osterholzer Feldmark“ stellt eine städtebauliche **Gesamtmaßnahme** i.S.v. § 165 Abs. 1 BauGB dar.

Nach § 165 Abs. 1 BauGB findet das städtebauliche Entwicklungsrecht nur auf Vorhaben Anwendung, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt. Diese Begriffsbestimmung verengt den Kreis der in Betracht kommenden Maßnahmen und verlangt, dass für das Entwicklungsvorhaben ein qualifizierter städtebaulicher Handlungsbedarf besteht, der ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen erfordert. Das Vorhaben muss in diesem Sinne den Charakter einer Gesamtmaßnahme tragen, die darauf angelegt ist, für einen bestimmten Bereich ein Geflecht mehrerer Einzelmaßnahmen über einen längeren Zeitraum koordiniert vorzubereiten und umzusetzen. Das die Gesamtmaßnahme darstellende Maßnahmenbündel muss so beschaffen sein, dass Vorbereitung und Durchführung auf das besondere Recht der §§ 165 ff. BauGB angewiesen sind. Nach Art, Umfang und den zeitlichen Erfordernissen des Vorhabens muss es ausgeschlossen sein, dass die Entwicklungsziele auch mit dem allgemeinen städtebaulichen Instrumentarium erreicht werden können (BVerwG, U. v. 03.07.1998 - 4 CN 2/97 - BVerwGE 107, S. 123).

Die hier in Rede stehende städtebauliche Entwicklungsmaßnahme erfüllt diese Anforderungen.

2.1

In dem ca. 245 ha großen Entwicklungsbereich sollen nach der Begründung der Entwicklungssatzung (Mitteilung des Senats vom 09.02.1999, Bremische Bürgerschaft/Stadt, Drs. 14/790 S, S. 6 - im Folgenden: Satzungs begründung) 1.600 bis 1.800 Wohneinheiten und nach inzwischen fortgeschriebener Planung (Rahmenplan des Senators für Bau und Umwelt, Oktober 2000, S. 29 - im Folgenden: Rahmenplan) 2.100 Wohneinheiten in Einfamilienhäusern realisiert werden. Die Realisierung soll einschließlich der dazugehörigen verkehrlichen und sozialen Infrastruktur innerhalb

eines Zeitraums von 11 Jahren erfolgen. Insgesamt soll knapp die Hälfte des Entwicklungsbereichs auf diese Weise als Siedlungsfläche in Anspruch genommen werden.

Diese Zielvorstellung ist anspruchsvoll und setzt ein in hohem Maß koordiniertes Vorgehen voraus. Das dazu erforderliche Maßnahmebündel ist im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen im Einzelnen ermittelt und in ein komplexes Handlungsgeflecht umgesetzt worden. Es ist zunächst erkannt worden, dass die Erfüllung der wohnungsbaupolitischen Zielsetzung maßgeblich von der Wohnqualität, d. h. der Attraktivität des neuen Wohngebiets abhängt. Aus diesem Grund soll in dem Gebiet die Individualität unterschiedlicher Eigenheimformen mit dem Anspruch auf urbane Qualität verbunden werden. Eine Vielfalt vorstädtischer Eigenheimformen soll unter Berücksichtigung der vorhandenen Freiraumqualitäten verwirklicht werden können (Satzungsbegründung, S. 6). Ein 1998 im Rahmen vorbereitender Untersuchungen durchgeführter städtebaulicher Wettbewerb hat hierzu verschiedene differenzierte Lösungsansätze geliefert (Aktenordner III, S. 57 ff.; Rahmenplan, S. 29 ff.). Unter dieser Prämisse soll der Wohnungsbau innerhalb des genannten Zeitraums abschnittsweise realisiert werden; mit ihm verknüpft soll die soziale Infrastruktur - zwei Kindergärten und eine Grundschule - geschaffen werden. Im Hinblick auf die ohnehin schon starke verkehrliche Belastung des Bremer Ostens schließt die Maßnahme überdies ein abgestimmtes Verkehrskonzept ein. Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen sind insoweit ebenfalls differenzierte Lösungsansätze entwickelt worden (Aktenordner III, S. 115 ff.; Rahmenplan, S. 44 ff.).

Mit dem allgemeinen städtebaulichen Instrumentarium lassen sich diese Entwicklungsziele nicht realisieren. Die Maßnahme ist, auch wegen des Zeithorizonts, innerhalb dessen sie verwirklicht werden soll, auf Vollzug angelegt; dafür bietet das städtebauliche Entwicklungsrecht die geeigneten Mittel.

2.2

Darüber hinaus soll in dem Gebiet ein Landschaftspark geschaffen werden. Entwicklungsziel ist die Schaffung einer vielgestaltigen Parklandschaft, die der Naherholung der Bevölkerung im Bremer Osten dient. Der Park soll dadurch gekennzeichnet sein, dass die dominierenden Landschaftselemente, d. h. die Baumreihen und Hecken entlang der historischen Feldflure, erhalten bleiben. Auch soll auf Teilflächen landwirtschaftliche Nutzung fortgeführt werden (Satzungsbegründung, S. 4, 8). In der Satzungsbegründung wird für den Landschaftspark eine Fläche von ca. 120 ha angegeben (einschließlich einer Fläche für 400 Kleingärten von ca. 20 ha). Der Rahmenplan von Oktober 2000, der die Entwicklungsziele weiter konkretisiert hat, veranschlagt die reine Parkfläche mit ca. 89 ha (S. 22). Die Realisierung des Landschaftsparks läßt sich ebenfalls nur im Wege einer qualifizierten, aufeinander abgestimmten Gesamtmaßnahme realisieren.

Das folgt zum einen daraus, dass in dem Park in erheblichem Umfang Flächen der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung entzogen und einer öffentlichen Nutzung zugeführt werden sollen (Spielwiesen, Wegenetz, Gewässer, Flächen für Ausgleichsmaßnahmen, vgl. Satzungsbegründung S. 8). Im Rahmenplan wird der Anteil der von der Umnutzung für öffentliche Zwecke betroffenen Fläche auf 34 ha des Landschaftsparks veranschlagt. Diese erhebliche Inanspruchnahme für öffentliche Zwecke, die sich auf den gesamten Landschaftspark erstreckt, bedarf der Koordinierung.

Gleiches gilt für die geplante Fortführung der landwirtschaftlichen Nutzung auf der verbleibenden Fläche. Diese Fläche wird im Rahmenplan mit 55 ha veranschlagt. Ausgelöst wird der Koordinierungsbedarf durch den erheblichen Eingriff, den die Entwicklungsmaßnahme in die vorhandenen landwirtschaftlichen Strukturen bewirkt. Verantwortlich hierfür ist die signifikante Reduzierung der Fläche, die zukünftig für die landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung steht (von 245 ha auf 55 ha). Betroffen von dieser Flächenreduzierung sind praktisch alle 12 in dem Gebiet vertretenen landwirtschaftlichen Betriebe, was durch die Lage von Siedlungsfläche und Landschaftspark quer zur in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Felderaufteilung verursacht wird. Die Auswirkungen, die eine Flächenreduzierung auf die Fortführung der landwirtschaftlichen Betriebe in dem Gebiet hat, sind im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen in einem landwirtschaftlichen Gutachten untersucht worden (GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft Bremen, Landwirtschaft in der Osterholzer Feldmark, Juli 1998, Aktenordner IV, S. 2 ff. - im Folgenden: GfL-Gutachten). Die nachteiligen Auswirkungen reichen von deutlichen Erwerbsverlusten bis zur Existenzgefährdung.

- -

Das GfL-Gutachten ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die notwendige Anpassung, die durch die Flächenreduzierung ausgelöst wird, nicht der Selbststeuerung der Betroffenen überlassen werden kann, sondern Koordinierung erfordert. Ziel müsse es sein, die landwirtschaftlichen Veränderungen, die mit der Flächenreduzierung einhergingen, möglichst schonend zu gestalten. Gleichzeitig müsse aber auch gewährleistet sein, dass lebensfähige, mit den Zielen der Entwicklungsmaßnahme vereinbare landwirtschaftliche Strukturen entstünden.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme bietet einen Rahmen, um die gebotene Koordinierung vorzunehmen.

2.3

Eine Gewerbeansiedlung auf einer Fläche von ca. 30 ha entlang der Bahnlinie Bremen-Hannover gehört demgegenüber nicht zu den Zielen der Entwicklungsmaßnahme. Zwar haben die vorbereitenden Untersuchungen sich noch auf die Schaffung entsprechender Gewerbeflächen erstreckt; dementsprechend ist dieser Punkt in der Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 09.02.1999 enthalten. Die Stadtbürgerschaft hat insoweit aber im Zusammenhang mit ihrer Beschlussfassung über die förmliche Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs am 23.03.1999 eine Zielkorrektur vorgenommen und für eine Ausweisung von Gewerbeflächen in dem Gebiet keinen Bedarf gesehen. In einem ergänzenden Beschluss vom selben Tage heißt es ausdrücklich, dass der Wohnungsbau „vor dem Hintergrund der geplanten gewerblichen Entwicklung in der Arberger/Mahndorfer Marsch die Bauleitplanung nur für den Wohnungsbau aufzunehmen ist“ (Antrag der Fraktionen der SPD und CDU vom 23.03.1999, Bremische Bürgerschaft/Stadt, Drs. 14/825 S und Beschlussprotokoll der 47. Sitzung vom 23.03.1999, Nr. 14/691 S).

Der Stadtbürgerschaft als Satzungsgeberin steht es frei, gegenüber den Vorstellungen der mit der Satzungsvorbereitung befassten Administration eine derartige Zielkorrektur vorzunehmen. Damit sind die Ausführungen in der Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 09.02.1999, die sich mit der Gewerbeansiedlung befassen, gegenstandslos geworden. Der Umstand, dass in § 1 der Entwicklungssatzung die Schaffung von Arbeitsstätten und dazu dienender Gewerbeflächen textlich weiterhin stehengeblieben ist, hat nur redaktionelle Bedeutung. Der ergänzende Beschluss der Stadtbürgerschaft vom 23.03.1999 ist eindeutig. Auch im weiteren Verfahren sind zu dieser Frage Missverständnisse und Unklarheiten nicht aufgetreten. Das Oberverwaltungsgericht hält deshalb an seinem im Urteil vom 10.12.2001 - 1 D 203/01 - vertretenen Standpunkt fest. Dieses Urteil ist im Verfahren eines anderen Grundstückseigentümers ergangen, der ein gesondertes Normenkontrollverfahren angestrengt hat. Auf dieses Urteil, das den Antragstellern bekannt ist, wird zur weiteren Begründung Bezug genommen.

3.

Die Entwicklungsmaßnahme „Osterholzer Feldmark“ besitzt nach ihrer **räumlichen Dimension** die in § 165 Abs. 2 BauGB geforderte besondere Bedeutung für die gemeindliche Entwicklung.

Während § 165 Abs. 1 BauGB den Begriff der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in qualitativer Hinsicht umschreibt, stellt § 165 Abs. 2 BauGB (i.V.m. § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB) weitere Anforderungen an den räumlichen Bezug der Maßnahme. In der Vorschrift heißt es, dass städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen dazu bestimmt sein müssen, Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig zu entwickeln. § 165 Abs. 2 BauGB verlangt damit, dass auch der räumliche Bezug der Gesamtmaßnahme vom Charakter des Besonderen geprägt sein muss. Der städtebauliche Entwicklungsbereich muss ein Eigengewicht haben, das im Gesamtgefüge der Gemeinde deutlich wahrnehmbar ist (BVerwG, U. v. 03.07.1998 - 4 CN 2/97 - a.a.O.).

Der Entwicklungsbereich Osterholzer Feldmark hat eine derartige Bedeutung. Diese besondere Bedeutung zeigt sich schon an der Größe der betroffenen Fläche, die insgesamt ca. 2,5 km² erfasst. Es handelt sich um eine innerhalb des Stadtgebiets gelegene, von bebauten Stadtteilen umgebende Freifläche erheblicher Größenordnung, die nunmehr erstmalig einer städtebaulichen Entwicklung zugeführt werden soll. Die Fläche liegt an der Wanderungsachse Bremen/Oyten/Achim. Die für den

Wohnungsbau vorgesehene Fläche kann aufgrund ihrer Dimensionierung als eigener Siedlungsschwerpunkt angesehen werden. Mit dem geplanten Landschaftspark soll eine für die Allgemeinheit zugängliche Grünfläche geschaffen werden, die im Hinblick auf ihre Qualität den größeren Parkarealen entspricht, die in anderen Stadtteilen Bremens schon seit längerem vorhanden sind (Bürgerpark, Waller Park, Oslebshausener Park, Stadtwerder).

4.

Die angegriffene Maßnahme erfüllt weiter die in § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB normierte Voraussetzung, wonach das **Wohl der Allgemeinheit** die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordern muss.

§ 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB benennt verschiedene Gründe, aufgrund derer die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vom Wohl der Allgemeinheit gefordert sein kann. Als Allgemeinbelange werden angeführt die Deckung eines erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten, die Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder die Wiedernutzung brachliegender Flächen. Diese Aufzählung ist nicht abschließend (BVerwG, B. v. 16.02.2001 - 4 BN 55/01 - NVwZ 2001, S. 1050). Die Vorschrift konkretisiert im Hinblick auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Entwicklungssatzung das Gemeinwohlerfordernis des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG. Verlangt wird eine spezifisch enteignungsrechtliche Gesamtabwägung der Gemeinwohlgesichtspunkte. Die danach gebotene Bilanzierung ist nicht mit der planerischen Abwägung gleichzusetzen (BVerwG, B. v. 05.08.2002 - 4 BN 32/02 -). Der entscheidende Maßstab für die - gerichtlich vollständig überprüfbare - Gesamtabwägung ist, ob das öffentliche Interesse so schwer wiegt, dass es einen Zugriff auf das private Eigentum rechtfertigt (BVerwG, U. v. 03.07.1998 - 4 CN 5/97 - a.a.O.).

4.1

Das Ziel der Antragsgegnerin, in dem städtebaulichen Entwicklungsbereich 1.600 bis 1.800 (nach fortgeschriebener Planung 2.100) Wohneinheiten in **Einfamilienhäusern** zu realisieren, dient nach diesem Maßstab dem Wohl der Allgemeinheit i.S.v. § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB. Das Oberverwaltungsgericht hat dies in dem vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 04.07.2002 aufgehobenem Urteil vom 05.09.2000 näher ausgeführt und im Urteil vom 10.12.2001, das im Verfahren eines anderen Grundstückseigentümers ergangen ist, bekräftigt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 04.07.2002 die Erwägungen, aufgrund derer das Oberverwaltungsgericht zu diesem Ergebnis gelangt ist, nicht beanstandet. Zur Verdeutlichung und im Hinblick auf die von den Antragstellern jetzt erhobenen weiteren Einwände sollen diese Erwägungen im Folgenden nochmals zusammenfassend dargestellt werden:

(1) Ein erhöhter Bedarf an Wohnstätten i.S.v. § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB liegt vor, wenn die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot aus strukturellen Gründen langfristig übersteigt (BVerwG, U. v. 03.07.1998 - 4 CN 5/97 - a.a.O.). Es muss eine objektiv belegbare besondere Bedarfssituation gegeben sein (OVG Bremen, U. v. 23.06.1998 - 1 N 5/97 - NordÖR 1998, S. 386). Ein erhöhter Bedarf besteht danach nicht nur bei momentanen, aktuellen Engpässen auf dem Wohnungsmarkt, sondern insbesondere bei einem in die Zukunft wirkenden strukturellen Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage. Das städtebauliche Entwicklungsrecht bietet ein Instrumentarium, die Vertiefung solcher Ungleichgewichte zu verhindern und auf sie im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gestaltend einzuwirken. Der Bezug zur Landes- und Regionalplanung, der in § 165 Abs. 2 BauGB ausdrücklich hergestellt wird, verdeutlicht dieses gestalterische Element. Die Bedarfsermittlung erfordert im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Entwicklungssatzung eine Prognose: Anhand der Fakten und Erfahrungswerte ist ein Wahrscheinlichkeitsurteil über die künftige Entwicklung zu erarbeiten, das mit zumutbarem Aufwand die zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpfen muss (BVerwG, B. v. 16.02.2001 - 4 BN 55/00 - a.a.O.). Dabei werden zu einem strukturellen Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage häufig verschiedene Faktoren zusammenwirken und erst in ihrer Summe eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme rechtfertigen (BVerwG, U. v. 12.12.2002 - 4 CN 7/01 -).

(2) Die angefochtene Entwicklungssatzung beruht auf der zutreffenden Annahme, dass in der Stadtgemeinde Bremen in dem Marktsegment der Einfamilienhäuser ein strukturelles Ungleichgewicht besteht.

Ausgangspunkt für diese Feststellung ist die Tatsache der seit geraumer Zeit zu verzeichnenden Abwanderung von bremischer Wohnbevölkerung in das niedersächsische Umland. Per Saldo belief sich der Wanderungsverlust gegenüber dem Umland zwischen 1980 und 1999 auf insgesamt 53.460 Personen, wobei der negative Wanderungssaldo, der in den 80er Jahren noch überwiegend unter 2.000 Personen im Jahr betragen hatte, in den 90er Jahren über mehrere Jahre hinweg auf nahezu bzw. teilweise sogar über 4.000 Personen im Jahr anstieg (vgl. die Auflistung des Statistischen Landesamtes Bremen vom 20.09.2002, Blatt 618 GA).

Diese Abwanderung ist ein Zeichen für ein strukturelles Unterangebot in dem Marktsegment der Einfamilienhäuser in Bremen. Denn sie ist zu einem Teil darauf zurückzuführen, dass die Betroffenen in Bremen kein ihren Vorstellungen entsprechendes Wohnungsangebot gefunden haben. Dies ist das Ergebnis eines im April 1996 vorgelegten Gutachtens des GEWOS-Instituts für Stadt-, Regional- und Wohnungsforschung, Hamburg, das im Einzelnen Wanderungsmotive und -strukturen der Umlandwanderung in der Region Bremen untersucht hat (Blatt 246 ff. GA - im Folgenden: GEWOS-Gutachten). So erstreben die meisten Abwanderer ein Einfamilienhaus (Seite 49 ff. des Gutachtens). Knapp 60 % haben zuerst in Bremen oder jedenfalls auch in Bremen nach der Möglichkeit gesucht in ein Einfamilienhaus zu ziehen, aber kein passendes Angebot gefunden (Seite 42 ff.). Eine erhebliche Rolle spielt für die Betroffenen weiter das Wohnumfeld (z. B. Verbesserung der Lärm- und Abgassituation), darüber hinaus auch der Bodenpreis. Die an erster Stelle genannte Maßnahmeempfehlung des GEWOS-Gutachtens, den Eigenheimbau zu fördern, ist nach den in dem Gutachten ermittelten Sachverhalten einleuchtend. Dass Bremer Haushalte häufig versuchen, zunächst in der Stadt ihre Wohnungswünsche zu realisieren, wird im Übrigen durch die innerstädtische Wanderungsstatistik gestützt, aus der hervorgeht, dass bei Umzügen die neue Wohnung überdurchschnittlich häufig im eigenen Stadtteil bzw. im Nachbarstadtteil gesucht und gefunden wird (Statistisches Landesamt Bremen, Stellungnahme vom 17.03.2003, Blatt 743 GA).

Die Einwendungen der Antragsteller gegen das GEWOS-Gutachten sind nicht begründet. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die in dem GEWOS-Gutachten ermittelten Wanderungsmotive sich geändert haben könnten oder dass das Gutachten die Tatsache der Umlandabwanderung, die ein nicht nur temporäres Phänomen darstellt, ansonsten sachlich unzutreffend erfasst haben könnte. Ergänzend nimmt das Oberverwaltungsgericht insoweit Bezug auf die Ausführungen im Urteil vom 10.12.2001. Neue Gesichtspunkte, die die konkreten und jeweils im Einzelnen abgeleiteten Aussagen des GEWOS-Gutachtens in Zweifel ziehen könnten, haben die Antragsteller nicht vorgetragen.

(3) Das mit der angefochtenen Entwicklungssatzung verfolgte Ziel, durch Bereitstellung von Flächen für Einfamilienhäuser dem Trend zur Abwanderung in das Umland entgegenzuwirken bzw. ihn zumindest abzumildern, liegt im Allgemeinwohl. Eine Umlandabwanderung in dem hier vorliegenden Ausmaß wirkt sich auf verschiedene öffentliche Belange in gravierender Weise negativ aus. Sie führt zunächst zur Schrumpfung der Einwohnerzahl und berührt damit eine für die gemeindliche Entwicklung - etwa im Hinblick auf die vorzuhaltenden Dienstleistungen - maßgebliche Kennziffer. Sie beeinflusst darüber hinaus die Bevölkerungsstruktur: Das GEWOS-Gutachten, das neben den Wanderungsmotiven auch die soziale Schichtung der Abwanderer untersucht hat, ist insoweit zu dem Ergebnis gelangt, dass der Stadt durch die Abwanderung überwiegend Familien mit kleinen Kindern verloren gehen, allgemein aber auch Haushalte mit mittlerem und höherem Einkommen (Seite 27 ff. des Gutachtens). Die Bevölkerungsstruktur hat ebenfalls unmittelbare Auswirkungen auf die gemeindliche Entwicklung. Die Umlandabwanderung prägt weiterhin die räumliche Trennung vom Wohn- und Arbeitsort zunehmend aus mit erheblich nachteiligen Folgen für das großstädtische Oberzentrum, nicht nur in verkehrlicher Hinsicht. Nach Bremen pendeln täglich rund 100.000 Beschäftigte (allein in abhängiger Beschäftigung) aus Niedersachsen ein, das ist mehr als ein Drittel aller in Bremen tätigen Arbeitnehmer. Die negativen Auswirkungen werden noch verstärkt, wenn es sich, wie bei der Antragsgegnerin, um eine Gemeinde handelt, die zusammen mit der Stadt Bremerhaven einen Stadtstaat bildet, der mit den übrigen Bundesländern die bundesstaatliche Ordnung konstituiert. Das Ziel der Antragsgegnerin, junge Familien mit Kindern im Stadtgebiet zu halten, gewinnt vor diesem Hintergrund zusätzliches Gewicht. Nicht zuletzt hat die Abwanderung erhebliche nachteilige finanzwirtschaftliche Auswirkungen für die Antragsgegnerin. Denn sie mindert aufgrund der Einwohnerwertung, die für die Verteilung des bundesstaatlichen Steueraufkommens ein maßgebliches Kriterium ist, den bremischen Anteil an diesem Aufkommen. Für das Jahr 1999 ist unter Berücksichtigung der Regelungen des Länderfinanzausgleichs ein Ausfall von jährlichen

Steuereinnahmen pro Abwanderer in Höhe von insgesamt 6.440,00 DM errechnet worden. Die aktuelle Einnahmeschwäche der Freien Hansestadt Bremen wird auch durch die starken Einwohnerverluste der vergangenen Jahrzehnte verursacht (vgl. BAW-Monatsbericht 12/2001, S. 11). Damit sind Fragen der Landesentwicklung angesprochen, die dem städtebaulichen Entwicklungsrecht nicht fremd sind. § 165 Abs. 2 BauGB bezieht städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen auch ausdrücklich auf die Regional- und Landesentwicklung. Die Angriffe, die die Antragsteller gegen diesen finanzwirtschaftlichen Begründungsstrang der Entwicklungsmaßnahme richten, werden dessen Bedeutung nicht gerecht; im Übrigen verkürzen die Antragsteller die durchaus vielschichtige Argumentation der Antragsgegnerin. Dabei geht es der Antragsgegnerin insgesamt nicht etwa darum, die schon eingetretenen, sehr erheblichen Einwohnerverluste an das Umland umzukehren. Das Ziel ist bescheidener. Die Antragsgegnerin ist bestrebt, den Bevölkerungsstand zu stabilisieren; sie befindet sich nicht in einer offensiven, sondern in einer defensiven Position.

(4) Die Entwicklungssatzung ist bezogen auf den Bau von Einfamilienhäusern, um den es hier allein geht, auch in ein schlüssiges Bedarfskonzept der Antragsgegnerin eingebettet. Nach der Satzungs-begründung wird für den Zeitraum von 1999 bis 2010 im Einfamilienhaussegment ein Neubauvolumen von 8.400 Wohneinheiten angestrebt, d. h. 700 Wohneinheiten pro Jahr (S. 3). In dieser Zielangabe sind die Wohneinheiten, die in der Osterholzer Feldmark geschaffen werden sollen, bereits enthalten. Die Zielvorstellung kann, stellt man das oben genannte Ausmaß der Umlandabwanderung in Rechnung, nicht als überzogen betrachtet werden. Mit ihr wird angestrebt, die Baufertigstellungen im Einfamilienhausbereich gegenüber den Vorjahren zu erhöhen, was aufgrund des vorstehend dargestellten Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage in diesem Segment einleuchtet. Zwischen 1990 und 1998 sind in der Stadtgemeinde Bremen in diesem Segment pro Jahr durchschnittlich knapp 480 Wohneinheiten geschaffen worden (vgl. die Auflistung des Senators für Bau und Umwelt vom 17.03.2003, Blatt 756 GA). Für die kommenden Jahre soll diese Zahl mithin in einem vergleichsweise überschaubaren Umfang erhöht werden. Im Hinblick auf die Dimension des Abwanderungstrends erscheint das angestrebte zusätzliche Neubauvolumen sogar eher vorsichtig angesetzt. In diesem Zusammenhang ist etwa zu berücksichtigen, dass für die kommenden Jahre mit einem zusätzlichen Abwanderungsdruck zu rechnen ist, weil besonders geburtenstarke Jahrgänge die Lebensphase durchlaufen, die eine familienheimorientierte Eigentumsnachfrage erwarten läßt (vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Raumordnungsprognose 2010, Bonn 1996, S. 34).

Nach der Satzungs-begründung soll das Neubauvolumen im Einfamilienhaussegment 40 % des gesamten bis 2010 angestrebten Wohnungsbauvolumens darstellen, das sich insgesamt auf 21.000 Wohneinheiten belaufen soll (S. 3). Diese Bedarfszahl wird in dem - im Juni 1999 in seiner Endfassung vorgelegten - Stadtentwicklungskonzept der Antragsgegnerin formuliert. In diesem Stadtentwicklungskonzept wird der aus der Bevölkerungszielzahl (550.000) und der voraussichtlichen Haushaltsgröße (1,9 Personen pro Haushalt) - unter Abzug der Untermieterhaushalte (ca. 2 %) und Einberechnung einer Fluktuationsreserve (1,5 %) - für das Jahr 2010 errechnete Wohnungsbedarf dem Wohnungsbestand aus dem Jahre 1997 gegenübergestellt, der rechnerisch um einen jährlichen Wohnungsabgang (0,25 % des Bestandes pro Jahr) bis zum Jahr 2010 fortgeschrieben wurde. Daraus ergibt sich das genannte erforderliche zusätzliche Wohnungsangebot von 21.000 Wohneinheiten bis zum Jahr 2010 (vgl. im Einzelnen Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, Stadtentwicklungskonzept Bremen, Juni 1999, Blatt 233 GA). Es handelt sich hierbei um eine Bedarfsprognose, die unter dem Gesichtspunkt der Stabilisierung der Einwohnerzahl Bremens eine Einschätzung über die Größenordnung der bis zum Jahr 2010 in Betracht zu ziehenden Neubauvolumens liefert. Aufgrund der Vielzahl und insbesondere der Komplexität der Einflussfaktoren kann die Prognose in dieser Hinsicht allerdings nur Richtwerte angeben. Das verdeutlicht etwa der für die Wohnungsnachfrage entscheidende Faktor der Haushaltsgröße, der in dem Rechenwerk für das Jahr 2010 mit 1,9 eingesetzt worden ist, eine, wie bereits bei Erstellung des Stadtentwicklungskonzepts bewusst war, vorsichtige, d. h. konservative Annahme (vgl. Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, Vermerk vom 02.03.1999, Aktenordner II, Blatt 264). Tatsächlich hat die Haushaltsgröße sich in Bremen aber bereits im Jahr 2000 auf 1,86 Personen je Haushalt verringert. Dass eine Verringerung der Haushaltsgröße die Wohnungsnachfrage erhöht, liegt auf der Hand. Nach der beständigen bisherigen Entwicklung wird sich die Haushaltsgröße im Prognosezeitraum bis 2010 mit hoher Wahrscheinlichkeit gegenüber der zugrundegelegten Annahme (1,9) und dem gegenwärtigen

Stand (1,86) sogar noch weiter reduzieren. Zutreffend hat die Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung vom 04.03.2003 auf diesen Gesichtspunkt verwiesen.

Die Angriffe, die die Antragsteller gegen dieses Rechenwerk richten, dringen nicht durch. Soweit diese Angriffe auf die korrekte Erfassung der Zahl der Haushalte abzielen (Unterscheidung von Ein- und Zwei-Personenhaushalte) müssen sie nach den überzeugenden Erläuterungen des Leiters des Statistischen Landesamtes Bremen in der mündlichen Verhandlung vom 20.03.2003 bereits als sachlich unsubstantiiert angesehen werden. Vor allem berücksichtigen die Antragsteller aber den komplexen Gegenstand der Bedarfsberechnung nicht ausreichend. Zwar muss eine derartige Prognose bestrebt sein, die maßgeblichen Parameter für den Wohnungsbedarf angemessen quantitativ abzubilden. Das kann aber nicht dazu führen, sie als - gleichsam naturwissenschaftlich ableitbare - Bedarfsberechnung anzusehen. So enthält sie bereits an entscheidender Stelle, nämlich bei der Bevölkerungszielzahl, ein voluntatives Element. Dabei hat sich die Antragsgegnerin nach den erheblichen Einwohnerverlusten der Vergangenheit aber allein das - zurückhaltende - Ziel gesetzt, den Bevölkerungsstand zu halten und einem weiteren erheblichen Einwohnerverlust entgegen zu wirken. Die tatsächliche Bedarfsentwicklung wird darüber hinaus entscheidend vom subjektiven Verhalten der Bevölkerung beeinflusst. Denn Wohnungen werden am Markt nachgefragt. Erfüllen sie etwa nach Ausstattung, Lage und Wohnumfeld nicht die Ansprüche des Marktes, stehen sie diesem im Ergebnis - obwohl im Wohnungsbestand enthalten - nicht zur Verfügung. All das führt dazu, dass die Bedarfszahlen nur den Charakter eines Richtwertes haben können. Eine weitere Differenzierung der Prognosegrundlagen, wie die Antragsteller sie für richtig halten (z. B. bezüglich der Berücksichtigung der „Anstaltsbevölkerung“), war - auch im Hinblick auf die Größenordnung der von den Antragstellern angesprochenen Bedarfsfaktoren - unter diesen Umständen nicht geboten. Die Rechnung im Ganzen ist nach den Erläuterungen in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar und genügt den rechtlichen Anforderungen.

Unabhängig davon ist im vorliegenden Fall von maßgeblicher Bedeutung, dass die angefochtene Entwicklungssatzung allein das Einfamilienhaussegment betrifft. Wenn der Anteil dieses Segments am gesamten Wohnungsbauvolumen bis 2010 in der Satzungs Begründung mit 40 % veranschlagt wird, bewegt sich auch diese Annahme am unteren Bereich der absehbaren Entwicklung. In der im Juni 1999 vorgelegten Endfassung des Stadtentwicklungskonzepts wird schon von einem wahrscheinlichen Anteil der Einfamilienhäuser am gesamten Wohnungsbauvolumen von 45 % bis 2010 ausgegangen (Blatt 234 GA). Neuere Prognosedaten weisen darauf hin, dass zukünftig sogar 55 % aller Fertigstellungen Wohnungen im Ein- und Zweifamilienhäusern sein werden (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Wohnungsbauprognose 2015, Bonn 2001, S. 57). Das belegt die Nachfragedynamik in diesem Bereich und führt zu dem Ergebnis, dass die Bedarfszahlen, die in der Entwicklungssatzung für das Einfamilienhaussegment zugrundegelegt worden sind, als eher vorsichtig, jedenfalls aber prognostisch tragfähig einzustufen sind. Anhaltspunkte dafür, dass insoweit der Bedarf von der Antragsgegnerin falsch eingeschätzt worden ist, sind nicht ersichtlich. Bereits der „harte Faktor“ der langjährigen, anhaltenden Umlandabwanderung, der in dem GEWOS-Gutachten eingehend sachverständig untersucht worden ist, belegt das. Ebenfalls ohne weiteres plausibel ist, dass der Entwicklungssatzung in diesem Zusammenhang ein Prognosezeitraum bis zum Jahr 2010 zugrundegelegt worden ist.

Der Bedarf im Einfamilienhaussegment wird in der Satzungs Begründung weiterhin schlüssig zu dem in dem Gebiet der Antragsgegnerin vorhandenen Flächenangebot in Beziehung gesetzt. Das Flächenpotential beläuft sich danach in diesem Segment (einschließlich der Baufläche in der Osterholzer Feldmark) auf ca. 12.000 Wohneinheiten; die rechnerische Flächenreserve wird in der Satzungs Begründung mit 43 % angegeben (S. 3). Dazu ist indes zu berücksichtigen, dass sich das Flächenpotential aus Flächen unterschiedlicher Qualität zusammensetzt. Es umfasst die Kategorien Baulücken, Bebauungsplan planreif/beschlossen, Bebauungsplan im Verfahren, Bebauungsplan im Entwurf. Die Antragsgegnerin hat hierzu detaillierte Auflistungen erstellt, die auch regionale Aspekte erfassen (vgl. Senator für Bau und Umwelt, Deputationsvorlage zur Aktualisierung und Fortschreibung der Flächenbereitstellung für den Wohnungsbau in der Stadt Bremen bis zum Jahr 2010 vom 16.11.1999, Blatt 299 GA; dass dabei die Anzahl der Baulücken zutreffend berücksichtigt worden ist, hat das Oberverwaltungsgericht im Verfahren 1 D 203/01 nach Beweisaufnahme näher ausgeführt. Auf das den Beteiligten bekannte Urteil vom 10.12.2001 wird insoweit Bezug genommen). Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass im Ergebnis alle aufgelisteten Flächen Baulandqualität gewinnen werden. Denn für den überwiegenden Teil ist, wie aus der Auflistung hervorgeht, das

Bauleitplanverfahren gerade noch nicht abgeschlossen. Unabhängig hiervon ist zu berücksichtigen, dass aus unterschiedlichen Gründen auch nicht alle baureifen Grundstücke tatsächlich auf den Markt kommen, andere sind wegen ihrer Lage nicht attraktiv, zudem können die Preisvorstellungen einer Vermarktung entgegenstehen. Aus diesen Gründen ist es nachvollziehbar, wenn in der Satzungs Begründung aus der Beobachtung der bisherigen Praxis der Realisierung von Bauflächen die rechnerische Überdeckung von 43 % eher als zu niedrig angesehen wird, um den ermittelten Bedarf im Einfamilienhaussegment befriedigen zu können.

Die in der Satzungs Begründung gezogene Schlussfolgerung, ein Verzicht auf die Bauflächen in der Osterholzer Feldmark würde in diesem Marktsegment zu erheblichen Engpässen führen, weil ein alternativer Standort dieser Größe, der ebenso günstige städtebauliche Voraussetzungen bietet, nicht vorhanden sei, ist vor diesem Hintergrund jedenfalls einsichtig. Nur im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme kann die Antragsgegnerin gewährleisten, dass in erheblichem Umfang Bauflächen tatsächlich zügig dem Wohnungsmarkt zugeführt werden. Sie kann weiter gewährleisten, dass das an der Wanderungsachse Bremen/Oyten/Achim gelegene Wohngebiet eine Attraktivität gewinnt, die dazu beiträgt, dass es sich auf dem Wohnungsmarkt durchsetzt. Oben ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der städtebauliche Ideenwettbewerb, der im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen durchgeführt worden ist, hierzu verschiedene differenzierte Lösungsansätze entwickelt hat. Dieser Charakter einer auf Vollzug angelegten städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme belegt im Übrigen, dass von einer schlichten Angebotsplanung, die nach den §§ 165 ff. BauGB unzulässig wäre, entgegen der Behauptung der Antragsteller keine Rede sein kann.

Soweit die Antragsteller behaupten, in verschiedenen anderen Baugebieten Bremens sei derzeit nur eine schleppende Baunachfrage zu verzeichnen, was belege, dass in Wahrheit kein Bedarf an weiterer Wohnbaufläche vorhanden sei, können sie damit nicht durchdringen. Ihr Vorbringen ist sachlich nicht stichhaltig und inhaltlich nicht geeignet, das Konzept der Entwicklungssatzung in Zweifel zu ziehen. Die Realisierung des ca. 1.250 Wohneinheiten umfassenden städtebaulichen Entwicklungsbereichs Borgfeld, auf den die Antragsteller vorrangig verweisen, ist auf 10 Jahre angelegt (vgl. die Begründung dieser Entwicklungssatzung, Bremische Bürgerschaft/Stadt, Drs. 14/122 S. 13). Mit der Umsetzung dieser Entwicklungsmaßnahme wurde 1998 begonnen, nachdem das Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 23.06.1998 (a.a.O.) in dem diesen Entwicklungsbereich betreffenden Normenkontrollverfahren Rechtskraft erlangt hatte. Inzwischen steht der Teilbereich Borgfeld-Ost mit ca. 400 Wohneinheiten kurz vor dem Abschluss, im später begonnenen Teilbereich Borgfeld-West, in dessen ersten Abschnitt 180 bis 200 Wohneinheiten vorgesehen sind, sind 132 Wohnhäuser genehmigt oder angezeigt. Stellt man den von vornherein für die Entwicklungsmaßnahme veranschlagten Zeithorizont in Rechnung, kann von einem Sachverhalt, der das Bedarfskonzept der Antragsgegnerin erschüttern könnte, keine Rede sein. In dem durch den Bebauungsplan Nr. 1723 ausgewiesenen, zwischen Osterholzer Heerstraße und Osterholzer Dorfstraße gelegenen Baugebiet mit insgesamt 295 Wohneinheiten, auf das die Antragsteller sich ebenfalls beziehen, sind bisher 30 Wohneinheiten gebaut, genehmigt sind 64 Wohneinheiten. Dabei mag dahinstehen, ob eine günstigere konjunkturelle Entwicklung, als sie derzeit gegeben ist, die Bautätigkeit jeweils noch beschleunigen würde. Entscheidend ist, dass die rechtliche Beurteilung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht von temporären konjunkturellen Entwicklungen abhängen kann. Unter strukturellen Gesichtspunkten, und in dieser Hinsicht spielen neben der Größe die Lage und die Attraktivität des geplanten Wohngebiets eine maßgebliche Rolle, kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Antragsgegnerin der Entwicklungsmaßnahme „Osterholzer Feldmark“ zu Recht eine überragende städtebauliche Bedeutung beigemessen hat.

(5) Eine Gemeinde ist verpflichtet, die für die private Bebauung vorgesehenen Flächen einer Entwicklungsmaßnahme an Bauwillige zu veräußern (§ 169 Abs. 5 BauGB), und zwar unter Berücksichtigung weiter Kreise der Bevölkerung und unter Beachtung der Ziele und Zwecke der Entwicklungsmaßnahme (§ 169 Abs. 6 BauGB). Zugrunde zu legen ist insoweit der nach der Neuordnung gegebene Verkehrswert (§ 169 Abs. 8 BauGB). Der Verkehrswert ist unter dem Gesichtspunkt der Marktgängigkeit der Grundstücke zu bestimmen, d. h. er ist so zu bemessen, dass eine zügige Veräußerung der Grundstücke zustandekommt. Im vorliegenden Fall ist danach zu gewährleisten, dass in dem unter Marktbedingungen möglichen Maße ein - auch mit dem Umland - konkurrenzfähiges Flächenangebot entsteht. Hierauf hat das Oberverwaltungsgericht bereits in seinem Urteil vom 23.06.1998 (a.a.O.) hingewiesen. Das bedeutet, dass es der Antragsgegnerin (oder dem

von ihr eingesetzten Entwicklungsträger) nicht erlaubt ist, Grundstücke zurückzuhalten, um später höhere Preise zu erzielen. Andererseits ist es ihr aber auch verwehrt, Grundstückskäufer durch die Abgabe von Grundstücken unter dem Verkehrswert zu subventionieren. Dass in dieser Hinsicht auch rechtlich relevante Belange der Grundstückseigentümer berührt sind, verdeutlicht § 171 Abs. 1 S. 2 BauGB, wonach ein etwaiger Überschuss aus der Entwicklungsmaßnahme auf die Eigentümer im Entwicklungsgebiet zu verteilen ist.

4.2

Das Ziel, in dem Entwicklungsbereich einen **Landschaftspark** zu verwirklichen, dient ebenfalls dem Wohl der Allgemeinheit i.S.v. § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB.

(1) Mit dem Landschaftspark soll eine Naherholungsfläche für die Wohnbevölkerung des Bremer Ostens geschaffen werden. Es soll der Unterversorgung mit öffentlich zugänglichen, der Erholung dienenden Parkflächen begegnet werden, die es bislang in diesem Bereich der Stadt kaum gibt. Das Oberverwaltungsgericht hat dieses Entwicklungsziel in den vorangegangenen Urteilen vom 05.09.2000 und 10.12.2001 als ausreichend gewichtig angesehen, um eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zu rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 04.07.2002 den mit der Maßnahme verfolgten Belang der Naherholung ebenfalls als bedeutsamen Gemeinwohlbelang anerkannt, der einen Zugriff auf das Eigentum Privater rechtfertigen könne. Die Einwände der Antragsteller geben keinen Anlass, von dieser Beurteilung abzuweichen.

Der Bremer Osten (Stadtteile Osterholz, Arbergen, Mahndorf, Hemelingen) ist in den vergangenen Jahrzehnten ein Schwerpunkt - teilweise auch verdichteter - Wohnbebauung gewesen, zugleich sind in erheblichem Umfang gewerbliche Ansiedlungen erfolgt. Diese Siedlungsentwicklung hat zu deutlichen Ungleichgewichten in der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Parkflächen geführt. Denn anders als die übrigen Stadtbereiche, in denen die Wohnqualität der Bevölkerung durch Parkareale deutlich positiv beeinflusst wird (Bürgerpark, Werdersee, Waller Park, Park Links der Weser), verfügt der Bremer Osten bislang über keine größere zusammenhängende Fläche, die dem Erholungsbedürfnis der Bevölkerung in vergleichbarer Weise Rechnung tragen könnte. Dies betrifft sowohl das Bedürfnis nach Ruhe, Entspannung und Naturgenuss als auch nach Spiel und Kommunikation. Die vorhandenen Grün- und Freiflächen, auf die Antragsteller verweisen, können diese Parkfunktion nicht ersetzen. Sie unterliegen besonderen Zweckbestimmungen (z. B. Osterholzer Friedhof, Gelände des Krankenhauses Bremen-Ost, Park der Egestorff-Stiftung, Sportplätze) bzw. befinden sich in einer städtischen Randlage. Die Erholungsfunktion eines zentral gelegenen, uneingeschränkt zugänglichen und differenziert gestalteten Landschaftsparks können diese Flächen nicht erfüllen. Zu Recht geht die Satzungsbeurteilung deshalb für die dicht bebauten Stadtteile des Bremer Ostens von einer entsprechenden Unterversorgung aus (S. 4). In der mündlichen Verhandlung vom 04.03.2003 hat die Antragsgegnerin diese Einschätzung noch einmal konkret belegt und mit Kartenmaterial untermauert.

Das Gewicht der Gemeinwohlinteressen, die mit dem Landschaftspark verfolgt werden, wird nicht dadurch geschmälert, dass auslösendes Moment für die Entwicklungsplanung die angestrebte Wohnbebauung gewesen ist. Dies nimmt dem Landschaftspark nicht die eigene, selbständige Bedeutung. Der Umstand, dass mit den geplanten Wohneinheiten erneut in erheblichem Umfang Flächen im Bremer Osten für eine Bebauung in Anspruch genommen werden, verleiht dem Ziel, einen Erholungs- und Freiraum für die Bevölkerung zu schaffen, sogar zusätzliches Gewicht.

(2) Der Landschaftspark soll dadurch gekennzeichnet sein, dass die dominierenden, das Landschaftsbild in dem Gebiet prägenden Strukturelemente, d. h. die Baumreihen und Hecken entlang der historischen Feldflure, erhalten bleiben. Das Anknüpfen an die historische Landschaftsstruktur ist ein Leitgedanke des Parkes (Satzungsbeurteilung, S. 8; Rahmenplan S. 19).

Das Parkkonzept beinhaltet aber auch, dass das Gebiet im Übrigen einer durchgreifenden Veränderung unterzogen wird. Das betrifft zum einen die Inanspruchnahme bislang landwirtschaftlich genutzter Fläche für eine öffentliche Nutzung. Die Satzungsbeurteilung nennt in diesem Zusammenhang u. a. frei zugängliche Flächen (Spielwiesen), öffentliche Spazierwege, Flächen für

Ausgleichsmaßnahmen etc. (S. 8). Im Rahmenplan wird die Größe dieser Flächen wie folgt beziffert: Erholungsfläche 10 ha, Grünfläche mit Wegen und Fleeten 12 ha, Naturschutzfläche 12 ha (S. 22). Soweit Flächen zu diesen Zwecken in Anspruch genommen werden, besteht Deckungsgleichheit zwischen der vorgesehenen Nutzung und dem Gemeinwohlinteresse. Dass dabei auch Ausgleichsflächen für Natureingriffe in Folge der Bebauung in die Entwicklungsmaßnahme einbezogen worden sind, ist rechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerwG, U. v. 03.07.1998 - 4 CN 5/97 - a.a.O.).

Die verbleibende Fläche, die sich nach dem Rahmenplan auf 55 ha beläuft, soll der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten bleiben. Im Hinblick auf den tiefgreifenden Eingriff, den die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in die vorhandenen landwirtschaftlichen Strukturen bewirkt - insbesondere aufgrund der deutlichen Flächenreduzierung -, bedarf der Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzung eines abgestimmten Handlungskonzepts. Die Flächenreduzierung wirft generell die Frage der Rentabilität einer landwirtschaftlichen Nutzung auf der verkleinerten landwirtschaftlichen Restfläche auf, jedenfalls in Form der Vollerwerbslandwirtschaft. Das landwirtschaftliche Gutachten (GfL-Gutachten), das im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen erstellt worden ist, hat in dieser Hinsicht einen erheblichen Koordinierungsbedarf festgestellt. Hierauf ist oben bereits hingewiesen worden. Das Parkkonzept kann dabei auch die Art der zukünftigen landwirtschaftlichen Nutzung nicht unberührt lassen. So kann nicht angenommen werden, dass die derzeit betriebene intensive landwirtschaftliche Nutzung, die mit einem hohen Nährstoffeintrag verbunden ist (u. a. Gülle), ohne weiteres mit den Zielen des Landschaftsparks verträglich ist. Gleiches gilt im Hinblick auf das Näherrücken von landwirtschaftlicher Nutzung (u. a. Schweinehaltung) und Wohnbebauung.

Dass die Landschaftsschutzverordnung, die in dem Gebiet seit dem 02.07.1968 gilt, kein geeignetes Instrument ist, um die durch die Neuordnung des Gebietes aufgeworfenen Probleme zu lösen und das Ziel eines Landschaftsparks zu verwirklichen, leuchtet unmittelbar ein. Die Landschaftsschutzverordnung enthält das Verbot, Veränderungen an der Landschaft vorzunehmen, welche die Natur schädigen oder das Landschaftsbild verunstalten können; die Errichtung baulicher Anlagen ist weitgehend ausgeschlossen. Der Landschaftspark hat zwar, indem er das wertvolle Heckennetz und den Baumbestand erhalten will, ein konservierendes Schutzelement. Dieser Schutz geht aber im Übrigen mit erheblichen Veränderungen am vorhandenen Zustand einher. Die vielgestaltige Parklandschaft, die nach der Entwicklungssatzung realisiert werden soll, stellt eine komplexe Gestaltungsaufgabe dar, die ein entsprechend differenziertes Instrumentarium zu ihrer Durchsetzung bedarf. Soweit das Oberverwaltungsgericht in dem aufgehobenen Urteil vom 05.09.2000 auf die „Erhaltung und Sicherung des Landschaftsraums“ als Entwicklungsziel abgestellt hat, kann dies zu Missdeutungen Anlass geben. Erhalten und gesichert werden soll der bisherige Freiraum mit seinen charakteristischen Landschaftselementen. In der konkreten Flächennutzung soll das Gebiet im Übrigen aber erheblichen Veränderungen unterzogen werden. Die Satzungs Begründung läßt keinen Zweifel daran, dass der Antragsgegnerin die damit verknüpfte Gestaltungsaufgabe bewusst ist und sie diese wahrnehmen will (S. 4/8). Auch im Urteil vom 10.12.2001 hat das Oberverwaltungsgericht ausdrücklich auf das dem Landschaftspark zugrundeliegende, einheitliche Gestaltungskonzept hingewiesen.

(3) Das die Satzungs Begründung als zukünftige landwirtschaftliche Nutzung für den Landschaftspark die Pferdehaltung / den Reitsport vorsieht, kann rechtlich nicht beanstandet werden.

Dieses Nutzungskonzept beruht auf einer Empfehlung des im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen erstellten GfL-Gutachtens. In diesem Gutachten ist im einzelnen untersucht worden, ob die 12 in der Osterholzer Feldmark vertretenen landwirtschaftlichen Betriebe sich dem Flächenverlust durch die Entwicklungsmaßnahme anpassen können und ob eine landwirtschaftliche Restnutzung in dem Gebiet nach der Bebauung möglich bleibt. Ferner ist der Frage nachgegangen worden, ob bei den Landwirten eine Bereitschaft zur Pflege oder Gestaltung von Freiflächen besteht (S. 1 des Gutachtens). Das Gutachten ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Entwicklungsmaßnahme erheblich in die vorhandenen landwirtschaftlichen Strukturen eingreift und für mehrere, mit ihrer Hofstelle an der Osterholzer Dorfstraße ansässige Betriebe ein Verlust der in der Osterholzer Feldmark gelegenen Betriebsflächen zu einer Existenzgefährdung führen würde (S. 14). Dazu gehören die dort vorhandenen auf Pferdehaltung / Reitsport spezialisierten Betriebe sowie der Betrieb des Antragstellers zu 4., der seinen Schwerpunkt in der Schweine- und Rinderhaltung hat.

Insgesamt sind nach den Feststellungen des Gutachtens in dem Gebiet vier auf Pferdehaltung / Reitsport spezialisierte Betriebe vorhanden, die - zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung - bei einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von insgesamt 58,9 ha (Auslaufläche, Grünfläche für Futtererzeugung) zusammen 151 Pferde gehalten haben. Diese Feststellungen sind in der mündlichen Verhandlung vom 20.03.2003 vom Gutachter Dipl.-Ing. B. erläutert und mit den Beteiligten eingehend erörtert worden. Zur Größenordnung der für Pferdehaltung / Reitsport beanspruchten landwirtschaftlichen Nutzfläche sind von den Antragstellern Einwendungen lediglich hinsichtlich eines der vier Betriebe erhoben worden; insoweit seien von dem Betriebsinhaber nicht 10,3 ha, sondern lediglich 2,5 bis 3,0 ha im Zusammenhang mit Pferdehaltung / Reitsport bewirtschaftet worden. Darüber hinaus haben die Antragsteller darauf hingewiesen, dass bei einem weiteren Betrieb - 1998 noch - 9,5 ha der Nutzfläche nördlich der Osterholzer Dorfstraße gelegen hätte. Dies berührt aber insgesamt nicht die Richtigkeit der im GfL-Gutachten getroffenen Feststellung, wonach auf Pferdehaltung / Reitsport spezialisierte landwirtschaftliche Betriebe in dem Gebiet bereits in relevanter Weise vorhanden sind und die Nutzflächen dieser Betriebe vor allem im nördlichen Bereich des Entwicklungsgebiets - der für den Entwicklungspark vorgesehen ist - liegen.

Die Empfehlung des GfL-Gutachtens, die Pferdehaltung / den Reitsport in das Freiflächenkonzept der Entwicklungsmaßnahme zu integrieren, geht von diesen Sachverhalten aus. Das Gutachten sieht hierin einen Weg, den durch die Entwicklungsmaßnahme verursachten Schaden für die Landwirtschaft möglichst gering zu halten (S. 19). Die Satzungs Begründung greift diese Überlegung ausdrücklich auf (S. 10).

Das von der Antragsgegnerin formulierte Konzept für die zukünftige landwirtschaftliche Nutzung in dem Landschaftspark orientiert sich mithin an dem in dem Gebiet bereits vorhandenen landwirtschaftlichen Nutzungsspektrum. Es bilanziert auf der Grundlage des im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen ermittelten Sachverhalte die Auswirkungen der Entwicklungsmaßnahme auf die gegebenen landwirtschaftlichen Strukturen und trifft innerhalb dieses Spektrums eine Auswahlentscheidung, die auch Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit einbezieht. Von einer Verdrängung von Grundeigentümern und Landwirten zu Gunsten privater Reitbetriebe kann danach keine Rede sein.

Dass die Antragsgegnerin dabei die Pferdehaltung / den Reitsport als eine mit dem Charakter des Landschaftsparks zu vereinbarende landwirtschaftliche Nutzung angesehen hat, ist nachvollziehbar. Es handelt sich um eine Nutzung, die sich nach ihrer Art in eine Parklandschaft einfügt und die die bei anderen landwirtschaftlichen Nutzungen potentiell auftretenden Belästigungen der Nachbarschaft (etwa durch Gülleeintrag auf die Felder oder Intensivtierhaltung) weitgehend vermeidet.

Soweit die Satzungs Begründung darüber hinaus bezogen auf einen der Betriebe dessen soziale Funktion für den Stadtteil Osterholz anführt (kommunikativer Treffpunkt und Beschäftigungsfeld für Kinder und Jugendliche, S. 8), handelt es sich um einen zusätzlichen Belang, der berücksichtigt werden durfte.

(4) Welche Grundstücke zur Realisierung des Landschaftsparks von der Antragsgegnerin erworben werden müssen, läßt sich nach dem Inhalt der Entwicklungssatzung und der Satzungs Begründung noch nicht bestimmen. Denn eine Entwicklungssatzung formuliert Zielvorstellungen für die künftige Nutzung des Gebiets, enthält aber noch kein parzellenscharfes Nutzungsprogramm. Dies ist den Bebauungsplänen vorbehalten, die nach Festlegung des Entwicklungsgebiets ohne Verzug aufzustellen sind (§ 166 Abs. 1 S. 2 BauGB).

Aus dem Umstand, dass in einem relevanten Teil des Landschaftsparks die landwirtschaftliche Nutzung erhalten bleiben soll, ergeben sich im vorliegenden Fall indes rechtliche Bindungen für den Zeitpunkt des gemeindlichen Erwerbs. Dieser darf - jedenfalls im Wege der Enteignung - erst zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem die vorläufige Nutzung der Grundstücke mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, also die Flächenzuordnung im Landschaftspark ausreichend konkretisiert ist.

Diese Ausnahme vom Prinzip des gemeindlichen Durchgangserwerbs folgt aus § 166 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 BauGB. Nach dieser Vorschrift soll die Gemeinde von dem Erwerb eines Grundstücks absehen, wenn die Verwendung des Grundstücks nach den Zielen und Zwecken der städtebaulichen

Entwicklungsmaßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, der Eigentümer in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen, und er sich hierzu verpflichtet. § 166 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 BauGB konkretisiert den in Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG verankerten Eigentumsschutz und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Denn es wäre mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar, ein Grundstück zu enteignen, wenn die Entwicklungsziele sich aufgrund der Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers auch ohne hoheitlichen Zugriff auf das Grundstück verwirklichen lassen. Ist eine Entwicklungsmaßnahme - wie im vorliegenden Fall - sogar konzeptionell auf die Einbeziehung der vorhandenen Nutzung angelegt, kommt der Vorschrift eine besondere Bedeutung zu. Sie gebietet in diesem Fall die alsbaldige grundstücksbezogene Präzisierung des Nutzungsprogramms, da sich erst auf dieser Grundlage Art und Umfang der erforderlichen Kooperation bestimmen lässt. Dies sieht auch zutreffend die Antragsgegnerin so, die in der mündlichen Verhandlung vom 04.03.2003 erklärt hat, dass die für die landwirtschaftliche Nutzung vorgesehenen Flächen des Landschaftsparks nach Möglichkeit gar nicht erworben werden sollen. Es solle ein Flächenmanagement eingerichtet werden, das einen derartigen Erwerb vermeide. Auf die Möglichkeit, das Eigentum an den künftigen landwirtschaftlichen Flächen nicht zu entziehen, sondern lediglich zur Wahrung des Entwicklungszwecks zu beschränken, hat das Oberverwaltungsgericht auch im Urteil vom 10.12.2001 ausdrücklich hingewiesen.

Für die Antragsteller bedeutet das, dass sie zur Realisierung des Landschaftsparks nur enteignet werden dürfen, wenn ihre Grundstücke entweder den genannten öffentlichen Zwecken zugeführt werden sollen, oder, falls nach dem Flächenprogramm des Landschaftsparks weiterhin landwirtschaftliche Nutzung vorgesehen ist, sie zu einer Nutzung entsprechend den Zielen der Entwicklungsmaßnahme nicht bereit sind. Die Antragsteller zu 1. bis 3. und 5., die ihre Grundstücke an Landwirte verpachtet haben, können eine Enteignung im letzten Fall also etwa dadurch abwenden, dass sie zum Abschluss von Pachtverhältnissen bereit sind, die eine landwirtschaftliche Nutzung entsprechend den Zielen der Entwicklungssatzung gewährleisten.

Der Antragsteller zu 4. kann, sofern für sein Grundstück weiter landwirtschaftliche Nutzung vorgesehen ist, eine Enteignung dadurch abwenden, dass er sich betrieblich auf die Ziele der Entwicklungsmaßnahme einstellt. Dass in seinem Fall in betrieblicher Hinsicht Anpassungsbedarf besteht, folgt schon daraus, dass dem Hof durch die Wohnbaufläche im südlichen Bereich der Osterholzer Feldmark Fläche verloren geht, und zwar nach der Erklärung des Antragstellers zu 4. in der mündlichen Verhandlung vom 04.03.2003 die vom Bodenertrag her wertvollere Betriebsfläche. Der Antragsteller zu 4. hat hierzu in der mündlichen Verhandlung weiter erklärt, dass ein weiterer Betrieb des Hofes allein auf der nördlicher gelegenen Fläche in der bisherigen Form nicht möglich sei. Darüber hinaus hat der landwirtschaftliche Gutachter Dipl.-Ing. B. in der mündlichen Verhandlung vom 20.03.2003 auf Unzuträglichkeiten hingewiesen, die sich aus der Nutzungsart (Schweinehaltung) ergeben. Andererseits ist eine Integration des Antragstellers zu 4. in das Freiraumkonzept des Landschaftsparks bei einer entsprechenden betrieblichen Umstellung anscheinend nicht von vornherein ausgeschlossen. Dipl.-Ing. B. hat es in der mündlichen Verhandlung jedenfalls für prüfungswürdig gehalten, sowohl die vier Pferdehalterbetriebe als auch den Antragsteller zu 4. in dem Gebiet unterzubringen. Ein Bediensteter der Antragsgegnerin hat weiter erklärt, man habe Kontakt zur Landwirtschaftskammer Hannover aufgenommen, um in diesem Sinne für den Betrieb des Antragstellers zu 4. Perspektiven für die Zukunft zu entwickeln; nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 04.07.2002 seien diese Bemühungen jedoch zunächst zurückgestellt worden.

Das in der Satzungs Begründung formulierte landwirtschaftliche Nutzungskonzept für den Freiraum, das sich auf Pferdehaltung / Reitsport konzentriert, stünde einer derartigen Modifikation, die die Ziele der Entwicklungsmaßnahme nicht beeinträchtigen würde, nicht entgegen. Vielmehr handelte es sich um eine Konkretisierung im weiteren Planungsprozess, wie sie für eine Entwicklungsmaßnahme typisch ist.

4.3

Schließlich dient auch das Ziel, in dem Entwicklungsbereich ca. 400 **Kleingärten** zu realisieren, dem Wohl der Allgemeinheit i.S.v. § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB.

Nach dem Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen sollten diese Kleingärten, die eine Fläche von ca. 20 ha beanspruchen, räumlich in den Landschaftspark integriert werden (S. 8

Satzungsbegründung). Nach dem fortgeschriebenen Flächenprogramm des Rahmenplans ist vorgesehen, sie an der südlichen Grenze des Entwicklungsgebiets entlang der Bahnlinie Bremen/Hannover anzulegen. Die Standortveränderung bewegt sich innerhalb des Rahmens, den die Entwicklungssatzung für eine weitere Konkretisierung der Planungsziele zulässt. In Anspruch genommen werden soll jetzt eine Fläche, die wegen der Immissionsbelastung durch den Schienenverkehr für eine Wohnbebauung nicht in Betracht kommt und deshalb ursprünglich, d. h. nach den im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen entwickelten Vorstellungen für die Gewerbeansiedlung vorgesehen war. Dass eine derartige Fläche, die aufgrund ihrer Lage an der Bahnlinie Nutzungshindernissen unterliegt, von der Neuplanung nicht ausgespart bleiben kann, leuchtet ein. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich hier aufgrund des Flächenzuschnitts, der Erschließungssituation und der Nähe zur Wohnbebauung eine Fortführung der landwirtschaftlichen Nutzung nicht in Betracht kommt. Im Rahmen einer zweckmäßigen Abgrenzung des Entwicklungsgebiets (vgl. § 165 Abs. 4 S. 1 BauGB) drängt es sich geradezu auf, als südliche Grenze des Entwicklungsgebiets die Eisenbahnlinie festzulegen.

Die Antragsgegnerin begründet das Ziel, 400 Kleingärten zu realisieren, maßgeblich mit dem im Bremer Osten bestehenden Defizit an Kleingärten (Satzungsbegründung S. 4). Diese Annahme ist zutreffend. Im Bremer Osten besteht eine deutliche Unterversorgung mit Kleingärten. Die Antragsgegnerin hat hierzu im weiteren Verfahren verschiedene Unterlagen vorgelegt, die sich mit der Kleingartensituation in Bremen befassen (Anlagen zum Schriftsatz vom 28.11.2002, Blatt 647 GA). Aussagekräftig ist in diesem Zusammenhang insbesondere das von Prof. Dr. Tessin, Universität Hannover, und Dr. Bochnig, Gruppe Freiraumplanung, Hannover, erarbeitete und im März 2002 vorgelegte Gutachten „Kleingartenkonzeption Bremen“. Da dieses Gutachten vor allem längerfristige Strukturdaten erhoben hat, bestehen keine Bedenken, seine Ergebnisse auch im vorliegenden Zusammenhang, also im Rahmen der rechtlichen Überprüfung der im März 1999 erlassenen Entwicklungssatzung, zu berücksichtigen.

Das Gutachten ist zu dem Ergebnis gelangt, dass - bezogen auf die Gesamtstadt - derzeit kein Nachfrageüberhang nach Kleingärten besteht, vielmehr Angebot und Nachfrage insgesamt ausgeglichen sind (S. 44). Die Nachfrage nach Kleingärten wird sogar langsam und stetig zurückgehen, wobei der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung eine Schlüsselrolle zukommt (S. 57/64). Diesen auf die Gesamtstadt bezogenen Aussagen stehen bei näherer Betrachtung aber deutliche Versorgungsunterschiede zwischen den Stadtteilen gegenüber. Während der Bremer Westen (Gröpelingen, Walle, Findorff) erheblich übertversorgt ist, besteht im Bremer Osten ein Versorgungsdefizit, das in einigen Stadtteilen eklatant ist. Dazu zählt auch der Stadtteil Osterholz (S. 33). Dieser Sachverhalt gewinnt insbesondere deshalb Gewicht, weil Kleingartenanlagen in hohem Maß „entfernungssensibel“ sind, die Nachfrage also von der raschen Erreichbarkeit abhängt (S. 37, zumutbare Fuß- und Radwegeentfernung). In den unterversorgten Stadtteilen gibt es nach den Feststellungen des Gutachtens eine erhebliche potentielle Nachfrage (S. 45/47). Aus diesem Grund hält die Studie eine Neuanlage von Kleingärten im Bremer Osten, speziell auch in Osterholz für sinnvoll (S. 84).

Das Gutachten ist in den vorstehend genannten Aussagen und seinen Empfehlungen schlüssig und nachvollziehbar. In ihm wird umfassendes Material, darunter das Ergebnis von Befragungen, zusammenfassend bewertet. Die Bedarfssituation in dem unterversorgten Stadtteilen wird, gerade auch bezüglich der dort vorhandenen potentiellen Nachfrage, sorgfältig und differenziert gewürdigt. Die Antragsteller zeigen Anhaltspunkte, die in dieser Hinsicht Zweifel an dem Ergebnis des Gutachtens wecken könnten, nicht auf.

Dabei mag dahinstehen, ob die soziale Zielsetzung, der Unterversorgung mit Kleingärten im Bremer Osten entgegenzuwirken, für sich genommen der derartiges Gewicht hat, dass sie - isoliert betrachtet - eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme rechtfertigen könnte (vgl. dazu BVerwG, U. v. 12.12.2002 - 4 CN 7/01 -). Die Antragsgegnerin plant vorliegend eine Gesamtmaßnahme, die vorrangig anderen Entwicklungszielen dient, die das erforderliche überragende öffentliche Gewicht haben. Die Kleingärten beanspruchen im Rahmen dieser Gesamtmaßnahme nur einen vergleichsweise geringen Flächenanteil und nach fortgeschriebener Planung zudem eine Fläche, die aufgrund ihrer Lage an einer hochfrequentierten Eisenbahnlinie Nutzungshindernissen unterliegt. Unter Berücksichtigung dieser Einbettung in eine städtebauliche Gesamtmaßnahme kann das von der Antragsgegnerin verfolgte Ziel rechtlich nicht beanstandet werden.

- -

Dies gilt um so mehr, wenn man berücksichtigt, dass die Kleingärten unabhängig von der sozialen Zielsetzung auch eine Naherholungsfunktion erfüllen werden. Die Antragsgegnerin hat darauf hingewiesen, dass nicht etwa eine private, abgeschlossene Kleingartenanlage, sondern ein öffentlich zugängliches, parkähnlich gestaltetes Kleingartengebiet geschaffen werden soll. Diese Angabe ist glaubhaft, weil sie der seit den 70er Jahren in Bremen verfolgten Konzeption der Schaffung von sog. Kleingartenparks entspricht (großzügige Durchwegung mit begleitender, parkartiger Bepflanzung und Schaffung von Flächen mit eigenständiger Aufenthaltsqualität). In dem erwähnten Gutachten von Prof. Dr. Tessin und Dr. Bochnig wird diese Konzeption und ihr Unterschied zum herkömmlichen Typus des Kleingartens im Einzelnen dargestellt (S. 21, 25 ff.).

Auch in Bezug auf die Kleingärten gilt im Übrigen, dass die jeweiligen Grundeigentümer gemäß § 166 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 BauGB eine Enteignung abwenden können, wenn gewährleistet ist, dass sie das Grundstück in eigener Regie einer Kleingartennutzung zuführen. Allerdings sind die Antragsteller der von der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung vom 04.03.2003 geäußerten Vermutung, dass sie bei weiterer Durchführung der Entwicklungsmaßnahme nach Lage der Dinge eine Übernahme der Grundstücke verlangen würden, nicht entgegengetreten. Dies mag hier indes auf sich beruhen, da es die Rechtmäßigkeit der Maßnahme nicht berührt.

5.

Gemäß § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB ist die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs weiter an die Voraussetzung geknüpft, dass die Entwicklungsziele nicht in Kooperation mit den Grundstückseigentümern durch **städtebauliche Verträge** erreicht werden können oder die Eigentümer nicht bereit sind, ihre Grundstücke zu dem von der Entwicklungsmaßnahme unbeeinflussten Eingangswert (§ 169 Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 4 BauGB) zu veräußern. Die Gemeinde darf eine Entwicklungssatzung erst beschließen, wenn sie geprüft hat, ob sich die von ihr angestrebten Entwicklungsziele nicht mit den Instrumenten des allgemeinen Städtebaurechts einschließlich des Abschlusses von städtebaulichen Verträgen erreichen lassen. Solange Grund zu der Annahme besteht, dass insbesondere vertragliche Lösungen als geeignetes Mittel der einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung der städtebaulichen Maßnahme in Betracht kommen, erfordert das Wohl der Allgemeinheit nicht den Einsatz des besonderen Instrumentariums des städtebaulichen Entwicklungsrechts. An einem rechtlichen Mangel leidet eine Entwicklungssatzung unter diesem Blickwinkel aber erst dann, wenn die Gemeinde Verhandlungen, die Erfolg versprechen, nicht aufnimmt oder vorzeitig abbricht. Die Gemeinde hat vertragliche Lösungen anzustreben, soweit sich für sie eine einvernehmliche Regelung als realistische Perspektive abzeichnet. Dies beinhaltet u. a., dass bei den Eigentümern die ernsthafte Bereitschaft besteht, die entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen für die Kosten der Entwicklungsmaßnahme einzusetzen (BVerwG, B. v. 16.02.2001 - 4 BN 50/00 -, a.a.O.). Der von der Entwicklungsmaßnahme unbeeinflusste Eingangswert ist im vorliegenden Fall für die bislang landwirtschaftlich genutzten Grundstücke der Osterholzer Feldmark auf 25,00 DM pro qm geschätzt worden (vgl. Mitteilung der Kataster- und Vermessungsverwaltung Bremen vom 03.12.1997 und Gutachten des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremen vom 22.12.1998, Aktenordner III, Blatt 199 ff. und 206).

Nach diesem Maßstab hat die Antragsgegnerin sich zu Recht für den Einsatz des besonderen entwicklungsrechtlichen Instrumentariums entschieden. Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen ist auch die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer in dem Gebiet geprüft worden. Mit 14 der 23 privaten Eigentümer in dem Gebiet, die 85,5 % der Fläche repräsentieren, sind Einzelgespräche geführt worden, in denen die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme erläutert und Mitwirkungsmöglichkeiten erörtert worden sind. Inhalt und Ergebnis dieser Gespräche sind von der Antragsgegnerin dokumentiert worden (Aktenordner IV, Blatt 55 ff.; Satzungs Begründung, S. 9/10). Im Rahmen dieser Gespräche hat eine Eigentümerin, die über 54,2 ha verfügt, erklärt, sich eine Mitwirkung nicht vorstellen zu können; sie lehne eine Bebauung der Osterholzer Feldmark ab. Fünf weitere Eigentümer, die über zusammen 85,1 ha verfügen, haben sich unter Einschränkungen zur Mitwirkung bereit erklärt (u. a. wenn „es sich rechnet“) oder haben keine eindeutigen Äußerungen abgegeben. Diese Erklärungen sind in Beziehung zu setzen zur Größenordnung und zur Komplexität der Entwicklungsmaßnahme, deren Umsetzung ein hohes Maß an organisatorischer Leistung und Koordinierung bedarf. Realistische Ansätze, die anspruchsvollen Entwicklungsziele - Schaffung von 1.600 bis 1.800 und fortgeschriebener Planung 2.100 Wohneinheiten und Einrichtung eines

Landschaftsparks - durch städtebauliche Vereinbarungen zu erreichen, hat die Antragsgegnerin unter den gegebenen Umständen bei objektiver Betrachtung zutreffend nicht erkennen können. Die Antragsteller selbst tragen auch nicht vor, dass sie im Stande (und bereit) wären, diese Entwicklungsziele zu verwirklichen. Soweit sie geltend machen, die Antragsgegnerin hätte auf die „einfachste und naheliegendste Alternative“, nämlich die bauleitplanerische Ausweisung von Bauland, zurückgreifen können, verkennen sie die mit der Entwicklungsmaßnahme verbundene Gestaltungsaufgabe, die oben im Einzelnen dargestellt worden ist.

6.

Gemäß § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BauGB muss ferner die **zügige Durchführung** der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet sein. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt. Das Oberverwaltungsgericht hat hierzu, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Finanzierungsplanung und des Zeithorizonts, in dem Urteil vom 10.12.2001 folgendes ausgeführt:

„Die zügige Durchführung der Entwicklungsmaßnahme muß gewährleistet sein (§ 165 Abs. 3 Nr. 4 BauGB). Für begründete Zweifel ist ein durch Tatsachen gestützter Anlaß nicht ersichtlich.

Die Antragsteller erheben zwar Einwendungen gegen die Finanzierungsplanung. Diese Einwendungen sind aber nicht substantiiert. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin wesentliche Kosten außer Ansatz gelassen hat. Namentlich die Aufwendungen für den Grundstückserwerb einschließlich der Kosten der Zwischenfinanzierung sind in die Kostenrechnung eingestellt worden. Dass die vom Senat der Freien Hansestadt Bremen der Stadtbürgerschaft vorgelegte Kostenkalkulation Gewerbeflächen vorsieht, während die Bürgerschaft beschlossen hat, von Gewerbeflächen abzusehen, und nach den zwischenzeitlich fortentwickelten Planungsvorstellungen ein nennenswerter Teil dieser Flächen den Wohnungsbauflächen, der Rest den Grünflächen zugeschlagen werden soll, stellt die Finanzierbarkeit nach den plausiblen Darlegungen der Antragsgegnerin, denen der Antragsteller nicht entgegengetreten ist, nicht in Frage; denn die Wohnbauflächen führen danach zu wesentlich besseren Erträgen als die Bereitstellung von Flächen für Gewerbeansiedlung, da letztere durchweg subventioniert werden muss.

Der für die Durchführung vorgesehene Zeitraum bis zum Jahre 2010 ist angemessen. Der Ausführungszeitraum kann nicht abstrakt begrenzt werden, er hängt von der Größe und Komplexität des Entwicklungsvorhabens ab. Das Bundesverwaltungsgericht hat einen Zeitraum von 12 Jahren für ein größeres Gewerbegebiet als unproblematisch angesehen (BVerwG, U. v. 03.7.1999, NVwZ 99, 407). Die Größe und Vielgestaltigkeit des hier zu beurteilenden Entwicklungsvorhabens lässt einen Zeitbedarf von 11 Jahren geradezu als unabdingbar erscheinen. Dieser Zeitraum ist in der der Begründung der Entwicklungssatzung als Anlage 1 beigefügten „Zeit- und Maßnahmenübersicht“ vorgesehen.“

An diesen Ausführungen hält das Oberverwaltungsgericht nach erneuter Prüfung fest. Dass die Antragsgegnerin dabei in der „Zeit- und Maßnahmeübersicht“ allein für den Wohnungsbau einen Zeitraum von 9 Jahren veranschlagt hat, stellt eine realistische Betrachtungsweise dar. Der Wohnungsbau soll danach in Abschnitten erfolgen. In der mündlichen Verhandlung vom 04.03.2003 ist das Baukonzept von der Antragsgegnerin plausibel erläutert worden. Der Umstand, dass die Wohnungsbautätigkeit, teilweise auch aufgrund der angestrebten Rechtsmittelverfahren, bislang noch nicht begonnen hat, ist nicht dazu geeignet, dass dem Ortsgesetz zugrundeliegende Gesamtkonzept in Frage zu stellen.

7.

Gemäß § 165 Abs. 3 S. 2 BauGB ist schließlich bei der Beschlussfassung über eine Entwicklungssatzung eine gerechte **Abwägung** der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander vorzunehmen. Das Oberverwaltungsgericht hat hierzu in dem Urteil vom 10.12.2001 folgendes ausgeführt:

„Entgegen den Angriffen des Antragstellers sind Fehler der Abwägung nicht zu erkennen. Zunächst hat die Antragsgegnerin ihre Abwägungspflicht erkannt ausweislich der Nr. 12 der Satzungs Begründung. Sie ist der Abwägungspflicht hinreichend nachgekommen. Zwar werden überwiegend die Kriterien für die Festlegung eines Entwicklungsbereichs wiederholend aufgegriffen. Die Begründung macht aber damit deren Gewicht für den Entschluss zur Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen deutlich und vergegenwärtigt für den Satzungsgeber, dass die Entwicklungsziele auf andere Weise nicht gleichwertig erreichbar sind. Der Satzungsgeber erkennt, dass erheblich in private Eigentumsrechte eingegriffen wird, und stellt dem die Vorteile der Entwicklungsmaßnahme für die Allgemeinheit entgegen, denen er den Vorrang einräumt. Die Zurückstellung von Belangen und die Bevorzugung anderer Belange ist der Planungsentscheidung immanent und indiziert für sich keinen Abwägungsmangel. Dass in dem mit „Abwägung öffentlicher und privater Belange“ überschriebenen vorletzten Gliederungspunkt der Satzungs Begründung nicht alle relevanten Aspekte erneut benannt worden sind, lässt nicht den Schluss zu, sie seien unberücksichtigt geblieben. In der Begründung sind - entgegen den Behauptungen des Antragstellers - bereits zuvor die Auswirkungen der Planung auf die vorhandenen und als wertvoll gekennzeichneten derzeitigen Gegebenheiten dargestellt. Die Gliederungspunkte „1.3. Landschaft“ und „2.1. Nutzungen“ und „2.2. Natur und Landschaft“ machen das ebenso deutlich wie die Bemühungen, die Landschaft zu erheblichen Teilen zu erhalten (Gliederungspunkt „3.6. Grünflächen/Entwicklung der Landschaft“). Ebenfalls entgegen den Behauptungen des Antragstellers hat sich der Satzungsgeber die Auswirkungen auf die Landwirtschaft im einzelnen vergegenwärtigt, wie der Gliederungspunkt „6. Betroffenheit der Landwirtschaft“ belegt. Auch werden die im vorbereitenden Verfahren zusammengeführten Einwendungen vollständig berichtet und diskutiert (unter Gliederungspunkt „11. Abstimmung“). In der Stadtbürgerschaft ist die Planung kontrovers diskutiert worden (Plenarprotokoll der 47. Sitzung der Stadtbürgerschaft vom 23.03.1999). Es ist nach allem kein Hinweis darauf ersichtlich, dass die Stadtbürgerschaft von fehlerhaften Informationen ausgegangen wäre oder dass ihr wesentliche Problemaspekte der Entwicklungsentscheidung verborgen geblieben sein könnten oder dass sie sich ihren Gestaltungsspielraum nicht vergegenwärtigt hätte. Soweit der Antragsteller rügt, die Annahmen über eine Erschließung durch die Straßenbahn und die Einrichtung einer Haltestelle der Stadtbahn seien unzutreffend, ist dem entgegenzuhalten, dass diese Punkte als künftige Anbindungsmöglichkeiten vorgestellt, nicht aber als Voraussetzungen für den Satzungsbeschluss formuliert worden sind. In tatsächlicher Hinsicht werden die Entscheidungen hierzu erst in Zukunft zu erwarten sein. In der Satzungs Begründung handelt es sich um prognostische Erwägungen des Satzungsgebers.

Dass sachwidrige Erwägungen die Entscheidung beeinflusst haben könnten, ist ebenfalls nicht ersichtlich.“

An diesen Ausführungen hält das Oberverwaltungsgericht nach erneuter Prüfung fest.

8.

Im Laufe des vorangegangenen Verfahrens haben die Antragsteller darüber hinaus unter verschiedenen **bauplanungsrechtlichen und raumordnungsrechtlichen Gesichtspunkten** Einwände gegen die Entwicklungssatzung erhoben. Die bauplanungsrechtlichen Einwände betrafen das Verhältnis zwischen Flächennutzungsplan und Entwicklungssatzung, die Bedeutung der Bebauungspläne Nr. 2228 und 2229, deren Geltungsbereich sich mit der Entwicklungssatzung in deren Randbereichen überschneiden, die Anwendung der Bodenschutzklausel in § 1 a BauGB und das zwischengemeindliche Abstimmungsgebot in § 2 Abs. 2 BauGB. Der raumordnungsrechtliche Einwand betraf die Frage der überregionalen Abstimmung. Das Oberverwaltungsgericht hat sich mit diesen Einwänden in den Urteilen vom 05.09.2000 und 10.12.2001 im Einzelnen auseinandergesetzt und sie als nicht durchgreifend bewertet. Hieran hält das Oberverwaltungsgericht fest. Auf die Ausführungen im Urteil vom 10.12.2001 wird Bezug genommen, zumal die Antragsteller neue Aspekte, die eine anderweitige Betrachtung rechtfertigen könnten, nicht aufgezeigt haben. Soweit sie jetzt unter dem Gesichtspunkt des Raumordnungsrechts zusätzlich § 16 ROG ins Spiel bringen, verkennen sie, dass diese Vorschrift die zwischenstaatliche Abstimmung betrifft, nicht die zwischen Bundesländern. Dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme aber die niedersächsische Raumordnungsplanung in irgendeiner Weise negativ berühren könnte, legen die Antragsteller nicht ansatzweise dar. Die

Entwicklungssatzung steht augenscheinlich in Übereinstimmung mit der Funktion Bremens als eines Oberzentrums.

9.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme verletzt schließlich weder die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (**FFH-Richtlinie**) noch die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (**Vogelschutzrichtlinie**). Das Oberverwaltungsgericht hat dies ebenfalls im Einzelnen in den Urteilen vom 05.09.2000 und 10.12.2001 ausgeführt; auf die entsprechenden Ausführungen im Urteil vom 10.12.2001 wird Bezug genommen. Lediglich klarstellend wird ergänzend auf Folgendes hingewiesen:

9.1

Das Land Bremen hat die Osterholzer Feldmark nicht nach Art. 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie als Gebiet gemeldet, das für eine Aufnahme in das Netz „Natura 2000“ in Betracht kommt. Auch für die Zukunft wird eine Meldung nicht erwogen. Das ist rechtlich bedenkenfrei. Denn das Gebiet weist nicht die Merkmale auf, die für ein potentiell FFH-Gebiet unabdingbar sind. Weder im Hinblick auf die natürlichen Lebensraumtypen i.S. des Anhangs I noch auf die einheimischen Arten i.S. des Anhangs II der FFH-Richtlinie kann dem Gebiet FFH-Relevanz beigemessen werden (zu diesen Kriterien vgl. BVerwG, U. v. 31.01.2002 - 4 A 15/01 - NVwZ 2002, S. 1103). Anhaltspunkte dafür, dass das Land Bremen aus fachlicher Sicht gehalten gewesen wäre, das Gebiet als einen für das europäische Netz unverzichtbaren Baustein einzustufen, sind nicht ersichtlich.

Das ergibt sich zum einen aus den in der Satzungs Begründung enthaltenen Feststellungen zum Charakter des Gebiets, die ihrerseits weitgehend übereinstimmen mit den Angaben in einer umfassenden Stellungnahme, die der Gesamtverband Natur- und Umweltschutz Unterweser e. V. (GNUU) im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen abgegeben hat (Satzungs Begründung S. 5, 17 ff.). Weiter konkretisiert worden sind diese Feststellungen in der im November 1999 von der BPR-Gesellschaft, Diplom-Ingenieur Künne und Partner, Hannover, vorgelegten Umweltverträglichkeitsstudie (Aktenordner Naturschutzfachliche Untersuchungen und Kartierungen, Blatt 35 ff.).

Danach stellt die Osterholzer Feldmark als letzte große Freifläche im Bremer Osten einen wertvollen „Trittstein“ zwischen Weser und Wümmeniederung dar. Das Gebiet besitzt - wie vorstehend bereits ausgeführt - aufgrund der gliedernden, aus alten Bäumen und Sträuchern zusammengesetzten Baumreihen und Hecken entlang der Feldflure eine hohe Landschaftsbildqualität (S. 19). Allerdings stellt die intensive landwirtschaftliche Nutzung aus naturfachlicher Sicht eine erhebliche Vorbelastung dar, und zwar sowohl im Bereich der Acker- als auch der Grünlandnutzung. In dem Gebiet ist ein hoher Nährstoffeintrag zu verzeichnen (S. 34, 35, 61). Die Studie verweist auf großflächige, weitgehend ausgeräumte Ackerschläge im mittleren Bereich der Osterholzer Feldmark - Maisäcker - hin (S. 91). Belastend wirkt auch die „Verinselung“, d. h. das Fehlen verbindender Biotopstrukturen aufgrund des nahezu vollständigen Umgebenseins von Bebauung und Verkehrsflächen (S. 62). Insgesamt handelt es sich bei der Osterholzer Feldmark um eine „stark beeinträchtigte Habitatinsel“, die „nicht der Lebensraum einer Vielzahl seltener und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten“ ist, sondern „nur eine geringe Anzahl in der Regel ungefährdeter Arten“ beherbergt (S. 99/100). In der Studie ist hierzu eine detaillierte Bestandsaufnahme und Kartierung vorgenommen worden (Anlage 10.3 „Realnutzung und Biotoptypen; Anlage 10.5 „Lebensräume von Tieren und Pflanzen“). Dafür, dass die Osterholzer Feldmark im Hinblick auf ihren Lebensraumtypus oder die Verbreitung gefährdeter Tier- und Pflanzenarten ein potentiell FFH-Gebiet darstellen könnte, fehlt nach diesen Feststellungen jede Grundlage.

9.2

Für gefährdete Vogelarten gilt das Schutzregime der Vogelschutzrichtlinie. Faktische Vogelschutzgebiete, d. h. Gebiete, die nach den Kriterien der Vogelschutzrichtlinie förmlich unter Schutz hätten gestellt werden müssen, tatsächlich aber nicht als Vogelschutzgebiet ausgewiesen worden sind, unterliegen insoweit dem strikten Beeinträchtigungs- und Störungsgebot des Art. 4 Abs. 4

S. 1 Vogelschutzrichtlinie (BVerwG, U. v. 31.01.2002 - 4 A 15/01 -, a.a.O.; Stür, Habitat- und Vogelschutz, DVBl. 2002, S. 940). Die in Art. 4 Abs. 1 und 2 Vogelschutzrichtlinie geregelten Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten zur Ausweisung von Vogelschutzgebieten verpflichtet sind, sind hier indes nicht erfüllt.

Nach Art. 4 Abs. 1 S. 4 Vogelschutzrichtlinie erklären die Mitgliedstaaten insbesondere die für die Erhaltung der im Anhang I aufgeführten Vogelarten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten. Entsprechendes gilt nach Art. 4 Abs. 2 Vogelschutzrichtlinie für Schutzgebiete für Zugvögel. Entscheidend ist dabei die ornithologische Wertigkeit, die nach quantitativen und qualitativen Kriterien zu bestimmen ist. Je mehr der in Anhang I aufgeführten oder in Art. 4 Abs. 2 Vogelschutzrichtlinie genannten Vogelarten in einem Gebiet in einer erheblichen Anzahl von Exemplaren vorkommen, desto größere Bedeutung ist dem Gebiet beizumessen, dass die für ihr Leben und ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweist. Nur Lebensräume und Habitate, die unter Berücksichtigung dieses Maßstabs für sich betrachtet in signifikanter Weise zur Arterhaltung in den betreffenden Mitgliedstaaten beitragen, gehören zum Kreis der i.S.d. Art. 4 Vogelschutzrichtlinie geeignetsten Gebiete (BVerwG, U. v. 31.01.2002 - 4 A 15/01 -, a.a.O.)

In der Umweltverträglichkeitsstudie ist der Vogelbestand in der Osterholzer Feldmark im Einzelnen untersucht, kartografiert und bewertet worden (S. 49 ff.; Anhang 10.4.3 „Verbreitung von Brutvögeln“). Es ist festgestellt worden, dass im Bereich der Osterholzer Dorfstraße eine beachtliche Vogelvielfalt vorhanden ist (Lebensraumtyp „Dorf“). Dieser Bereich liegt außerhalb der Entwicklungsmaßnahme. Das Entwicklungsgebiet selbst ist demgegenüber von einer vergleichsweise geringen Artenvielfalt gekennzeichnet. Das Gebiet, das vorrangig von offenen und halb offenen Feldfluren eingenommen wird, besitzt nur einen mäßigen Wert für Arten, die ansonsten typischerweise in diesem Lebensraum anzutreffen sind (S. 53). Leitarten der offenen und halb offenen Feldflure (Wachtel, Steinkauz, Schafstelze, Neuntöter, Raubwürger, Graumammer auch Ortolan) sind nicht vertreten. Rebhühner wurden nicht angetroffen, Feldlerchen sind selten. Wiesenvögel im engeren Sinne (Wiesenpieper, Braunkehlchen, Schafstelze) fehlen ganz. Auch der Kiebitz als verhältnismäßig anpassungsfähiger Wiesenvogel, der auch im Bereich von Ackerflächen brütet, ist in nur geringer Zahl verbreitet. Als Rast- und Gastvogelgebiet hat die Osterholzer Feldmark ebenfalls nur eine beschränkte Bedeutung; als geschützter Gastvogel tritt lediglich die Saatkrähe auf (S. 55). Allerdings ist im Rahmen der Untersuchung auch festgestellt worden, dass in dem Gebiet zwei Brutpaare des Wachtelkönigs vorhanden sind, der als besonders gefährdete Vogelart in der Anlage I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführt ist. Es kann jedoch nicht angenommen werden, dass das Auftreten dieser beiden Brutpaare dem Gebiet den Charakter eines faktischen Vogelschutzgebietes verleiht. Die beiden Reviere befinden sich in einem von Brachflächen unterschiedlichen Alters und extensiv genutzten Kleingärten geprägten Teilbereich der Osterholzer Feldmark (nordwestlicher Teil), also in einem Bereich, der gerade nicht für den Raumtypus der Osterholzer Feldmark kennzeichnend ist (S. 55). Die Population ist mit zwei Paaren sehr gering. Dafür, dass die ganz überwiegend intensiv landwirtschaftlich genutzte, nur über eine eingeschränkte Artenvielfalt verfügende Osterholzer Feldmark einen Lebensraum darstellt, der herausragende Bedeutung für den Vogelschutz hätte und in signifikanter Weise zur Erhaltung gefährdeter Vogelarten in Deutschland beitragen könnte, ist unter diesen Umständen nichts ersichtlich.

10.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) sind nicht gegeben.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Altenwall 6, 28195 Bremen, schriftlich oder zur Niederschrift der Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle eingelegt werden. Die Beschwerde muß das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muß sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Stauch

gez. Göbel

gez. Alexy