

Abschrift

Dr. jur. Heinrich Niewerth
Rechtsanwalt und Notar
zugleich Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Telefon (0441) 2 66 66
Telefax (0441) 2 69 31
Heiligengeiststr. 9
26121 Oldenburg, 20.05.2005/u
Postfach 38 65
26028 Oldenburg
e-mail: rae.niewerth@t-online.de
homep.:
<http://rae.niewerth.bei.t-online.de>

I 86/05

Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
Uelzener Str. 40

21335 Lüneburg

10 ME 75/05

Beschwerdebegründung

in Sachen

Lück u. a.

./.

**Verwaltungsausschuss der
Stadt Oldenburg**

RA Dr. Niewerth

Zunächst wird der Antrag aus der Beschwerdeschrift wiederholt,

den angefochtenen Beschluss aufzuheben und den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, das von den Antragstellern am 15.10.04 angezeigte und am 13.12.04 eingereichte Bürgerbegehren über die Durchführung eines ergebnisoffenen städtebaulichen Wettbewerbs hinsichtlich des städtischen Hallenbadgrundstückes mit dem sich aus der Einleitungsanzeige ergebenden Inhalt zuzulassen.

Zur Begründung im Einzelnen:

1. a) (1) Rechtsschutzinteresse

Das Verwaltungsgericht hat es offen gelassen, ob den Antragstellern das Rechtsschutzinteresse fehlt, weil sich das Bürgerbegehren inzwischen erledigt haben könnte. Das Ge-

richt bezieht sich auf den Text des Begehrens mit der Fragestellung: „Sind Sie dafür, dass Entscheidungen über das städtische Hallenbad-Grundstück hinsichtlich Verkauf und Gestaltung erst getroffen werden, wenn ein ergebnisoffener städtebaulicher Wettbewerb ... stattgefunden hat“, ...

Der Antragsgegner behauptet, dass der Grundstückskaufvertrag betreffend die Veräußerung des städtischen Hallenbadgrundstückes am 22.12.04 beurkundet worden sei. Dennoch ist aus drei Gründen eine Erledigung nicht eingetreten:

- I. Selbst wenn sich der Grundstückskaufvertrag nicht mehr rückgängig machen oder abändern ließe, so wäre allenfalls eine Teilerledigung eingetreten, da das Bürgerbegehren darauf abstellt, dass Entscheidungen über das städtische Hallenbadgrundstück hinsichtlich Verkauf und Gestaltung zurückgestellt werden sollen. Eine Entscheidung bezüglich der Gestaltung ist unstreitig nicht getroffen worden. Nur diese Auslegung ist gesetzeskonform, da § 22 b NGO bürgerfreundlich auszulegen ist, um ein Bürgerbegehren entsprechend dem gesetzgeberischen Willen tunlichst zu ermöglichen.

Im Übrigen hat auch das Verwaltungsgericht betont, dass nicht ersichtlich sei, dass bisher wesentliche Fakten geschaffen wurden, die schlechthin unumkehrbar wären.

- II. Das Bürgerbegehren kann sich schon deshalb nicht erledigt haben, weil die Durchführbarkeit des Grundstückskaufvertrages nicht feststeht und ein Rücktrittsrecht seitens der Stadt besteht, dessen genauen Inhalt die Stadtverwaltung dem Gericht und den Antragstellern nicht verraten will. Der städtische Mitarbeiter gibt in seiner dienstlichen Erklärung lediglich an, der beurkundete Vertrag enthalte kein „unbedingtes, „freies“ Rücktrittsrecht zu Gunsten der Stadt“. Er räumt also ein, dass ein Rücktrittsrecht zu Gunsten der Stadt besteht. Ohne Kenntnis der Einzelheiten dieses Rücktrittsrechts ist zu Gunsten der Antragsteller davon auszugehen, dass das selbe von der Stadt (noch immer) ausgeübt werden könnte.

Der Grundstückskaufvertrag ist nichtig, weil er gegen das Durchführungsverbot des Art. 88 III 3 EGV (früher Art. 93 III 3 EWGV) verstößt und damit gegen ein gesetzliches Verbot, §§ 62 VwVfG, 134 BGB. Für das innerstaatliche Recht ist ein Verstoß gegen die Stand-Still-Pflicht des Art. 88 III 3 EGV nach § 134 BGB als nichtig anzusehen (BGH EuZW 2003, 444; 2004, 252). Der EuGH hat im sog. FNCE-Urteil die unter Verstoß gegen das Durchführungsverbot vorgenommenen staatlichen Beihilfemaßnahmen ebenfalls als unheilbar nichtig eingestuft (EuGH, NJW 1993, 49). Das Beihilfeverbot des Art. 87 EGV sieht zur Sicherung eines unverzerrten Wettbewerbs vor, dass staatliche Vergünstigungen für einzelne Wirtschaftsteilnehmer prinzipiell

verboten sind. Soweit nicht ein bedingungsfreies Bietverfahren durchgeführt wird, ist der Marktwert des zu verkaufenden Grundstücks zu ermitteln, der Marktpreis ist der Mindestkaufpreis, der vereinbart werden kann, ohne dass eine staatliche Beihilfe gewährt würde (Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand – Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 209/3, 10.07.97, Nr. 2 a). Wirtschaftliche Belastungen, die jeden Grundstückseigentümer betreffen, z. B. die Abbruchkosten, sind dabei nicht abzuziehen (a.a.O. 2 c).

Der Verkauf des städtischen Hallenbadgrundstücks ist unter dem Marktwert erfolgt. Zur Glaubhaftmachung legen wir die Stellungnahme des Fachdienstes Stadtplanung und Städtebau der Stadt Oldenburg zur Entwicklung des Schlossplatzes/Berliner Platz, Rahmenbedingungen der Stadt Oldenburg vom 06.12.02 vor, in der es unter Nr. 6 heißt: „Der Grundstückspreis für die 7.600 qm großen städtischen Flächen des Bereiches B (ehem. Hallenbad) beträgt 6,84 Mio. € und berücksichtigt bereits (- nach Gemeinschaftsrecht unzulässigerweise -) die vom Erwerber zu tragenden Kosten des Abbruchs der vorhandenen Bausubstanz.“

Weiter heißt es in dieser Vorlage, auch insoweit nach Gemeinschaftsrecht schon bedenklich:

„Eine geringfügige Überschreitung des zugrundegelegten Maßes der baulichen Nutzung (GFZ: 3,5) soll dabei ohne Anpassung des Grundstückspreises zulässig sein. Auch ein Unterbaurecht ist kostenfrei.“

Beweis: Die vorgenannte Unterlage

Abweichend von diesem Marktwert ist eine sogar noch größere Fläche, ca. 8.000 qm, für einen Gesamtpreis von 3,9 Mio. € an die PANTA KG veräußert worden. Unter Berücksichtigung der ursprünglichen Angaben der Stadtverwaltung kommt man auf einen Marktwert von 900,00 €/qm, während die Stadtverwaltung sich mit Berücksichtigung der Abbruchkosten noch einen Kaufpreis von 537,50 €/qm errechnet hat, während der Gutachterausschuss ebenfalls unter Berücksichtigung der Abbruchkosten zum Wertermittlungsstichtag 26.11.03 einen Betrag von 700,00 €/qm genannt haben soll.

Die aktuelle Oldenburger Bodenrichtwertkarte (Stichtag 01.01.05) sieht für Grundstücke, die an das Hallenbadgrundstück angrenzen, folgende Bodenrichtwerte nach § 193 BauGB vor:

- Fläche zwischen Häusing/Lambertikirche/Verwaltungsgericht/Alte Wache (Landessparkasse): 900,00 €/qm bei einer Geschossflächenzahl von 2,4 (Kerngebiet).
- Fläche zwischen Mühlenstraße/Markt/Häusing (heute „Kaufhof“): 1.450,00 €/qm bei einer Geschossflächenzahl von 2,4 (Kerngebiet).

Die Fläche Hallenbadgrundstück wurde nicht bewertet, da sie am 01.01.05 noch öffentliche Fläche war und erst später entwidmet wurde.

Legt man diese Bodenrichtwerte für unbebaute Grundstücke zugrunde und berücksichtigt man, dass in den städtischen Rahmenbedingungen vom 26.04.04 unter den planungsrechtlichen Voraussetzungen (dort unter 2. auf S. 3) sogar eine GFZ von bis zu 4,0 vorausgesetzt wird, so müssen die Angaben des Gutachterausschusses (700,00 €/qm) unter falschen Voraussetzungen zustande gekommen sein. Aus den Wertermittlungsgrundlagen ergibt sich, dass bei sog. abgehenden Gemeinbedarfsflächen für den Verkehrswert die ausgewiesene bzw. die zu erwartende privatwirtschaftliche Qualität unter Berücksichtigung der Wartezeit maßgebend ist. Dabei kann der Verkehrswert der umliegenden Grundstücke herangezogen werden (5.1.2 der Wertermittlungsrichtlinien 2002). Entscheidend ist wie stets die künftige Nutzungserwartung.

Dabei soll sich die ECE noch mit einem Betrag von 100.000,00 € an der Umgestaltung einer Häusing außerhalb der Kauffläche beteiligen, also mit 12,5 €/qm. Der ECE-Projektleiter Dr. Röttgers erklärte in der öffentlichen gemeinsamen Sitzung des Wirtschaftsförderungs- und Bauausschusses am 06.12.04 zur Häusing, diese solle angebunden werden, hierfür seien aber Partner nötig (Kaufhof, Bremer Landesbank). Er sei zuversichtlich, dass diese Partner sich öffnen; die Mallbreite sei derzeit nicht ansprechend. Im Vorvertrag findet sich unter § 2 Abs. 7 zudem die butterweiche Abrede, „Die Vertragsparteien gehen davon aus, dass sich aus dem Architektenwettbewerb die Möglichkeit einer attraktiven Anbindung der Häusing ergibt. In diesem Fall beteiligt sich die PANTA KG – vorausgesetzt dass auch die Bremer Landesbank und Kaufhof Galeria zu der Finanzierung der Maßnahme entsprechend beitragen – an den notwendigen Umbaukosten durch Zahlung eines Pauschalbetrages in Höhe von 100.000,00 € an die Stadt.“

Zu den etwaigen verrechenbaren Gegenleistungen des Grundstückserwerbers hat die EU-Kommission in ihrer Entscheidung vom 20.03.00 (Veräußerung des Europahafen-Grundstücks durch die Stadt Bremen unter Marktwert, in der Anlage beige-

fügt, auf S. 5 Ausführungen gemacht. Daraus ergibt sich, dass auch Investitionen in einer Häusing, die den Zugang in das geplante Objekt attraktiver machen sollen in Wirklichkeit der normalen „Pflege und Erhaltung von Gelände und Gebäuden“ dienen.

Soweit weitere „Gegenleistungen“ der PANTA für Abbruch, Erschließung, Anpassungen im Verkehrsraum usw. in § 2 des Vorvertrages aufgeführt sind, wird auf § 11 BauGB verwiesen. Im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans werden in einem städtebaulichen Vertrag regelmäßig Kosten der Vorbereitung und der Durchführung städtebaulicher Maßnahmen dem Investor auferlegt. In § 11 I 3. werden ausdrücklich Kosten und Aufwendungen erwähnt, „die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind“. Die Folgekosten eines Bauvorhabens gehören regelmäßig zu den vom Vorhabenträger vertraglich zu übernehmenden Kosten. Dass die Stadt den Preis ihres Grundstücks um eine Summe mindert, die der Vorhabenträger aufwenden muss, um die Voraussetzungen oder Folgen seines geplanten Vorhabens zu bewältigen, ist eine seltsame Rechnung.

Ergebnis: Die Veräußerung erfolgt erheblich unter dem Marktwert, nur eine Abweichung bis zu 5 % ist als marktkonform zu betrachten (a.a.O. 2 b).

Gesamtergebnis: Das Bürgerbegehren hat sich nicht erledigt, wäre der Grundstückskaufvertrag unumkehrbar vollzogen, so wäre nur Teilerledigung eingetreten; der Grundstückskaufvertrag ist jedoch nicht unumkehrbar vollzogen und darüber hinaus nichtig.

1. a) (1), (2) Antragsbefugnis der Antragsteller

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist die Antragsbefugnis der Antragsteller gegeben.

Soweit das Verwaltungsgericht den Antragstellern zu 1) und zu 2) persönlich keine subjektiv-öffentlichen Rechte zubilligen will, die im Falle der Nichtzulassung des Bürgerbegehrens verletzt sein könnten, stützt es sich auf die Kommentierung von Wefelmeyer (das Zitat bei Thiele gibt hierzu nichts her). Die Auffassung von Wefelmeyer überzeugt nicht. Entgegen dieser Auffassung werden die Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens auch in ihrer Gesamtheit nicht zu einem Organ der Gemeinde. Die einzelnen Unterzeichnenden werden jedoch in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt mit der Folge einer eigenen Klagebefugnis, wenn das Bürgerbegehren nicht zugelassen wird. Wird ein Bür-

gerbegehren verfahrensfehlerhaft nicht zugelassen, so sind die Unterzeichnenden in ihren eigenen Rechten verletzt und selbständig klagebefugt, so mit überzeugender Begründung der VGH Kassel mit Beschluss vom 16.07.1996 (DVBl. 1997, 1280). Es wäre nach dieser Rechtsprechung nicht plausibel, wenn diese Rechtsverletzungen im Gerichtsverfahren nicht geltend gemacht werden könnten. Man denke etwa auch an den Fall, dass zwei von drei der Berechtigten nach § 22 b Abs. 4 S. 3 nach der Einreichung des Bürgerbegehrens ausfallen oder zwei von drei dieser Personen – aus welchen Gründen auch immer – nach der Einreichung „zur Gemeindeverwaltung überlaufen“. Es ist mit Sinn und Zweck einer sich auf Bürgerbegehren einlassenden Gesetzgebung nicht vereinbar, die Klagebefugnis ausschließlich den benannten Personen einzuräumen. Es trifft auch nicht zu, dass die Unterzeichnenden im Verwaltungsstreitverfahren nicht handlungsfähig sind und sich im Verfahren nicht artikulieren können. Der 2. Senat des OVG Lüneburg hat im Fall einer Entscheidung betreffend § 22 a NGO differenziert zwischen dem Anhörungsrecht in der Ratsitzung, welches nach dieser Lesart nur den benannten Personen zusteht, und der Klagebefugnis (NStV-N 1984, 290). Jedenfalls wäre schon nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wesentlichkeitstheorie nur eine solche Auslegung möglich, die den Unterzeichnenden ein selbständiges Klagerecht einräumt. Im Bereich der Grundrechtsausübung ist der Gesetzgeber verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (BVerfGE 61, 260), ohne eine ausdrückliche Entscheidung des Gesetzgebers könnte den Unterzeichnenden die Klagebefugnis überhaupt nicht genommen werden.

Was die Antragsteller zu 3) anlagt, so ist es unerfindlich, wie das Verwaltungsgericht mit Wefelmeyer zu der Auffassung gelangen konnte, die Gesamtvertretung stelle „in Zivilrecht bei Kooperationen die gesetzliche Grundregel“ dar (S. 5 des angefochtenen Beschlusses). Demgegenüber habe ich bereits mit Schriftsatz vom 17.03.05 darauf hingewiesen, dass die Gesamtvertretung die Ausnahme darstellt und einer ausdrücklichen Regelung bedarf. Im Schriftsatz vom 11.04.04 habe ich diese Ausführungen, mit denen sich das Verwaltungsgericht nicht auseinandersetzt, dahingehend ergänzt, dass sich die Regelungen des Gesellschaftsrechts durch gesamthänderische Bindung kennzeichnen, womit folgerichtig auch die Gesamtvertretung korrespondiert. Dies ist rechtssystematisch atypisch und auf die Vertreter des Bürgerbegehrens nicht anwendbar.

Statt dessen sind die im Vereinsrecht entwickelten Grundsätze für die Vertretung des Vorstandes heranzuziehen. Enthält die Vereinsatzung keine Regelung, so gilt nicht der Grundsatz der Gesamtvertretung, sondern das Mehrheitsprinzip. Aus dem Schweigen des Gesetzes kann schlechterdings kein anderer Schluss gezogen werden. Schon in den Protokollen der Kommission für die zweite Lesung des Entwurfs des BGB, Band I, 1897, S. 512, ist ausgeführt: Das im Innenverhältnis geltende Mehrheitsprinzip für Mitgliederversammlung und Vorstand spreche dafür, dass das gleiche Prinzip auch für die Kundga-

be dieser Willenserklärung nach außen gelten soll. Es ist schlechterdings undenkbar, dass 108 Jahre später bei Auslegung eines Gesetzes, welches eine Willensbildung auf direkt-demokratischem Wege ermöglichen soll, einer anderen Auslegung der Vorzug gegeben wird. Gerade in einer inzwischen entwickelten Demokratie ist dem Mehrheitsprinzip auch im Außenverhältnis Geltung zu verschaffen.

Im speziellen Fall ist noch zu beachten, dass die benannte Person erst nach der Einreichung des Bürgerbegehrens ausgeschieden ist. Es wäre unverhältnismäßig, wenn man aufgrund dessen die Möglichkeit abschneidet, auf rechtlchem Wege die Zulassung eines unberechtigterweise nicht zugelassenen Bürgerbegehrens zu erreichen. Entsprechendes würde in Konsequenz der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts auch gelten, wenn eines der benannten Mitglieder verstorben ist oder infolge schwerer Erkrankung nicht unterzeichnen kann oder verzogen ist (so auch OVG Münster NVwZ-RR 2004, 519).

Gerade die sehr gekünstelten und lebensfremden Ausführungen des Verwaltungsgerichts auf S. 7 im dritten Absatz des angefochtenen Beschlusses zeigen, dass nur eine solche Auslegung mit Sinn und Zweck des Gesetzes vereinbar ist, die den Rechtweg auch ermöglicht, wenn eine Person von drei Personen nicht mehr unterzeichnet oder infolge Ausscheidens nicht mehr unterzeichnen kann. Man würde der direkt-demokratischen Institution des Bürgerbegehrens jede Lebendigkeit nehmen, wenn man ganz im Widerspruch zu der gebotenen Spontanität Fachleute hinzuziehen müsste, die sich über alle Eventualitäten Gedanken machen und die Benennung von Ersatzstellvertretern vorschlagen, und dies auch noch mit dem Risiko, dass ein anderes Gericht genau diesen Weg verwerfen würde.

Ergebnis:

Die Antragsteller zu 3) können sich wirksam durch zwei Vertreter vertreten lassen.

1. b) Das Bürgerbegehren ist hinreichend bestimmt

Das Bürgerbegehren wäre nämlich nur dann zu unbestimmt, wenn ein Ratsbeschluss gleichen Inhalts nichtig wäre. Ein Ratsbeschluss des Inhalts, dass Entscheidungen über das städtische Hallenbadgrundstück erst nach Durchführung eines städtebaulichen Wettbewerbs nach RAW 2004 für die beste städtebauliche Lösung und einen für die Stadt günstigen Verkaufspreis getroffen werden sollen, wäre jedoch zulässig und auch vollziehbar. Es begegnet schwerwiegenden Bedenken, wenn es das Verwaltungsgericht als tragend für seine Auffassung ansieht, dass nach seiner Meinung ein nicht unbeträchtlicher Teil der Unterzeichnenden die Abkürzung RAW nicht kannten. Ebenso könnte man be-

zweifeln, dass die Abkürzung NGO hinreichend bekannt ist oder der Begriff „Einkaufsmall“ oder der Rechtsbegriff „Verkaufsfläche“. Zum einen ist eine größere Zurückhaltung in Bezug auf solche Zweifel gegenüber mündigen Bügerrinnen und Bürgern geboten und zum anderen hat es nichts mit der Bestimmtheit oder Unbestimmtheit zu tun, wie viele das Unterschriebene Verstehen. Überdies darf nicht übersehen werden, dass das Bürgerbegehren von Diskussionsveranstaltungen und einer umfangreichen Aufklärungskampagne begleitet wurde. Von dem Zugriff auf die diesbezügliche Internetseite wurde vielfach Gebrauch gemacht; außerdem wurden 20.000 Bürgerzeitungen mit Aufklärungsmaterial verteilt.

Soweit schließlich das Verwaltungsgericht die Auffassung vertritt, das Bürgerbegehren sei voraussichtlich auch deshalb unzulässig, weil der Auslober nach dem RAW 2004 zwischen unterschiedlichen Wettbewerbsarten wählen könne und weil beim begrenzten Wettbewerb die Teilnehmerzahl genannt werden müsse, ist dies falsch. Legt man insoweit wieder die Messlatte an, welche an einen vergleichbaren Ratsbeschluss anzulegen wäre, so kommt man zu einem von der Auffassung des Verwaltungsgerichts abweichenden Ergebnis. Auch vergleichbare Ratsbeschlüsse bedürfen oft der näheren Konkretisierung oder Ergänzung, oft nur in Form von Protokollnotizen im Fachausschuss oder Verwaltungsausschuss. Ein Bürgerbegehren mit der grundlegenden Vorgabe ist keineswegs zu unbestimmt, ebenso wenig wie ein entsprechender Ratsbeschluss. Das Nähere könnte in einem ergänzenden Rats- oder Ausschussbeschluss oder, soweit es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt, auch durch den Bürgermeister konkretisiert werden.

Im konkreten Fall haben an der Formulierung des Bürgerbegehrens mit Begründung neben Einzelhandelskaufleuten, Architekten und Städteplanern u. a. drei Juristen mitgewirkt, von denen einer, Rechtsanwalt Thomas Schröder, mit der Materie auch aufgrund seiner früheren Landtagstätigkeit vertraut war. Auch von Mehrdemokratie e. V. wurde Rat und Hilfe eingeholt. Wenn es selbst bei solchem Bemühen unter Zuhilfenahme von Sachverstand nicht gelingen kann, die Hürde der Bestimmtheit zu überspringen, wie sollen sich dann erst weniger fachkundige Bürger helfen? Eine derartige Überdehnung der Anforderungen ist nicht mehr gesetzeskonform. Hinzu kommt, dass gerade im Fall RAW 2004 die Einzelheiten in einem knapp zu haltenden Text überhaupt nicht unterzubringen wären.

Nach Ernst-Wolfgang Böckenförde lebt der Staat von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Bringt man die mit dem Gesetz gewollte Ermöglichung von mehr direkter Demokratie immer wieder durch überhöhte formale Anforderungen zu Fall, so kann das nur zu Staats- und Kommunalverdrossenheit bei den eben noch engagiert für das Gemeinwohl tätigen Bürgerinnen und Bürgern führen.

Tatsächlich ist jedoch ein Ratsbeschluss gleichen oder vergleichbaren Inhalts möglich und wäre zulässig.

Ergebnis: Das Bürgerbegehren ist hinreichend bestimmt.

S. 11 (c) Der Kostendeckungsvorschlag reicht aus

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts enthält das Bürgerbegehren einen dem Gesetz entsprechenden Deckungsvorschlag. Die Kosten lassen sich danach decken, in dem im Produkt 1249 (Objektplanung städtischer Hochbaumaßnahmen und verwandte Leistungen) des Verwaltungshaushalts für 2005 auf die Erhöhung der Mittel in voller Höhe verzichtet wird, so dass sich eine Einsparung in Höhe von mindestens 100.000,00 € ergibt.

In dem Schreiben der Stadtverwaltung vom 19.01.05 heißt es nicht, dass „Kosten in Höhe von 100.000,00 € ausreichen könnten“ so S. 12 des angefochtenen Beschlusses, sondern dieser Betrag wird als ausreichend seitens der Stadtverwaltung zugrundegelegt. Es geht daher nicht an, dass das Verwaltungsgericht seinerseits diesen Betrag in Frage stellt und aus einem internen Vermerk der Stadtverwaltung, welcher offenkundig in deren abschließende Überlegungen keinen Eingang gefunden hat, andere Schlussfolgerungen ableitet.

Was den Zurechnungszusammenhang im Hinblick auf Einnahmeausfälle (S. 12, 13 des angefochtenen Beschlusses) angeht, so ist dem Verwaltungsgericht entgegenzuhalten, dass das Bürgerbegehren sich nur für eine Zurückstellung einer Verkaufsentscheidung in Bezug auf das städtische Hallenbadgrundstück bis zu dem Zeitpunkt ausspricht, zu welchem der ergebnisoffene städtebauliche Wettbewerb stattgefunden hat. Zum Zeitplan habe ich in diesem Zusammenhang ausgeführt (S. 6 der Antragsschrift):

„Hiervon unabhängig kann es jedoch im konkreten Fall auch nicht zur Gefahr einer nicht vertretbaren Verzögerung des geplanten Vorhabens kommen. Dazu muss man sich zunächst folgenden Zeitplan vor Augen halten: Nach der Zulassung des Bürgerbegehrens könnte es in etwa sechs Wochen zum Bürgerentscheid kommen. Nach dem Erfolg des Bürgerentscheids könnte nach etwa drei Monaten das Ergebnis des ergebnisoffenen städtebaulichen Wettbewerbs vorliegen und in das vorhabenbezogene Bebauungsplanverfahren einfließen.“ Dieser Sachverhalt wurde auch glaubhaft gemacht.

Es ist sehr bedauerlich, dass das Verwaltungsgericht dies und die nachfolgenden weiteren Tatsachen bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigt hat: In einer Sitzung des Haushaltsausschusses der Stadt Oldenburg vom Februar 2005 hat die Finanzdezernentin der Stadt Oldenburg, Frau Meyn, die Frage eines Ratsherrn zur Kaufpreisfälligkeit beantwortet: Der Kaufpreis sei – frühestens – am 15.12.2005 fällig, unter bestimmten Bedingungen – Abstimmungsprobleme zwischen Landessparkasse und ECE im Hinblick auf den noch immer nicht beurkundeten, jedoch unerlässlichen weiteren Grundstückskaufvertrag – jedoch erst am 15.12.06 (S. 8 der Antragsschrift). Dieser Sachverhalt ist nicht nur glaubhaft gemacht, sondern unstrittig. Die Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichts in diesem Zusammenhang sind daher unzutreffend.

Wenn das Verwaltungsgericht einerseits davon ausgeht, dass Einnahmeausfälle „zwangsläufig auf die Realisierung der im Bürgerbegehren genannten Entscheidungen zurückzuführen“ wären (S. 13 oben), andererseits aber eine Vorlage des Grundstückskaufvertrages nicht für erforderlich hält (S. 4 oben), so wird der geforderte Zurechnungszusammenhang von der Kammer geradezu übersehen. Entweder gibt es „zwangsläufige Einnahmeausfälle“ – dann aber muss der Grundstückskaufvertrag wirksam sein - wovon sich die Beteiligten und das Gericht durch Einsichtnahme überzeugen müssten. Solange dies nicht der Fall ist, darf nicht von vermeintlichen Kausalzusammenhängen ausgegangen werden. Wenn sich derartige Einnahmeausfälle im Eilverfahren aber nicht feststellen lassen, dann dürfte sich das Gericht über bloß vermutete Einnahmeausfälle nicht äußern, und es dürfte keine Spekulationen zur Grundlage einer angeblich unzurechnenden Kostendeckung anstellen.

Zudem ist auch nach Durchführung des Bürgerbegehren/Wettbewerbs ein Grundstücksverkauf an einen oder mehrere künftige Investoren zu erwarten oder zumindest nicht ausgeschlossen, so gab es im September 2004 ein Angebot der Kaufmannschaft über 3,9 Mio. €.

Entscheidend kommt hinzu, dass der Zurechnungszusammenhang zwar für die Folgekosten besteht, nicht aber für Einnahmeausfälle.

Man denke nur an Bürgerbegehren, die sich gegen die Veräußerung des „Tafelsilbers“ richten, etwa der kommunalen Liegenschaften, der Mehrheitsbeteiligung an einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft, des Krankenhauses, der Stadtwerke GmbH, des Klärwerks und der städtischen Abwässerleitungen. Hier würde eine extensive Gesetzesauslegung das Alibi dafür liefern, derartige wesentliche Angelegenheiten von vornherein einem Bürgerbegehren nicht zugänglich zu machen, obwohl sie in dem Katalog des § 22 b Abs. 3 NGO nicht enthalten sind. Dies ist nicht der Wille des Gesetzgebers. Außerdem

besteht insoweit kein Zurechnungszusammenhang, mit dem das Bürgerbegehren belastet werden kann (so OVG Münster NVwZ-RR 2004, 519, 520).

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Kostendeckungsvorschlag zwar nachvollziehbar und durchführbar sein muss, es ist aber andererseits zu Gunsten der Antragsteller festzuhalten, dass diesen nicht das Fachwissen einer Behörde zur Verfügung steht (VGH Mannheim VBIBW 1983, 269, 271). Der Behörde wäre es anhand der präzisen Angaben der Antragsteller zu der Verwendung der Mittel ohne weiteres möglich, den von den Antragstellern mit „voraussichtlich“ 100.000,00 € angegebenen Betrag aus Behördensicht präzise zu ermitteln und andererseits würde der Kostendeckungsvorschlag, Produkt 1249, auch einen über 100.000,00 € hinausgehenden Betrag abdecken.

Im Übrigen ist es höchst bedenklich, dass die Hauptverwaltungsbeamten mit Hilfe eines hauptamtlichen Apparats nicht nur gegenüber den Räten/Kreistagen immer mächtiger werden und sich als die eigentliche kommunale Selbstverwaltung betrachten, sondern auch durch extensive Auslegung derartiger Klauseln Bürgerbegehren zu unterlaufen suchen. Hierzu kommt, dass Mitarbeiter der Verwaltungen oder auch hinzugezogene Sachverständige unter Zeitdruck zu Ausarbeitungen veranlasst werden, um die oft mit großer Sachkunde und großem Engagement erarbeiteten Stellungnahmen der Initiatoren von Bürgerbegehren zu widerlegen, wobei sich die Gegendarstellung der Verwaltung im Nachhinein nicht immer als stichhaltig erweist. Ein recht anschauliches Beispiel hierfür ist in dem zur Glaubhaftmachung beigefügten Leserbrief von Frau Claudia Bode vom 31.12.04 in der Nordwest Zeitung nachzulesen. Nachdem die Stadtverwaltung beim OVG Lüneburg obsiegt hatte (10 ME 82/03) ist sie nach kurzer Zeit von den von ihr selbst und ihr folgend vom OVG angenommenen Besucherzahlen abgerückt und hat die Besucherzahlen aus dem Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens in ihre eigene Prognose übernommen, obwohl die im Bürgerbegehren geforderte 50 m-Bahn nicht erhalten geblieben ist, welche die Einnahmesituation verbessert hätte.

Ergebnis: Der Kostendeckungsvorschlag entspricht den gesetzlichen Anforderungen.

Zu S. 13 (d) I. Keine Unzulässigkeit nach § 22 b Abs. 3 Nr. 6 NGO

Das Bürgerbegehren verstößt nicht gegen § 22 Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO. Ich verweise hierzu auf meine Ausführungen zur Sach- und Rechtslage auf S. 3 bis 7 der Antragschrift sowie auf S. 3 des Schriftsatzes vom 23.03.05 und auf den Schriftsatz vom 11.04.05.

Ergebnis: Zusammengefasst ergibt sich, dass sich die Angelegenheit des Bürgerbegehrens nach einem Begriff des Kommentators Thiele nur „Im Vorfeld“ des § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO bewegt und durch den Aufstellungsbeschluss nicht unzulässig wird. Außerdem wäre diesbezüglich – selbst bei anderer Rechtsauffassung – nur Teilerledigung eingetreten. Ich verweise auf meine Ausführungen unter 1. a) (1) 3 I. (S. 2), die spiegelbildlich auch hier gelten.

Zu S. 13 (d) II. Das Verwaltungshandeln verletzt den Begriff der Organtreue

Hierzu verweise ich auf meine Ausführungen auf S. 10 ff. der Antragsschrift und in dem Schriftsatz vom 23.03.05.

gez. Dr. iur. Niewerth
Rechtsanwalt Dr. Niewerth