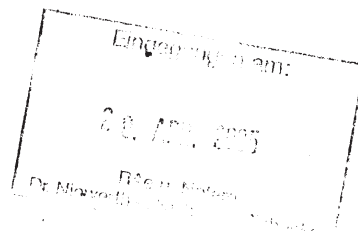


VERWALTUNGSGERICHT OLDENBURG



Az.: 2 B 901/05

BESCHLUSS

In der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn Walter Lück,
2. der Frau Shenja Schillgalis,
3. der Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens Schlossareal Oldenburg, vertreten durch die Antragsteller zu 1) und 2),

Antragsteller,

Proz.-Bev. zu 1-3: Rechtsanwalt Dr. Niewerth,
Heiligengeiststraße 9, 26121 Oldenburg,

g e g e n

den Verwaltungsausschuss der Stadt Oldenburg,
Markt 1, 26122 Oldenburg,

Antragsgegner,

Proz.-Bev.: Städtischer Direktor Udo Paetzold, c/o Stadt Oldenburg,
Osterstraße 15, 26122 Oldenburg,

Streitgegenstand: Bürgerbegehren nach § 22 b NGO,

hat das Verwaltungsgericht Oldenburg - 2. Kammer - am 19. April 2005 beschlossen:

1. Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung werden abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsteller zu je 1/3.

2. Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 15.000,00 € festgesetzt.

Gründe:

1. Die Anträge der Antragsteller - also gemäß ihrem Schriftsatz vom 8. März 2005 der beiden in der Antragschrift vom 4. März 2005 genannten Vertreter der Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens (Antragsteller zu 1) und 2)) und der Unterzeichnenden selbst (Antragsteller zu 3)) - sind unter Berücksichtigung ihres Schriftsatzes vom 23. März 2005 dahingehend auszulegen, dass sie die Verpflichtung des Antragsgegners im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) begehren, das Bürgerbegehren Schlossareal Oldenburg zuzulassen, und zwar mit dem sich aus der Einleitungsanzeige der Antragsteller zu 1) und 2) sowie der damaligen dritten Vertreterin der Antragsteller zu 3) vom 15. Oktober 2004 ergebenden Inhalt.

a) Diese Anträge sind unzulässig.

(1) Dabei kann offen bleiben, ob den Antragstellern schon das Rechtsschutzinteresse fehlt. Dies wäre dann der Fall, wenn sich das Bürgerbegehren inzwischen erledigt hätte. Die Sachentscheidung des Bürgerbegehrens lautete gemäß der Unterschriftenliste, die der Einleitungsanzeige vom 15. Oktober 2004 beigelegt war:

„Bürgerbegehren Schloßareal Oldenburg

Bürgerbegehren gemäß § 22 b NGO

Ich beantrage mit meiner Unterschrift die Durchführung eines Bürgerentscheids gemäß § 22 b NGO zu folgender Frage:

Sind Sie dafür, daß Entscheidungen über das städtische Hallenbad-Grundstück hinsichtlich Verkauf und Gestaltung erst getroffen werden, wenn ein ergebnisoffener städtebaulicher Wettbewerb (nach RAW 2004 ausgelobt durch die Stadt) für die beste städtebauliche Lösung und einen für die Stadt günstigen Verkaufspreis stattgefunden hat, und wenn

vor Durchführung eines derartigen Architektenwettbewerbs keine Entscheidung zu Gunsten einer ECE-Einkaufsmall mit 15000 qm Verkaufsfläche gefällt wird?"

Der Rat der Stadt Oldenburg fasste nach dem am 3. Dezember 2004 eingegangenen Bürgerbegehren am 20. Dezember 2004 folgenden Beschluss:

„Der Rat der Stadt Oldenburg (Oldb) stellt aufgrund des von der Stadt in Auftrag gegebenen Gutachtens der CIMA GmbH die Innenstadtverträglichkeit der Errichtung des geplanten ECE-Centers am Standort Schlossplatz/Berliner Platz fest. Der Kaufvertrag für den vom Rat am 27.09.2004 beschlossenen Verkauf des Hallenbadgrundstückes kann abgeschlossen werden.“ (s. <http://www.oldenburg.de/rat/2004-12-n.pdf>)

Am 22. Dezember 2004 wurde der notariell beurkundete Grundstückskaufvertrag hinsichtlich des Grundstücks Hallenbad Berliner Platz geschlossen.

Hiervon ausgehend spricht zwar vorbehaltlich der in diesem Verfahren nicht notwendiger Weise zu klärenden Frage, ob der Grundstückskaufvertrag - wie die Antragsteller vorgebracht haben - nichtig ist, angesichts der Formulierungen in der Fragestellung des Bürgerbegehrens („daß Entscheidungen über das städtische Hallenbad-Grundstück hinsichtlich Verkauf und Gestaltung erst getroffen werden, wenn ein ergebnisoffener städtebaulicher Wettbewerb ... stattgefunden hat“ und „wenn vor Durchführung eines derartigen Architektenwettbewerbs keine Entscheidung zu Gunsten einer ECE-Einkaufsmall ... gefällt wird“) einerseits Einiges dafür, dass die Auffassung des Antragsgegners zutreffend sein könnte, das Bürgerbegehren habe sich erledigt. Andererseits ist aber unabhängig vom Vorbringen der Antragsteller nicht ersichtlich, dass bisher wesentliche Fakten geschaffen wurden, die schlechthin nicht mehr umkehrbar wären, auch wenn es in der dienstlichen Erklärung eines Mitarbeiters der Stadt vom 14. März 2005 heißt, der Inhalt des Grundstückskaufvertrages sowie des mit beurkundeten Vorvertrages zum Durchführungsvertrag enthielten kein „unbedingtes, ‚freies‘ Rücktrittsrecht zu Gunsten der Stadt“. So deutet Einiges darauf hin, dass der Beschluss des Rates vom 20. Dezember 2004 und der Grundstückskaufvertrag nicht zur rechtlichen Unmöglichkeit hinsichtlich der Durchführbarkeit des Bürgerbegehrens führen. Insbesondere lassen sich Verträge auf Grund der Privatautonomie im Einvernehmen mit dem Vertragspartner grundsätzlich wieder aufheben (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 22. Oktober 2004 - 1 K 2006/03 -, juris). Letztendlich braucht diese Frage aber nicht abschließend entschieden zu werden. Vielmehr kann im Folgenden zugunsten der Antragsteller unterstellt werden, dass sich das Bürgerbegehren nicht

erledigt hat. Insofern brauchte der Antragsgegner auch nicht aufgefordert zu werden, den Grundstückskaufvertrag vorzulegen.

(2) Die Anträge der Antragsteller zu 1) und 2), mit denen sie sinngemäß die Verletzung eigener Rechte hinsichtlich der Nichtzulassung des Bürgerbegehrens geltend machen, sind unzulässig, weil es ihnen an der Antragsbefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO mangelt. Gemäß § 22 b Abs. 4 Satz 3 Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) benennt das Bürgerbegehren zwar bis zu 3 Personen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Die Stellung als Vertreterinnen oder Vertreter vermittelt ihnen nach niedersächsischem Recht aber nicht subjektiv-öffentliche Rechte, die im Falle der Nichtzulassung des Bürgerbegehrens verletzt sein könnten (vgl. Wefelmeyer, KVR-NGO, Kommentar, Stand: Dezember 2004, § 22 b Rdnr. 58 m.w.N.; a. A. Hess. VGH, Beschluss vom 16. Juli 1996 - 6 TG 2264/96 -, NVwZ 1997, 310 <310>). Der Grund für die Erforderlichkeit von Vertretern liegt darin, dass die Unterzeichner des Begehrens als nicht verfasste Personengesamtheit nicht handlungsfähig sind und sich deshalb ohne Vertretung im gesamten Verfahren nicht artikulieren könnten. Die Vertreter werden damit aber nicht zu einem mit eigenen Rechten ausgestatteten Organ der Gemeinde, sondern fungieren nur stellvertretend für die Unterzeichnenden als Ansprechpartner für die sonstigen am Verfahren beteiligten Organe der Gemeinde (vgl. Wefelmeyer, KVR-NGO, a.a.O., Rdnr. 36 m.w.N.; Thiele, NGO, Kommentar, 7. Auflage 2004, § 22 b Erl. 6, der ausführt, die Vertreter seien ausschließlich Verfahrensvertreter). Mit dem Antrag auf Einleitung eines Bürgerbegehrens ist zwischen den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens und der Gemeinde ein kommunalverfassungsrechtliches Rechtsverhältnis begründet worden. Die Unterzeichner des Bürgerbegehrens haben insoweit als Personengesamtheit eine organschaftliche Stellung erlangt, die sie berechtigt, eine Entscheidung über eine Gemeindeangelegenheit herbeizuführen. Hierbei handeln die Unterzeichner nicht im Individualinteresse der einzelnen Unterzeichner des Bürgerbegehrens, sondern im Interesse der Gesamtorganisation der Gemeinde. Sie nehmen als Gesamtheit damit keine personalen Individualrechte des Außenrechtsbereichs, sondern eine innerorganschaftliche Zuständigkeit im Innenrechtskreis wahr (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 8. Dezember 1997 - 10 M 5396/97 -, NdsVBl. 1998, 96; Wefelmeyer, NdsVBl. 1997, 31 <33 f.>).

(3) Der Antrag der Antragsteller zu 3) ist zwar nicht im Hinblick auf die Antragsbefugnis unzulässig. Seiner Zulässigkeit steht indes entgegen, dass die Prozessfähigkeit ihnen trotz der Vertretung durch die Antragsteller zu 1) und 2) - entgegen ihrer Meinung - nicht

vermittelt wird (§ 62 Abs. 3 VwGO). Diese Voraussetzung wäre nur zu bejahen gewesen, wenn sie im gerichtlichen Verfahren nicht nur durch die Antragsteller zu 1) und 2), sondern zusätzlich durch die dritte Vertreterin vertreten worden wären, die im Bürgerbegehren ebenfalls benannt wurde. Die Antragsteller haben vorgetragen, am 20. Februar 2005 habe die dritte vertretungsberechtigte Person schriftlich mitgeteilt, nicht mehr Mitglied der Bürgerinitiative gegen Stadtzerstörung sein zu wollen. Sie habe auch keine Prozessvollmacht erteilen wollen. Die hier vertretene Auffassung beruht auf folgenden Erwägungen:

(a) Bei der Aktivvertretung, also insbesondere bei der Klageerhebung und Antragstellung im Eilverfahren ist für die Gesamtheit der das Bürgerbegehren Unterzeichnenden ein gemeinschaftliches Handeln aller Vertretungsberechtigten erforderlich, die im Bürgerbegehren genannt worden sind. Die Gruppe der Unterzeichnenden ist zwar gemäß § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig, als Personengesamtheit aber nicht in der Lage, selbst Prozess- oder Verfahrenshandlungen vorzunehmen und damit selbst nicht prozessfähig im Sinne des § 62 VwGO. Für Vereinigungen handeln gemäß § 62 Abs. 3 VwGO ihre gesetzlichen Vertreter, Vorstände oder besonders Beauftragten, im Fall des Bürgerbegehrens die in § 22 b Abs. 4 Satz 3 NGO genannten Vertreter. Diese Berechtigung umfasst auch die Prozessvertretung (vgl. Wefelmeyer, NdsVBl. 1997, a.a.O. <35>; zur gerichtlichen Vertretung vgl. auch Nds. OVG, Beschluss vom 24. März 2000 - 10 M 986/00 -, V.n.b.).

Das Gericht teilt die (für Eilverfahren jedenfalls entsprechend geltende) Auffassung von Wefelmeyer (NdsVBl. 1997, a.a.O. <35>), der - teilweise sinngemäß - ausführte, für die Gesamtvertretung spreche, dass diese im Zivilrecht bei Kooperationen die gesetzliche Grundregel darstelle. Dort solle die Gesamtvertretung die Vertretenen vor unüberlegtem, unzweckmäßigem oder pflichtwidrigem Handeln eines einzelnen Vertreters schützen und die gesamte Kompetenz und Verantwortung der verschiedenen Vertreter für die Vertretenden nutzbar machen. Diese für eine Gesamtvertretung sprechenden Gründe verdienten gerade im Hinblick auf die Vielzahl der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens, die mit ihrer Unterschrift möglicherweise unterschiedliche Absichten verfolgt hätten, eine besondere Beachtung. Auch sei zu berücksichtigen, dass die Unterzeichner den ihnen auf dem Antrag genannten Personen nur gemeinsam das Vertrauen aussprechen könnten und dies möglicherweise auch bewusst getan hätten. Nicht zutreffend sei dagegen die Auffassung, dass nur die Einzelvertretung im Falle der Uneinigkeit der Vertreter eine wirkungsvolle Wahrnehmung der Rechte der Unterzeichner sichere. Wenn sich schon die Vertreter nicht einigen könnten, ob Klage gegen die Nichtzulassungsentscheidung erhoben werden

solle, so werde es unterschiedliche Ansichten auch bei den Unterzeichnern geben. Der Zwang zur Einigung könne zu einer vertiefenden Diskussion unter den Vertretern führen, eine Rückkoppelung mit den Unterzeichnern fördern und so bewirken, dass eine vor-schnelle Klageerhebung, die alle gegen sich gelten lassen müssten, gegen den Willen der Mehrheit der Unterzeichner verhindert werde. Für eine Gesamtvertretung spreche schließlich auch die Vertretungsregelung für das Volksbegehren in § 14 Abs. 2 Nds. Volksabstimmungsgesetz (NVAbstG). Dort heiße es: „Zur Wirksamkeit von Erklärungen der Vertreterinnen und Vertreter zum Volksbegehren genügt es, wenn sie von der Mehrheit der benannten Vertreterinnen und Vertreter abgegeben werden.“ Diese Formulierung („genügt“) zeige, dass der Gesetzgeber grundsätzlich von einer Gesamtvertretung ausgegangen sei und diese nur wegen der großen Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter - nach § 14 Abs. 1 Satz 1 NVAbstG sind auf den Unterschriftenbögen mindestens fünf, höchstens neun stimmberechtigte Personen als Vertreterinnen oder Vertreter des Volksbegehrens zu benennen - eingeschränkt habe, um die Handlungsfähigkeit der Initiatoren zu erhalten (vgl. auch VG Ansbach, Beschluss vom 26. März 1996 - AN 4 E 96.00499 -, Bay. VBl. 1996, 411 f.; Bay. VGH, Beschluss vom 21. Februar 1997 - 4 CE 36.2740 -, Bay. VBl. 1997, 473 <474>; VG Köln, Urteil vom 31. Mai 1999 - 4 K 7677/96 -, NWVBl. 2000, 155; VG Münster, Beschluss vom 1. März 2004 - 1 L 181/04 -, http://www.justiz.nrw.de/RB/nrwe/ovgs/vg_muenster/j2004/1_L_181_04beschluss20040301.html; Hubert Meyer, NVwZ 2003, 183 <184>; Wefelmeier, KVR-NGO, a.a.O., Rdnr. 40; Wehr, BayVBl. 1996, 549 <551 f.>; Klenke, NWVBl. 2002, 45 <49> unter Bezugnahme auf VG Köln, a.a.O.; a.A. OVG Münster, Beschluss vom 19. März 2004 - 15 B 522/04 -, NVwZ-RR 2004, 519 <519>, das den Beschluss des VG Münster vom 1. März 2004 abänderte und ausführte, wenn von mehreren Vertretern des Bürgerbegehrens einer im Laufe des Verfahrens ausscheide, würden dessen Vertretungsrechte dem oder den übrig Gebliebenen zuwachsen).

(b) Der hier vertretenden Auffassung steht nicht entgegen, dass das OVG Lüneburg in seinem Urteil vom 9. Mai 1984 (- 2 OVG A 28/83 -, NdsRpfl. 1984, 303 ff.) sinngemäß ausführte, wenn § 22 a Abs. 2 Satz 2 NGO verlange, dass in dem Bürgerantrag „bis zu 3 Personen“ benannt würden, die berechtigt seien, die Unterzeichner zu vertreten, so betreffe dies das Verfahren im Verhältnis zu dem Rat und den sonstigen Organen der Gemeinde. Der Vorschrift sei nicht zu entnehmen, dass die „drei“ Vertreter jeweils nur gemeinsam handeln könnten (Gesamtvertretung). Zu berücksichtigen ist nämlich Folgendes: Im Gegensatz zu § 22 b NGO bestimmt die Vorschrift des § 22 a Abs. 6 Satz 1 NGO,

dass derjenige den Anspruch auf Beratung über den Einwohnerantrag nach diesen Vorschriften hat, der den Antrag mit gültiger Eintragung unterschrieben hat. Dies umfasst das Recht, den eigenen Anspruch auch gerichtlich zu verfolgen (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 9. Mai 1984, a.a.O. <304>). Gewissermaßen zwangsläufig besteht insoweit auch die Prozessfähigkeit (a.A. offenbar Thiele, a.a.O., § 22 b Erl. 6 i.V.m. Erl. 4 zu § 22 a NGO).

Das Gericht hat darüber hinaus erwogen, ob es möglich ist, dass die Antragsteller nachträglich noch einen Vertreter benennen können, damit sie wieder durch drei Vertreter vertreten werden. Eine Nachbenennung ist indes nicht möglich, weil jede Unterschriftenliste die Namen der Vertretungsberechtigten bereits enthalten muss (vgl. Wefelmeyer, KVR-NGO, a.a.O., Rdnr. 41). Aus diesem Grunde bedurfte es keines entsprechenden Hinweises gegenüber den Antragstellern.

(c) Abschließend ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die hier vertretene Auffassung den Rechtsschutz der Unterzeichnenden eines Bürgerbegehrens nicht in unzulässiger Weise einschränkt. Denn dem durch die Unzulässigkeit der Nachbenennung begründeten Risiko kann dadurch begegnet werden, dass das Begehren neben den drei Vertretern auch Ersatzstellvertreter der (Haupt-)Vertreter benennt. Dies ist zwar im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen. Es ist indes davon auszugehen, dass dies zulässig ist, weil es dem mit dem Institut des Bürgerbegehrens verfolgten Zweck entspricht, dessen Fortgang nach Möglichkeit zu gewährleisten. Voraussetzung ist allerdings, dass schon auf dem Text des Begehrens, der den Unterzeichnenden vorliegt, angegeben wird, welcher Ersatzstellvertreter welchen Hauptvertreter vertritt. Außerdem darf die Vertretungsregelung nicht zu einer Umgehung der Pflicht zu gemeinschaftlichem Handeln der drei benannten Vertreterinnen oder Vertreter missbraucht werden (vgl. Wefelmeyer, KVR-NGO, a.a.O., Rdnr. 41 a; VGH München, Urteil vom 10. März 1999 - 4 B 98.1349 -, NVwZ 2000, 219 <220>).

b) Aber selbst wenn man anderer Auffassung wäre und annähme, dass die Antragsteller zu 3) auch wirksam durch zwei Vertreter vertreten werden könnten, ergäbe sich kein anderes Ergebnis. Dann wäre der Antrag der Antragsteller zu 3) unbegründet.

(1) Der Antragsgegner wäre - wie sich bereits aus den oben genannten Gründen ergibt - als Verwaltungsausschuss zwar passivlegitimiert. Soweit das beschließende Gericht hinsichtlich der Passivlegitimation in früheren Entscheidungen eine andere Auffassung ver-

trat, hat sie bereits in ihrem Beschluss vom 21. Februar 2005 (- 2 B 392/05 -, <http://www.dbovg.niedersachsen.de/Entscheidung.asp?Ind=0560020050003922%20B>) ausgeführt, dass an dieser nicht mehr festgehalten werde.

(2) Das Bürgerbegehren ist indes nach der in diesem Verfahren erforderlichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung aller Voraussicht nach zu Recht als unzulässig abgelehnt worden.

Die Antragsteller zu 3) hätten einen Anordnungsanspruch, d.h. den Anspruch auf die begehrte Regelung, nicht glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. den §§ 920 Abs. 2, 294 Zivilprozessordnung (ZPO)).

Dabei ist der Zeitpunkt des Eingangs des Bürgerbegehrens der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen (s. § 22 b Abs. 6 Satz 1 NGO), also der 13. Dezember 2004.

(a) Es spricht Überwiegendes dafür, dass das Bürgerbegehren zu unbestimmt ist. Das beschließende Gericht führte zu den Kriterien der Bestimmtheit in seinem Beschluss vom 17. Juni 2004 (- 2 B 1293/04 -, R&R Nr. 22/2004 = <http://www.dbovg.niedersachsen.de/Entscheidung.asp?Ind=0560020040012932%20B>), Folgendes aus:

„Gemäß § 22 b Abs. 4 S. 1 NGO muss das Bürgerbegehren die gewünschte Sachentscheidung so genau bezeichnen, dass über sie im Bürgerentscheid mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann. Eine genaue Bezeichnung der gewünschten Sachentscheidung setzt zwar nicht voraus, dass das Begehren in eine Frageform gekleidet ist oder die übliche Form einer Beschlussvorlage für eine Ratssitzung hat. Außerdem dürfen an die Formulierung auch keine zu strengen Anforderungen gestellt werden. Der Inhalt der gestellten Frage muss sich aber aus der Sicht des Bürgers, des Verwaltungsausschusses, der u.a. anhand der Fragestellung über die Zulässigkeit des Begehrens zu entscheiden hat, und des Rates, der über die Abwendung des Entscheides entscheiden bzw. diesen vollziehen muss, mit hinreichender Eindeutigkeit und unter Zuhilfenahme der allgemeinen Auslegungsregeln der §§ 133, 157 BGB ohne besondere Vorkenntnisse aus dem Antrag einschließlich der Begründung ergeben (vgl. VG Hannover, Urteil vom 23. Februar 2000 - 1 A 3488/99 -, Nds. VBl. 2001, 101; Wefelmeier, a.a.O., Rdnr. 28, m.w.N.). Die Bürger müssen erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben (vgl. Wefelmeier, a.a.O., Rdnr. 27). Außerdem muss es ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat (vgl. Ritgen,

NWVBl. 2003, 87 <90>). Insofern kommt eine „wohlwollende“ Auslegung entgegen der Auffassung der Antragsteller im Hinblick auf die große Bedeutung der Bestimmtheit der Fragestellung nicht in Betracht (vgl. Ritgen, a.a.O., <88>; Wefelmeier, a.a.O., Rdnr. 28; a.A. OVG Koblenz, Urteil vom 25. November 1997 - 7 A 12417/96 -, NVwZ 1998, 425 <427>, das ausführte, es sei Aufgabe des Rates im Zusammenhang insbesondere der Zulässigkeitsentscheidung, die dem Bürgerentscheid zugrundezulegende Frage in zulässiger Weise „zu fassen“). Ist die Fragestellung nicht bestimmt genug, so ist das Begehren unzulässig. Subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellungen der Initiatoren oder Vertreter sind unbeachtlich und es besteht auch keine Befugnis des Verwaltungsausschusses, das Begehren nachträglich im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Zulässigkeit zu konkretisieren, weil die Unterschriften ansonsten dem Gegenstand des Begehrens nicht mehr mit der erforderlichen Sicherheit zugerechnet werden könnten. Lediglich redaktionelle Klarstellungen sind zulässig (vgl. Wefelmeier, a.a.O., Rdnr. 28 a; Thiele, NGO, Kommentar, 5. Aufl. 1999, § 22 b Anm. 7). Darüber hinaus muss das Begehren, da der Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat, grundsätzlich einen vollziehbaren Inhalt haben (vgl. Wefelmeier, a.a.O., Rdnr. 27), sofern es sich nicht um eine Grundsatzentscheidung handelt, die ebenfalls durch ein Bürgerbegehren herbeigeführt werden darf, auch wenn es zur Umsetzung eines Bürgerentscheids jedenfalls dann noch weiterer Detailentscheidungen bedarf (vgl. BayVGh, Urteil vom 19. Februar 1997 - 4 B 96.2928 -, Juris (Orientierungssatz Nr. 1), danach veröffentlicht in BayVBl. 1997, 276 ff., und Beschluss vom 23. April 1997 - 4 ZE 97.1237 -, NVwZ 1998, 423 <424>; Wefelmeier, a.a.O., Rdnr. 15 a). Alle wesentlichen Fragen müssen aber auch insoweit Gegenstand des Bürgerbegehrens sein (vgl. Ritgen, a.a.O., <89>), so dass auch Grundsatzentscheidungen nicht lediglich abstrakter Natur sein dürfen, sondern ebenfalls hinreichend konkret sein müssen. Grundsatzentscheidungen stellen typischerweise Weichen stellende Entscheidungen des Gemeinderats z.B. über die Einleitung der Planung eines bestimmten Vorhabens, die Standortfrage oder wesentliche Einzelheiten der Gestaltung eines Projekts dar (vgl. VGh Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Juni 1990 - 1 S 657/90 -, Juris, danach veröffentlicht in DÖV 1990, 1030 <Kurz wiedergabe>).“ (bestätigt durch das Nds. OVG, Beschluss vom 10. September 2004 - 10 ME 76/04 -, Nds.VBl. 2005, 52).“

Diesen Maßstäben, an denen das beschließende Gericht weiter festhält, genügt das Bürgerbegehren aller Voraussicht nach nicht. Ziel des Begehrens ist bei verständiger Auslegung die Durchführung eines ergebnisoffenen städtebaulichen Wettbewerbs im oben genannten Sinne (s. a) (1)), bevor Entscheidungen über das städtische Hallenbad-Grundstück hinsichtlich Verkauf und Gestaltung und (konkret) zu Gunsten einer ECE-Einkaufsmall mit 15000 qm Verkaufsfläche getroffen werden. Es lässt sich aber weder der Frage noch der Begründung des Bürgerbegehrens hinreichend eindeutig entnehmen, was konkret unter dem genannten ergebnisoffenen städtebaulichen Wettbewerbs „(nach RAW 2004 ausgelobt durch die Stadt)“ zu verstehen ist. Die Begründung lautet:

„Für die zukünftige Nutzung des Schloßareals sind über einen städtebaulichen Wettbewerb alternative Konzepte zu entwickeln, die das Potential dieses sensiblen Standortes im Stadtgefüge unabhängig von der zur Zeit beabsichtigten Nutzung erforschen und aufzeigen. Die Bedeutung des

Schloßes für die Stadt und ihre historische Entwicklung soll durch einen behutsamen Umgang mit dem identitätsstiftenden Ensemble entwickelt werden. In den Alternativen sind die räumlichen und funktionalen Auswirkungen auf das Schloßareal und die Innenstadt zu beschreiben, die sich ergeben, wenn Prioritäten für Wohnen, Grünflächengestaltung einschließlich der benachbarten Wasserflächen, Kultur, Handwerk und Handel gesetzt werden, damit rational und öffentlich über die Standortentwicklung verhandelt werden kann und Kompromisse erzielbar sind. Ein Verkauf des öffentlichen Grundstücks an die ECE-Projektentwicklungsgesellschaft zur Nutzung der innenstadtbildprägenden Flächen durch ein Einkaufszentrum verbaut eine andere Möglichkeit städtebaulicher Entwicklung."

Ursächlich dafür ist insbesondere die Verwendung der Abkürzung „RAW 2004“. Das beschließende Gericht ist davon überzeugt, dass jedenfalls ein nicht unbeträchtlicher Teil der Bürgerinnen und Bürger, die sich in die Unterschriftenlisten eintrugen, sich nicht darüber im Klaren war, was diese Abkürzung bedeutet, nämlich „Regeln für die Auslobung von Wettbewerben“. Es kommt hinzu, dass den Inhalt dieser Regeln eine noch größere Zahl der das Begehren unterstützenden Bürgerinnen und Bürger nicht gekannt haben dürfte (abrufbar unter <http://www.akn.js.de/fileadmin/pdf/servicedb/00036-raw.02.pdf>). Damit war für sie insgesamt nicht ersichtlich, unter welchen konkreten Bedingungen der Wettbewerb durchgeführt werden sollte. Dies wäre aber erforderlich gewesen, um die inhaltliche Bestimmtheit bejahen zu können.

(b) Im Übrigen ist hervorzuheben, dass das Bürgerbegehren auch deshalb aller Voraussicht nach unzulässig ist, weil die Ausloberin oder der Auslober nach den RAW 2004 zwischen unterschiedlichen Wettbewerbsarten wählen kann, und zwar zwischen dem offenen und dem begrenzten Wettbewerb. Bei einem offenen Wettbewerb ist die Zahl der Teilnehmer/innen aus dem von der Ausloberin oder vom Auslober festgelegten Gebiet nicht begrenzt. Beim begrenzten Wettbewerb werden die Teilnehmer/innen dagegen namentlich in der Auslobung aufgeführt. Um Teilnahme-Interessenten Gelegenheit zur Bewerbung zu geben, soll die Ausloberin oder der Auslober in diesem Fall in der Regel ihre oder seine Absicht zur Auslobung eines Wettbewerbes bekannt machen. Die Teilnehmer/innen werden durch die Ausloberin oder den Auslober ausgewählt. Die Teilnehmerzahl soll der Bedeutung der Wettbewerbsaufgabe angemessen sein (s. „2. Wettbewerbsarten“, Abs. 1 der RAW 2004). Das Gericht ist der Auffassung, dass ein einem Bürgerentscheid vergleichbarer Ratsbeschluss insoweit eine Entscheidung treffen müsste, weil er andernfalls nicht hinreichend vollziehbar wäre und der Verwaltung zu viel Spielraum gäbe. An einer derartigen Festlegung fehlt es hier. Nicht ersichtlich ist es, dass der in der Frage genannte „ergebnisoffene“ Wettbewerb ein offener Wettbewerb im vorgenannten Sinne ist.

(c) Das Bürgerbegehren ist darüber hinaus aller Voraussicht nach auch deshalb unzulässig, weil es an einem ausreichenden Deckungsvorschlag im Sinne von § 22 b Abs. 4 Satz 2 NGO mangelt.

Nach der genannten Vorschrift muss das Bürgerbegehren schriftlich eingereicht werden und eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der mit der Ausführung der Entscheidung verbundenen Kosten oder Einnahmeausfälle enthalten.

Das beschließende Gericht hat in seinem (rechtskräftigen) Beschluss vom 21. Februar 2005 (- 2 B 392/05 -, a.a.O.) Folgendes ausgeführt:

„Zwar dürfen die Anforderungen an den Vorschlag nicht überspannt werden, weil die Antragsteller regelmäßig nicht über das Fachwissen einer Behörde verfügen. Deshalb genügen hinsichtlich der Kosten überschlägige, aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der anfallenden Kosten und die Folgen der Umsetzung der Maßnahme für den Gemeindehaushalt. Soweit die Maßnahme nicht nur einmalige Herstellungs- oder Anschaffungskosten verursacht, sind für darüber hinaus entstehende Folgekosten auch insoweit eine zu beziffernde Prognose und ein Vorschlag zur Deckung dieser Kosten notwendig. Bei der Bewertung dieser Prognose ist zu beachten, dass angesichts der Krise der öffentlichen Haushalte der Kostenfaktor der die Realisierung eines kommunalen Projekts bestimmende Gesichtspunkt ist. Deshalb darf der Aspekt der finanziellen Realisierbarkeit nicht vernachlässigt werden. Damit die Bürger und Bürgerinnen sich ihrer Verantwortung bei der Abstimmung bewusst werden, ist eine möglichst umfassende Information über die finanziellen Folgen eines Projekts unerlässlich. Dies schließt die Beschreibung der Mittel und Wege ein, auf denen sie aufgebracht werden sollen (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 11. August 2003 - 10 ME 82/03 -, NVwZ-RR 2004, 62 <62 f.> = NST-N 2003, 234; Beschluss vom 10. September 2004 - 10 ME 76/04 -, Nds.VBl. 2005, 52). Diese Grundsätze gelten entsprechend für Bürgerbegehren, bei denen der geforderte Verzicht auf ein vom Rat beschlossenes Vorhaben (auch) mit einem Ausfall erwarteter Einnahmen verbunden ist (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 20. November 1998 - 1 K 11351/96 -, NVwZ 1999, 684 <686>). Eines Deckungsvorschlages bedarf es - ausnahmsweise - nur dann nicht, wenn die beantragte Maßnahme keine Kosten oder Einnahmeausfälle verursacht oder offensichtlich die günstigere zu einem von der Gemeinde beschlossenen Vorhaben darstellt (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 24. März 2000 - 10 M 986/00 -, Nds.VBl. 2000, 195, zu den Kosten). Ist Letzteres nicht ohne Weiteres erkennbar, so sind zumindest Darlegungen dazu nötig, auf Grund welcher Faktoren eine ggfls. vorgeschlagene Alternative für günstiger gehalten wird (vgl. Wefelmeyer, a.a.O., Rdnr. 33). Darüber hinaus rechtfertigt der Sinn und Zweck eines Vorschlages im Sinne von § 22 b Abs. 4 Satz 2 NGO es nicht, alle durch die Ausführung der Entscheidung äquivalent-kausal verursachten Vermögensminderungen einzubeziehen. Vielmehr muss ein Zurechnungszusammenhang zur Ausführung der Entscheidung bestehen (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 19. März 2004 - 15 B 522/04 -, NVwZ-RR 2004, 519 <520>; ähnlich VG Düsseldorf, Urteil vom 22. Oktober 2004 - 1 K 2006/03 -, Juris, das sinngemäß ausgeführt hat, zu den darzustellenden Kosten gehörten Folgekosten, der Verzicht auf Einnahmen sowie die Kosten einer von dem Vorhaben indirekt erzwungenen Alternative). Soweit die Antragsteller unter Bezugnahme auf den genannten Beschluss des OVG Münster al-

lerdings sinngemäß die Auffassung vertreten, das Bürgerbegehren habe lediglich entstehende Kosten im engeren Sinne zu berücksichtigen, zu erwartende Einsparungen oder gar entgangener Gewinn im Sinne von § 252 BGB seien dagegen nicht direkte und damit nicht zu berücksichtigende „Kosten“, übersehen sie, dass § 22 b Abs. 4 Satz 2 NGO - wie oben ausgeführt - sogar ausdrücklich auch eine Bestimmung zu den mit der Ausführung der Entscheidung verbundenen Einnahmeausfällen enthält.“

Ausgehend von diesen Grundsätzen, an denen das beschließende Gericht ebenfalls weiter festhält, ist nicht ersichtlich, dass die Ausführungen in der Begründung zum Bürgerbegehren ausreichend sind. Dort heißt es insoweit nur:

„Kostendeckungsvorschlag:

Für den städtebaulichen Wettbewerb im Verfahren nach RAW 2004 entstehen der Stadt Oldenburg als Ausloberin voraussichtlich Kosten in Höhe von 100 000 Euro. Diese Kosten lassen sich decken, indem 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 Euro ergibt.“

Die erforderliche möglichst umfassende Information der Bürgerinnen und Bürger hätte es notwendig gemacht, dass die Entstehung der Kosten jedenfalls überschlägig dargestellt worden wäre. Dies geschah indes nicht. Keineswegs wurden die Kosten ihrer Höhe nach nachgewiesen, auch wenn die Antragsteller in der Antragschrift ausgeführt haben, der Kostendeckungsvorschlag könne sich nur auf den „Nachweis“ der für die Durchführung des Wettbewerbs entstehenden Kosten beziehen. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass sich nach den vom Antragsgegner zur Verfügung gestellten Unterlagen höhere Kosten ergeben sollen. So heißt es in einem Vermerk vom 2. November 2004, dass die Kosten nach überschlägigen Berechnungen mit mindestens 200.000,- € zu beziffern sein dürften. Aus dem Schreiben vom 19. Januar 2005 ergibt sich zwar, dass auch nach Auffassung des Antragsgegners Kosten in Höhe von 100.000,- € ausreichen könnten, allerdings nicht für einen Realisierungswettbewerb mit konkreten Aussagen zur Bebauung und Freiflächengestaltung.

Darüber hinaus hätte im Deckungsvorschlag dargestellt werden müssen, welche weiteren Folgen die im Bürgerbegehren gewollten Entscheidungen - teilweise in Form des Unterlassens - in finanzieller Hinsicht im Hinblick auf das vom Rat der Stadt beabsichtigte Vorgehen haben würden, soweit sie zwangsläufig wären. Entgegen der Ansicht der Antragsteller zu 3) besteht insoweit der zu fordernde Zurechnungszusammenhang. Um dem

Bürgerbegehren zum Erfolg zu verhelfen, wären ausgehend vom oben dargestellten Maßstab zumindest Darlegungen nötig gewesen, dass und ggfls. aus welchen Gründen im Falle des Erfolgs eines entsprechenden Bürgerentscheids für die Stadt Einnahmeausfälle nicht dadurch entstehen würden, dass sie ihr beabsichtigtes Vorhaben nicht bzw. möglicherweise nicht zum beabsichtigten Zeitpunkt verwirklichen könnte. Derartige Einnahmeausfälle wären zwangsläufig auf die Realisierung der im Bürgerbegehren genannten Entscheidungen zurückzuführen.

Offen bleiben kann, ob der Deckungsvorschlag auch schon deshalb nicht ausreichend ist, weil es das im Bürgerbegehren genannte Produkt 1249 im vom Rat beschlossenen Haushaltsplan unstreitig zum hier maßgeblichen Zeitpunkt am 13. Dezember 2004 nicht (mehr) gab, sondern dieses in modifizierter Form in das Produkt 1244 eingestellt worden ist. Die Antragsteller zu 3) haben sinngemäß ausgeführt, die Produktbezeichnung sei erst eine Woche vor dem Eingang des Bürgerbegehrens modifiziert worden.

(d) Ebenso braucht das beschließende Gericht nach alledem nicht den weiteren Fragen nachzugehen, ob dem Bürgerbegehren auch § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO entgegensteht und ob ausnahmsweise unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Organtreue, der die Organe verpflichtet, sich so zu verhalten, dass die jeweils anderen Organe ihre Zuständigkeiten ordnungsgemäß wahrnehmen können, die Treuepflicht verletzt wurde (vgl. dazu OVG Münster, Beschluss vom 29. März 2004 - 15 B 674/04 -, juris, danach veröffentlicht in NWVBl 2004, 312).

Soweit die Antragsteller zu 3) darum gebeten haben, dass ihnen die Stellungnahme des Nds. Landesamtes für Denkmalspflege vom 7. Dezember 2001 vorgelegt werde, ist dies aus den genannten Gründen (ebenfalls) entbehrlich. Im Übrigen ist diese Stellungnahme auf der Homepage der Bürgerinitiative gegen Stadtzerstörung abrufbar (s. http://www.buergerbegehren-ol.de/pdf_download/denkmal.pdf).

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 1 VwGO, 100 Abs. 1 ZPO.

2. Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus § 53 Abs. 3 Nr. 1 Gerichtskostengesetz (GKG) i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG unter Berücksichtigung der Nr. 22.6 des Streitwertkatalo-

ges 2004 (NVwZ 2004, 1327 ff.), nach der der Streitwert bei einem Bürgerbegehren der Auffangwert in Höhe von 5.000,- € ist. Eine Reduzierung ist nicht angemessen, weil das Begehren der Antragsteller die Entscheidung in der Hauptsache jedenfalls teilweise vorweggenommen hätte (s. Nr. 1.5. des Streitwertkataloges 2004). Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Antragsteller zu 1) und 2) ausdrücklich im eigenen Namen Anträge gemäß § 123 VwGO gestellt haben, so dass der Streitwert insgesamt 15.000,- € (3 x 5.000,- €) beträgt.

Rechtsmittelbelehrung zu Nr. 1:

Gegen Nr. 1 des Tenors des Beschlusses ist die Beschwerde an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht in Lüneburg statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht Oldenburg,
Schloßplatz 10, 26122 Oldenburg,

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Der Beschwerdeführer muss sich von einem Rechtsanwalt oder einem Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt oder einer nach § 67 Abs. 1 Sätze 3 bis 6 VwGO zur Vertretung berechtigten Person als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Rechtsmittelbelehrung zu Nr. 2:

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Wird der Beschwerdewert nicht erreicht, ist die Beschwerde nur statthaft, wenn sie vom Gericht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Fragen zugelassen wird. Die Nichtzulassung ist unanfechtbar. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Oldenburg, Schloßplatz 10, 26122 Oldenburg

schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. War der Beschwerdeführer ohne sein Verschulden verhindert, die Frist einzuhalten, ist ihm auf Antrag von dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg
oder
Postfach 2371, 21313 Lüneburg

Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren, wenn die Beschwerde innerhalb von zwei Wochen nach der Beseitigung des Hindernisses eingelegt wird und die Tatsachen, welche die Wiedereinsetzung begründen, glaubhaft gemacht werden. Nach Ablauf eines Jahres, von dem Ende der versäumten Frist an gerechnet, kann die Wiedereinsetzung nicht mehr beantragt werden.

Osterloh

Dr. Menzel

Winkler