

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, 04.03.2005/u
Postfach 38 65
26028 Oldenburg
e-mail: rae.niewerth@t-online.de
homep.:
<http://rae.niewerth.bei.t-online.de>

Verwaltungsgericht Oldenburg
Schloßplatz 10

26122 Oldenburg

I Bürgerbegehren Schlossareal
Oldb./Stadt Oldb.
(Bei Zahlungen und Antworten bitte stets angeben)

Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

des Herrn Walter Lück, Auguststraße 34, 26121 Oldenburg, und
der Frau Shenja Schillgalis, Gaststraße 22, 26122 Oldenburg

- Bürgerbegehren Schlossareal Oldenburg -

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Niewerth, Oldenburg,

g e g e n

die Stadt Oldenburg, vertreten durch den Oberbürgermeister, Altes Rathaus, Markt 1,
26122 Oldenburg,

- Antragsgegnerin -

Streitgegenstand: Bürgerbegehren nach § 22 b NGO.

Es wird beantragt,

die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, 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 Hallenbadgrundstücks zuzulassen.

Begründung:

I. Sachverhalt

Die Antragsteller haben das in Fotokopie (Anlage 1) beigefügte Bürgerbegehren nach § 22 b NGO durchgeführt. Die Einleitung des Bürgerbegehrens haben sie am 15.10.04 bei der Antragsgegnerin angezeigt (§ 22 b Abs. 5 S. 1 NGO). Am 13.12.04 haben sie das Bürgerbegehren mit den zu seiner Unterstützung erforderlichen Unterschriften bei der Antragsgegnerin eingereicht (§ 22 b Abs. 5 S. 2 NGO).

Die Überprüfung durch die Verwaltung der Antragsgegnerin hat ergeben, dass insgesamt 18.111 Unterschriften abgegeben wurden, von denen die Antragsgegnerin 14.238 als gültig anerkannte, womit den Anforderungen des § 22 b Abs. 2 NGO entsprochen worden ist.

Auch die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen, §§ 22 b Abs. 3 Nr. 1 bis 8 NGO, liegen vor.

Gleichwohl hat der Verwaltungsausschuss der Antragsgegnerin in seiner Sitzung am 17.01.05 entsprechend dem Beschlussvorschlag des Oberbürgermeisters mit Mehrheit entschieden, dass das Bürgerbegehren unzulässig sei.

Die Begründung im Einzelnen ergibt sich aus dem in Abschrift als Anlage 2 beigefügten Schreiben des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin vom 19.01.05.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Antragsgegnerin bei der Ablehnung von Bürgerbegehren schematisch vorgeht, ohne die Umstände des einzelnen Bürgerbegehrens genügend zu berücksichtigen, bezeichnet sie doch das Bürgerbegehren in Anlehnung an ein zuvor schon abgelehntes, das Huntebad betreffendes Bürgerbegehren als „Bürgerbegehren Schlossareal Huntebad“.

II. Anordnungsgrund

Der Anordnungsgrund liegt in der Gefahr der Vereitelung des Rechts auf Zulassung des Bürgerbegehrens, denn im Fall der Versagung vorläufigen Rechtsschutzes würde das Bürgerbegehren durch Zeitablauf unzulässig (§ 22 b Abs. 7 NGO). Soweit nämlich das in einem Bürgerbegehren angestrebte Ziel rechtlich oder tatsächlich nicht mehr erreicht werden kann, ist das Bürgerbegehren unzulässig, weil es auf ein unmögliches Ziel gerichtet ist (OVG Lüneburg Nds. VBl 2000, 195).

Dem Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung steht nicht entgegen, dass hiermit etwa die Hauptsache vorweggenommen werden könnte. Die Vorwegnahme der Hauptsache ist ausnahmsweise dann statthaft, wenn den Antragstellern ansonsten ein nicht mehr wieder gutzumachender und unzumutbarer Nachteil entstehen würde (OVG Lüneburg a.a.O. in Übereinstimmung mit BVerfGE 79, 69, 74).

Da Bürgerbegehren regelmäßig aktuelle kommunalpolitische Anliegen betreffen, bedarf es zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach § 19 Abs. 4 GG einer Ausnahme vom Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache.

Dies ist umso mehr geboten, als der Gesetzgeber in Niedersachsen bedauerlicherweise auf die aufschiebende Wirkung des Bürgerbegehrens verzichtet hat.

Ein Anordnungsgrund liegt mithin vor.

III. Anordnungsanspruch

Das Bürgerbegehren ist voraussichtlich zulässig. Versagungsgründe liegen entgegen der Auffassung der Verwaltung der Antragsgegnerin nicht vor.

1. Kein Verstoß gegen den Ausschlussstatbestand des § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO

Die Auffassung des 10. Senats des OVG Lüneburg in dem Beschluss vom 17.12.2004 - 10 LA 84/04-trifft nicht zu, dass der Ausschlussstatbestand des § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 bereits das Aufstellungsverfahren bzw. den bloß beabsichtigten Bebauungsplan umfasst. Diese Auslegung lässt sich den Gesetzgebungsmaterialien nicht entnehmen. In dem Ausschussbericht, Landtags-Drucksache 13/2400, der ausdrücklich nur Veränderungen am Gesetzentwurf erläutert, werden nur Ausführungen zu § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 5 gemacht. Danach sei die restriktive Fassung aufgrund der umfangreichen spezialgesetzlichen Bür-

gerbeteiligungsrechte in den in Nr. 5 aufgeführten Verfahren zu verstehen. Die Streichung der Nr. 6 wurde im Ausschuss ohne Erörterung abgelehnt. Maßgeblich für Auslegung von Nr. 6 ist deshalb die Begründung des Gesetzentwurfs selbst heranzuziehen, Landtags-Drucksache Nr. 13/1450, S. 104. Dort heißt es:

„Außerdem sollen nur Angelegenheiten ausgenommen werden, in denen bereits eine umfassende Bürgerbeteiligung stattgefunden hat (Nr. 5 und 6), wobei bezüglich der förmlichen Verwaltungsverfahren auf §§ 63 ff. VwVfG verwiesen wird.“

Eine umfassende Bürgerbeteiligung „hat bereits“ stattgefunden, wenn eine entsprechende (vorgezogene) Bürgerbeteiligung nach dem BauGB durchgeführt wurde. Dies ist nicht beim bloßen Beschluss über die Aufstellung eines beabsichtigten Bebauungsplanes der Fall, sondern erst beim Satzungsbeschluss. Mit anderen Worten: Der Begriff „Aufstellung von Bauleitplänen“ in § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO ist nicht identisch mit dem Begriff „Aufstellungsbeschluss“. Diese Interpretation der Vorschrift, die nur den Satzungsbeschluss als dem Bürgerbegehren nicht zugänglich ansieht, wird auch durch die weitere Lektüre des Gesetzestextes deutlich, ist doch von „Bauleitplänen und sonstigen Satzungen“ die Rede.

Zudem erfordern alle aufgezählten Handlungen - Aufstellung usw. - Satzungsbeschlüsse und nicht bloß vorbereitende Handlungen.

Weiter heißt es abschließend zum Unzulässigkeitskatalog (a.a.O. S. 104), was eine enge Auslegung noch einmal unterstreicht:

„Die Landesregierung hält weitere Einschränkungen der Gegenstände und die Erhöhung des Quorums nicht für angezeigt, um nicht die Bedeutung des plebiszitären Instruments über Gebühr zu schmälern.“

Auch wenn man dieser zutreffenden Auslegung nicht folgt, steht das Bürgerbegehren der Antragsteller dem mit der Aufstellung des Bebauungsplans verfolgten Planungsziel nicht unvereinbar gegenüber.

Dem in Bezug genommenen Beschluss des OVG Lüneburg vom 17.12.04 - 10 LA 84/04 - liegt ein vollkommen anderer Sachverhalt zugrunde. Die Übereinstimmung zwischen dem Sachverhalt jener Entscheidung und dem Sachverhalt, der dem Antrag der Antragsteller zugrunde liegt, besteht lediglich darin, dass es in beiden Fällen um ein Einkaufszentrum geht, das von einer Tochterfirma der Otto-Versand-Gruppe betrieben werden soll. Das ist aber auch schon alles.

Im Braunschweiger Fall bestand nämlich das Planungsziel des in Vorbereitung befindlichen Bebauungsplans darin, die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung eines Einkaufs- und Dienstleistungszentrums auf der Fläche des heutigen Schlossparks zu schaffen, während das Bürgerbegehren darauf gerichtet war, den Schlosspark dauerhaft als Parkanlage und Erholungsfläche zu erhalten (a.a.O. S. 5).

Im vollkommenen Gegensatz hierzu lautet der Beschluss im Oldenburger Fall entsprechend dem Beschlussvorschlag der Verwaltung vom 15.11.04 lediglich:

Für Flächen im Bereich Schlossplatz/Berliner Platz soll der vorhabenbezogene Bebauungsplan Nr. 18 aufgestellt werden.

Ich nehme Bezug auf die Verwaltungsvorlage (Anlage 3). Lediglich in der Begründung wird angeführt, die ECE habe die Einleitung des Satzungsverfahrens für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan für die Einkaufsgalerie im Bereich Schlossplatz/Berliner Platz beantragt. Um die vollständige Überbauung des Schlossplatzes und des Berliner Platzes geht es dabei offenkundig nicht.

Dem steht das Bürgerbegehren nicht unvereinbar gegenüber, denn nach dem zugrundeliegenden Antrag sollen lediglich Entscheidungen über das städtische Grundstück hinsichtlich Verkauf und Gestaltung erst getroffen werden, wenn ein ergebnisoffener städtebaulicher Wettbewerb stattgefunden hat. Die Planungsziele des Bürgerbegehrens einerseits und des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans andererseits stehen sich also keinesfalls unvereinbar gegenüber. Im übrigen verweist der als Anlage 4 beigefügte Vorvertrag zum Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan zwischen der Antragsgegnerin und der PANTA KG in § 8 Abs. 4 wohlweislich auf die bauplanungsrechtliche Rechtslage. Die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Stadt im Hinblick auf die planerische Abwägung gem. § 1 Abs. 6 BauGB beim Satzungsbeschluss sowie während des gesamten Aufstellungsverfahrens des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes bleiben danach unberührt. Mit anderen Worten: Es steht der Stadt auch frei, den beantragten städtebaulichen Wettbewerb auszuloben.

Danach könnte das Bürgerbegehren allenfalls dann noch unzulässig sein, wenn

- a) der Ausschlussstatbestand des § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO tatsächlich das Ziel verfolgt, zu verhindern, dass es infolge des Nebeneinanders vom Planaufstellungsverfahren und Bürgerbegehren/Bürgerentscheid und der damit verbundenen Gefahr einander widersprechender Ergebnisse zu einer nicht vertretbaren Verzögerung des geplanten Vorhabens kommt und

b) falls tatsächlich § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO dieses Ziel verfolgt, ob im konkreten Oldenburger Fall eine derartige Verzögerung eintreten könnte.

Ich halte diese zu a) dargelegte, den Gesetzestext erweiternde und das Zustandekommen von Bürgerbegehren einschränkende Auslegung des OVG Lüneburg nicht für zutreffend (dazu noch näher unter III 5).

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. Ich verweise hierzu auf die beigefügten eidesstattlichen Versicherungen der Antragsteller (Anlagen 5 a und 5 b).

Eine Verzögerung des vorhabenbezogenen Planverfahrens könnte sich hierdurch nicht ergeben, schon gar nicht eine nicht vertretbare Verzögerung. Dazu muss man sich vor Augen halten, dass der Bebauungsplan mit seinen zulässigen Vorhaben Rücksicht auf das Schloss und die damit zusammenhängenden denkmalpflegerischen Belange zu nehmen hat. Beim Oldenburger Schloß handelt es sich um ein herausragendes Baudenkmal von überörtlicher und überregionaler Bedeutung. Es handelt sich um eine durch die Verfassung gem. Art. 72 Abs. 2 geschützte überkommene heimatgebundene Einrichtung und um das Symbol des ehemaligen Landes Oldenburg schlechthin. Der denkmalpflegerische Abstimmungsprozess in Bezug auf das Schloß wird einen wesentlich längeren Zeitraum in Anspruch nehmen, so dass durch das erfolgreiche Bürgerbegehren keine Verzögerungen eintreten. Ich verweise insoweit auf die Anlage 5 b, eidesstattliche Versicherung von Frau Schillgalis und führe ergänzend an, dass unter Berücksichtigung der konkreten Bauvorhaben eine vollkommen neue denkmalpflegerische Stellungnahme erfolgen müßte.

Auch aus einem weiteren Grund werden die sich evtl. ergebenden Verzögerungen in Bezug auf die Durchführung des ergebnisoffenen städtebaulichen Wettbewerbs nicht ins Gewicht fallen: Durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) hat die obligatorische Umweltprüfung eine erhöhte Bedeutung erlangt. Danach müssen die Auswirkungen der Planung auf die Umwelt ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Erforderlich ist eine umweltimmanente Bewertung, die von sonstigen Erwägungen freizuhalten ist. Die Umweltbelange dürfen nach der Konzeption der europäischen Richtlinie und des Gesetzes nicht von vornherein in ihrer Bedeutung dadurch relativiert werden, dass sie in Konkurrenz zu sonstigen (z. B. ökonomischen) Belangen treten. Insbesondere führt die Unvollständigkeit des obligatorischen Umweltberichtes zur Unwirksamkeit des Bebau-

ungsplans. Infolge dessen haben die Umweltbelange eine inhaltliche Aufwertung erfahren, welche den Charakter eines Optimierungsgebotes besitzt. Auch die hiermit verbundene Aufarbeitung im Bebauungsplanverfahren wird längere Zeit in Anspruch nehmen als die Auslobung und Auswertung des städtebaulichen Wettbewerbs. Ergebnis: Die Gefahr einer nicht vertretbaren Verzögerung des Vorhabens wegen des Bürgerbegehrens besteht nicht.

Neben den sonstigen Umweltbelangen, die aufgrund der Plan-UP-Richtlinie und des EAG Bau 2004 in den Umweltbericht einzustellen sind, ist als herausragender Umweltbelang des Fluss Hausbäke hervorzuheben, welcher aus dem Schloßgarten kommend das Plangebiet genau mittig durchfließt, um im Bereich Mühlenstraße/Ritterstraße in die Mühlenhunte einzumünden. Das Flussbett liegt unmittelbar hinter dem Verwaltungsgericht und auch unterhalb der eingeschossigen Schalterhalle der Landessparkasse zu Oldenburg, einem Bereich, der ebenfalls zur Veräußerung ansteht. Es wird die durch entsprechende Gutachten und Pläne zu sichernde Aufgabe im Sinne eines Umweltbelangs sein, den Fluss zu sichern und ihn weitestgehend wieder oberirdisch fließen zu lassen. Auch dies wird einen Zeitrahmen erfordern, der über den Zeitrahmen des erfolgreichen Bürgerbegehrens hinausgeht.

Soweit schließlich die Antragsgegnerin in ihrem Schreiben vom 19.01.05 den Eindruck erweckt, es sollten durch den städtebaulichen Wettbewerb alternative Konzepte entwickelt werden, die eine Bebauung überhaupt ausschließen, so trifft dies nicht zu. Ein inhaltlicher Widerspruch zwischen dem Beschlussvorschlag Anlage 3 und dem Bürgerbegehren Anlage 1 besteht nicht.

Selbst wenn es aber anders wäre und man gewissermaßen in das Bürgerbegehren eine Planungsalternative einbauen würde, wonach die Bebauung mit einem Einkaufszentrum überhaupt zu unterbleiben hat, käme man durch Auslegung zu folgendem Ergebnis:

Dann wäre nur diese Alternative unzulässig, der städtebauliche Wettbewerb wäre so auszuschreiben, dass kein Widerspruch zu dem Beschlussvorschlag Anlage 3 entstünde, wobei die Anlage 3 noch nicht einmal in der Begründung die beabsichtigte Größe der Verkaufsfläche der „Einkaufsgalerie“ enthält.

2. Das Bürgerbegehren hat sich durch die notarielle Beurkundung des Grundstückskaufvertrages nicht erledigt

Die Rechtsprechung des OVG Lüneburg, wonach die Zulassung eines Bürgerbegehrens abgelehnt werden kann, wenn die mit ihm angestrebte Sachentscheidung nicht mehr Gegenstand eines Ratsbeschlusses sein könnte, ist nicht einschlägig.

Wie sich aus der eidesstattlichen Versicherung ergibt, ist den Mitgliedern des Rates der Grundstückskaufvertrag bzw. der Entwurf desselben trotz Anforderung vor der Beschlussfassung nicht zugänglich gemacht worden. Wir nehmen weiter Bezug auf die eidesstattliche Versicherung, wonach gemäß Kenntnis eines Ratsmitgliedes üblicherweise derartige Grundstückskaufverträge eine beiderseitige Rücktrittsklausel vom Vertrag enthalten u. a. dann, wenn der Bebauungsplan nicht bzw. nicht mit dem in Aussicht genommenen Inhalt Bestandskraft erlangt. In der letzten Haushaltsausschußsitzung erklärte Frau Finanzdezernentin Meyn auf die Frage eines Ratsherrn, wann der Kaufpreis fällig sei, den ECE für das Grundstück zahlen müsse: Der Kaufpreis ist am 15.12.2005 fällig, unter bestimmten Bedingungen jedoch erst am 15.12.2006 (Abstimmungsprobleme zwischen LzO und ECE). In diesem Zusammenhang wird ergänzend hingewiesen auf § 8 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 13 der Anlage 4, woraus sich die Schlussfolgerung ergibt, dass der notarielle Vertrag eine entsprechende Klausel enthält.

Wir beantragen,

Einsichtnahme in die Verwaltungsvorgänge und insbesondere in den Grundstückskaufvertrag

und behalten uns danach eine ergänzende Stellungnahme vor.

Schon deshalb, weil eben der Vollzug des Grundstückskaufvertrages nicht unabwendbar ist, ist eine vollständige Erledigung des Bürgerbegehrens nicht eingetreten.

Hinzu kommt, dass der Grundstückskaufvertrag gem. § 311 b Abs. 1 S. 1 BGB nichtig ist. Dies lässt sich auch ohne Kenntnis von dessen Inhalt im Einzelnen aus folgendem Grund sagen:

Im Vorvertrag (Anlage 4) werden in § 4 die Leistungen seitens der Stadt beschrieben. Hierzu heißt es in § 4 S. 2:

„Die näheren Einzelheiten werden in dem abzuschließenden Grundstückskaufvertrag geregelt.“

Die nähere Lektüre ergibt, dass der Vorvertrag nicht nur in § 4 Leistungen und Verpflichtungen seitens der Stadt enthält. Umgekehrt sind Gegenstand des Vorvertrages auch Leistungen und Verpflichtungen, die die PANTA KG zu erbringen hat.

Da zu den Leistungen der Stadt auch die Übertragung des Grundstücks zählt, hätte der Vorvertrag ebenfalls beurkundet werden müssen.

Formbedürftig sind nämlich alle Vereinbarungen, aus denen sich nach dem Willen der Parteien das schuldrechtliche Veräußerungsgeschäft zusammensetzt (BGH in BGHZ 63, 361; 74, 348; 84 974; NJW 74, 271). Anders ausgedrückt ist zu fragen, ob die Parteien den Grundstückskaufvertrag auch ohne den nicht beurkundeten Teil (Vorvertrag) abgeschlossen hätten. Diese Frage ist recht einfach und eindeutig zu verneinen.

Sogar Nebenabreden und Abreden über auflösende Bedingungen bedürfen der Beurkundung (BGH ZIP 1999, 32), erst Recht gilt dies für den Vorvertrag, in Bezug auf welchen „nähere Einzelheiten“ im Grundstückskaufvertrag geregelt sind..

Für den öffentlich-rechtlichen Vertrag stellt im übrigen § 62 S. 2 VwVfG ausdrücklich klar, dass § 311 b BGB ebenfalls Anwendung findet.

Da es mithin an einem wirksamen Grundstückskaufvertrag fehlt, ist auch keine Erledigung des Bürgerbegehrens eingetreten.

Auch wenn im übrigen §§ 62 VwVfG, 311 b BGB dem nicht entgegenstünden, so wäre allenfalls wiederum eine Teilerledigung eingetreten und der städtebauliche Wettbewerb könnte zur Durchführung kommen, da der bloße Aufstellungsbeschluss für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan dem nicht entgegensteht. Eine teleologische Auslegung des Gesetzes ist nämlich jeweils in der Weise vorzunehmen, dass § 22 b NGO tunlichst bürgerfreundlich auszulegen ist, um ein Bürgerbegehren entsprechend dem gesetzgeberischen Willen zu ermöglichen.

3. Das Bürgerbegehren entspricht den Anforderungen des § 22 b Abs. 4 NGO

18.111 Bürger, alles „Durchschnittsbürger“ mit gleichen demokratischen Rechten haben recht gut verstanden, was mit einem ergebnisoffenen städtebaulichen Wettbewerb gemeint ist. Entgegen dem Versuch der Stadtverwaltung, diesbezüglich eine Fehlinterpretation vorzunehmen, ist jedem unbefangenen Leser auch klar, dass die „beste städtebauliche Lösung“ diejenige ist, welche preiswürdig ist. Was einen für die Stadt günstigen Verkaufspreis anlangt, so kann damit wiederum nur ein Verkaufspreis gemeint sein, der sich nach Maßgabe der erreichten städtebaulichen Lösung erzielen lässt. Soweit die Stadtver-

waltung in diesem Zusammenhang die Gefahr eines Einnahmeausfalls beschwört, muss sie sich im übrigen entgegenhalten lassen, dass der erzielte Kaufpreis unter dem Verkehrswert liegt. Darüber hinaus verweisen wir auf die eidesstattliche Versicherung, wonach als Beratungsvorlage für die Sitzung vom 21.03.03 seitens der Stadtverwaltung noch ein Kaufpreis von 6,84 Mio. € genannt worden war, und dies trotz der seinerzeitigen Absicht, dass eine teurere Tiefgarage gerade wegen des städtebaulich sehr sensiblen Standortes realisiert werden sollte, während nun der Kaufpreis trotz Verzichts auf eine Tiefgarage nur noch 3,9 Mio. € beträgt.

4. Das Bürgerbegehren enthält einen durchführbaren Deckungsvorschlag, § 22 b Abs. 4 S. 2 NGO

Gegenstand des Bürgerbegehrens ist die Durchführung eines städtebaulichen Wettbewerbs. Der Kostendeckungsvorschlag kann sich deshalb nur auf den Nachweis der für die Durchführung des Wettbewerbs entstehenden Kosten beziehen. Die Antragsteller verweisen auf den städtischen Haushaltsplan, dort Produkt 1249 (Objektplanung Städtische Hochbaumaßnahmen und verwandte Leistungen). Die Verfasser des Antwortschreibens der Stadtverwaltung bedauern, dass hierdurch Sanierungsmaßnahmen an verschiedenen Schulen in Frage gestellt würden. Gemeint kann nur sein, dass die Kosten für die Planung bestimmter Sanierungsmaßnahmen nicht bereit stehen. So ist das nun einmal. Es lässt sich nicht alles auf einmal bewältigen. Falls die Verfasser des städtischen Antwortschreibens überhaupt Recht haben, müssen bestimmte Sanierungsplanungen für ein Jahr zurückgestellt werden oder die Planungen müssen kostensparender durchgeführt werden.

Unzulässig ist die weitere Überlegung der Stadtverwaltung, den Verkaufserlös, der eventuell im Dezember 2006 erzielt werden kann, in den Deckungsvorschlag einfließen zu lassen.

5. Missbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten durch die Antragsgegnerin, ggf. Notwendigkeit, abweichend von der bisherigen Rechtsprechung des OVG Lüneburg zu entscheiden

Als sich der Erfolg des Bürgerbegehrens ankündigte, scheute die Stadtverwaltung sich nicht, ihre selbst aufgestellte Planungslogik zu durchbrechen und mit dem ausdrücklichen Ziel der Verhinderung des Bürgerentscheids formal ein Bebauungsplanverfahren einzuleiten, und dies obwohl die Rahmenbedingungen bei noch ausstehenden Gutachten noch völlig offen sind.

In der Ratssitzung am 27.09.04 erklärte der Oberbürgermeister noch, man habe das Verträglichkeitsgutachten in Auftrag gegeben, da man die Bedenken in Bezug auf das geplante ECE-Einkaufszentrum ernst nehme, bis zur Dezemberratssitzung sei Zeit für Diskussionen und dann erst werde entschieden (Quelle: Aufzeichnung der Liveübertragung der Ratssitzung durch den Lokalsender OK 1). Des weiteren fand am 20. Oktober 2004 eine Sondersitzung des Bauausschusses statt, in welcher der Baudezernent Dr. Pantel das „Innenstadtkonzept“ des Stadtplanungsamtes vorstellte. Dr. Pantel wies darauf hin, dass zu dem ECE Shoppingcenter erst wieder berichtet werden könne, wenn das „Verträglichkeitsgutachten“ der CIMA vorläge.

Ungeachtet dieser zeitlichen Vorgaben überraschte der Oberbürgermeister die Ratsvertreter und die Öffentlichkeit mit einer ungeplant vorgezogenen Sitzung des Bauausschusses vom 25.11.04. Dort erklärte Stadtbaurat Dr. Pantel, die Einleitung des Verfahrens für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan für das ECE-Projekt geschehe auch „vor dem Hintergrund des Bürgerbegehrens“ um dem Investor Investitionssicherheit zu verschaffen. Mit der knappen Mehrheit der SPD- und FDP-Vertreter im Bauausschuss wurde der Aufstellungsbeschluss gefasst, anschließend stimmte der Verwaltungsausschuss am 29.11. zu.

In der Sache ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang mit dem Projekt immer an eine Tiefgarage und nicht an ein Parkhaus gedacht war. Ursprünglich erhielt im übrigen im Rahmen eines Architekten- und Investorenwettbewerbs die DAL den Zuschlag, eine Tochter der Sparkassen. Nachdem sich das ursprünglich geplante Objekt nicht realisieren ließ, weil es nicht mehr den Vorstellungen der Landessparkasse entsprach, zog die DAL sich zurück. Die Stadtverwaltung hat dann nicht auf die nächstplatzierten Gruppen zurückgegriffen, sondern die ECE als Planer und Investor vorgeschlagen, welche sich keinem Wettbewerb mehr zu stellen hatte. Auch dies ist Ursache des Bürgerbegehrens.

Die Stadtverwaltung versucht, das Bürgerbegehren zu unterlaufen, in dem sie einen zu diesem Zeitpunkt überhaupt nicht geplanten Aufstellungsbeschluss für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan fassen ließ. Darin sehen die Antragsteller einen Missbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten, konsequent zu Ende gedacht bliebe kaum noch Raum für Bürgerbegehren, wenn man der Auffassung der Antragsgegnerin folgt. So liegt beispielsweise dem Beschluss des OVG Lüneburg vom 24.03.00 (Nds. VBI 2000, 195) ein Bürgerbegehren mit dem Vorschlag eines Erweiterungsbaus für eine Schule zugrunde. Auch hier wäre nichts einfacher, als für das fragliche Gebiet einen Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan zu fassen, um das Bürgerbegehren zu unterlaufen.

Wie unter III. 1. (am Anfang) bereits ausgeführt, umfasst der Unzuständigkeitskatalog des § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO nicht den bloßen Aufstellungsbeschluss.

Darüber hinaus schließen wir uns der zutreffenden Auffassung des OVG Münster an, wie sie in dem Beschluss vom 28.10.1995 (15 B 2799/95 -, Eildienst Städtetag NRW 1996, 595) zum Ausdruck kommt.

Dort wird ausgeführt, dass sich eine Schranke für die Befugnis des Rates zur Entscheidung über den Gegenstand eines Bürgerbegehrens aus den im Staatsrecht entwickelten und auf das Verhältnis kommunaler Organe untereinander übertragbaren Grundsatz der Organtreue ergeben könne. Die Organe sind verpflichtet, sich so zu verhalten, dass die jeweils anderen Organe ihre Zuständigkeiten ordnungsgemäß wahrnehmen können. Mit anderen Worten: Bei der Ausübung von Organkompetenzen ist von Rechtswegen auf die Kompetenzen anderer Organe Rücksicht zu nehmen.

Im Rahmen eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheid ist dieser Grundsatz, so das OVG Münster, dann anwendbar, wenn der Entscheidung des Rates keine sachliche Erwägung, sondern allein die Zielsetzung zugrunde läge, einem Bürgerentscheid zuvorzukommen und damit eine Willensbildung auf direkt-demokratischem Wege zu verhindern. So liegt die Sache hier unter Berücksichtigung des oben geschilderten ursprünglich in Aussicht genommenen und sachlich sinnvollen Zeitplanes, in den sich das Bürgerbegehren nahtlos eingefügt hätte. Wie dargelegt, sind aber Verzögerungen unter Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Belange und der Umweltbelange ohnehin nicht zu befürchten.

Aus systematischen Gründen und nicht unter 1. soll in diesem Zusammenhang noch auf die Ausführungen der Stadtverwaltung in dem Schreiben vom 19.01.05 Seite 2 unten und Seite 3 oben eingegangen werden. Der tatsächliche Verlauf wurde von uns oben näher dargestellt. Das Vorziehen des Aufstellungsbeschlusses beruht ausschließlich darauf, dass die Antragsgegnerin das Bürgerbegehren aushebeln wollte. Im übrigen wurde das Bürgerbegehren bereits am 15.10.04 angezeigt und am 13.12.04 eingereicht. Die Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses in Bezug auf den vorhabenbezogenen Bebauungsplan erfolgte am 01.12.04. Damit handelt es sich um ein zulässiges Bürgerbegehren, dessen Gegenstand sich im Vorfeld des Bauleitplanverfahrens bewegt. Das Bürgerbegehren hat nicht die Aufstellung von Bauleitplänen zum Gegenstand. Eine extensive Auslegung steht im Widerspruch zum Gesetz und stünde letztlich sogar im Widerspruch zu der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie, wonach wesentliche Regelungen vom Gesetz selbst getroffen werden müssen. Geboten ist eine Auslegung, die die Grundsatzentscheidung zu Gunsten von Bürgerbegehren und Bürgerent-

scheid respektiert und die nicht die unmittelbare Beteiligung von Bürgern durchkreuzt. Es kommt nur eine Auslegung in Betracht, die auf den Sinn und Zweck des Gesetzes abstellt. Dieser besteht darin, das Bürgerbegehren grundsätzlich zuzulassen. Nur dort, wo sich Bürgerbegehren und Ratsbeschluss wirklich unvereinbar gegenüberstehen, wo also nur entweder das eine oder das andere zum Zuge kommen kann, ist ein Bürgerbegehren auch dann unzulässig, wenn es nicht ausdrücklich eine Materie des § 22 b Abs. 3 Nr. 6 NGO zum Gegenstand hat. In diesem Sinne ist bei der Auslegung des § 22 Abs. 3 Nr. 6 NGO eine teleologische Reduktion geboten.

Abschließend und zusammenfassend sind die Antragsteller der Auffassung, dass der das Bürgerbegehren für unzulässig erklärende Beschluss des Verwaltungsausschusses bzw. die entsprechende Beschlussvorlage der Verwaltungsspitze auf sachfremden und damit willkürlichen Erwägungen beruht (BVferGE 86, 59, 63). Es liegt eine krasse Fehlentscheidung vor (BVferGE 89, 1, 14). Der Grundsatz der Fairness und der Gleichgewichtigkeit zwischen den repräsentativen Elementen der NGO einerseits und den Elementen unmittelbarer Demokratie andererseits gebietet es, dem gestellten Antrag stattzugeben.

Die auf mich lautenden Vollmachten sind beigelegt.

Rechtsanwalt Dr. Niewerth